

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**РЕДІНА ПОЛІНА В'ЯЧЕСЛАВІВНА**

УДК 342.951:378

**ДИСЕРТАЦІЯ  
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ  
ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ**

081 «Право»

08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело \_\_\_\_\_ **П.В. Редіна**

Науковий керівник:

**Матюхіна Наталія Петрівна,**

доктор юридичних наук, професор

**Харків – 2023**

## АНОТАЦІЯ

*Редіна П. В.* Організаційно-правові засади управління вищою освітою в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2023.

Дисертаційна робота присвячена дослідженню організаційно-правових засад управління вищою освітою в Україні та є однією з перших комплексних наукових праць, в якій: охарактеризовано вищу освіту як об'єкт управління в Україні; досліджено історико-правовий розвиток вищої освіти як особливого об'єкту управлінської діяльності на теренах України; надано аналіз правового регулювання управління вищою освітою; визначено зміст управління вищою освітою в Україні; окреслено функції, форми та методи управління вищою освітою в Україні; встановлено систему суб'єктів управління вищою освітою в Україні; розглянуто роль студентського самоврядування в управлінні вищою освітою в Україні; узагальнено зарубіжний досвід організаційно-правових засад управління вищою освітою та перспективи його запозичення в Україні; сформульовано перспективи розвитку організаційно-правових засад управління вищою освітою в Україні. Проведене дослідження охоплює також вплив надзвичайних адміністративно-правових режимів (а саме воєнного стану) на управління вищою освітою в Україні.

У результаті проведеного дослідження встановлено, що вища освіта як об'єкт управління розуміється у широкому розумінні («компетентнісно-цільовий» підхід) як врегульована законодавством діяльність уповноважених на те суб'єктів, що спрямована на забезпечення здобуття особами у закладах вищої освіти (наукових установах) сукупності знань, умінь та інших компетентностей відповідно до встановлених рівнів, галузей знань та спеціальностей. За такого розуміння вищої освіти виокремлені її інституційний, кадровий, навчальний, науковий та інші компоненти. Вузкий підхід («компетентнісно-результатний») визначає вищу

освіту як сукупність знань, умінь та інших компетентностей згідно певних рівнів, галузей знань, спеціальностей.

Виокремлено періоди розвитку вищої освіти як особливого об'єкту управлінської діяльності на теренах України та наведено періоди такого розвитку. Підкреслено, що із приєднанням до Болонської конвенції у 2005 р. процеси «європеїзації» вищої школи України істотно поживались, що зумовило оновлення галузевого законодавства з метою адаптації до європейських стандартів.

Доведено, що «управління вищою освітою» є родовим поняттям для таких видів як «державне управління вищою освітою», «муніципальне управління вищою освітою», «громадське управління вищою освітою» та ін.

Запропоновано використовувати термін «публічне управління вищою освітою за участю громадськості» замість «державно-громадське управління освітою» та розуміти під означеним поняттям відповідну виконавчо-розпорядчу діяльність у сфері управління вищою освітою органів державної влади та місцевого самоврядування за участі інститутів громадянського суспільства.

Наведено спеціальні ознаки «управління вищою освітою», які вирізняють його з-поміж іншої управлінської діяльності. До них віднесено: особливий об'єкт управління – вища освіта; реалізація з метою упорядкування різного роду суспільних відносин, що виникають між здобувачами вищої освіти, адміністраціями закладів вищої освіти, органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими уповноваженими суб'єктами з приводу здобуття особами знань, умінь та інших компетентностей відповідно до встановлених рівнів, галузей знань та спеціальностей; здійснення системою уповноважених суб'єктів; зміст цієї діяльності характеризується особливим набором функцій, форм та методів; регламентація нормами адміністративного права та ін.

Виокремлено загальні, спеціальні та допоміжні функції управління вищою освітою. До загальних віднесено функції прогнозування, планування, регулювання, організації, контролю, координації, обліку. До спеціальних – забезпечення кваліфікованими фахівцями економіки відповідно до її потреб; забезпечення якості

вищої освіти; розвитку ринку освітніх послуг; розвитку автономії закладів вищої освіти; інтернаціоналізації вищої освіти та ін. Допоміжні функції спрямовані на забезпечення реалізації загальних та спеціальних, зводяться до кадрового, інформаційного, фінансового, матеріально-технічного забезпечення тощо.

Констатовано, що функції управління вищою освітою отримують зовнішній прояв у її правових та неправових формах та забезпечуються набором управлінських методів – переконання, заохочення та примус.

Стверджується, що в умовах кризового стану вищої освіти, що поглиблений спочатку пандемією COVID-19 і слідом істотно повномасштабною військовою агресією проти України, необхідним є функціонування механізму антикризового управління вищою освітою, який повинен включати комплекс спеціально вироблених заходів та інструментів, що дозволять забезпечити збереження вищої освіти, її стабілізацію та розвиток у воєнний та післявоєнний періоди. Антикризові заходи мають реалізуватись як стосовно всієї системи вищої освіти, так і її окремих компонентів (інституційного, кадрового, навчального, наукового та ін.). Наведено перелік таких антикризових заходів.

Аналіз зарубіжного досвіду дозволив виокремити низку моделей управління вищою освітою, різноманіття яких загалом може бути відображено у межах трьох основних моделей – централізована, децентралізована та змішана. Аргументовано, що для України, що взяла курс на євроатлантичну інтеграцію та децентралізацію публічного управління в соціально-культурній сфері, особливого значення має досвід іноземних держав, що розбудовують децентралізовану модель управління вищою освітою.

Запропоновано під системою суб'єктів управління вищою освітою розуміти побудовану на стійких взаємозв'язках внутрішнього і зовнішнього характеру розгалужену сукупність органів публічної адміністрації (органів державної влади та місцевого самоврядування), самоврядних організацій та органів громадського самоврядування, які здійснюють цілеспрямований вплив на відповідну сукупність правовідносин, що виникають у сфері освіти, який характеризується специфічними

формами та методами управління, і спрямований на забезпечення потреб держави у кваліфікованих кадрах. До суб'єктів управління вищою освітою в Україні, слід віднести, крім тих, що означені в ст. 12 Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII, заклади вищої освіти, освітнього омбудсмена, місцеві державні адміністрації, військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації. Констатовано, що управління вищою освітою на місцевому рівні здійснюють органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації як постійно діючі органи управління, військово-цивільні адміністрації та військові адміністрації (як тимчасові органи), заклади вищої освіти та органи громадського самоврядування, зокрема, й студентського. Цим суб'єктам управління надано законодавством певне коло прав та обов'язків, які однак, не зводяться лише до встановлених в Законі України «Про вищу освіту».

Встановлено, що Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти є незалежним органом у сфері забезпечення якості вищої освіти, який має дуальний правовий статус та відповідно до якого у відносинах щодо реалізації своїх повноважень виступає суб'єктом владних повноважень та може вважатися суб'єктом публічного адміністрування. Окрім того, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти можна розглядати як адміністративний орган у розумінні Закону України «Про адміністративну процедуру», оскільки він уповноважений на здійснення функцій публічної адміністрації. Розуміння правового статусу Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти має не лише теоретичне, а й практичне значення – від того чи буде Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти виступати суб'єктом владних повноважень у правовідносинах у сфері вищої освіти при реалізації своїх прав та виконання обов'язків, буде й залежати судова юрисдикція при виникненні правових конфліктів між Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти та іншими учасниками правовідносин у сфері забезпечення якості вищої освіти.

Розглянуто студентське самоврядування як категорію, яка може бути використана для позначення кількох правових явищ, які відображають різні боки розглядуваного феномену, а саме як: суб'єктивне право студента на участь в управлінні у сфері вищої освіти; форму громадського управління у сфері вищої освіти; організовану діяльність студентів. Студентське самоврядування слугує не лише так би мовити «наглядачем» за діяльністю закладу вищої освіти, а й формує відповідні лідерські, організаційні якості у здобувачів освіти, які в майбутньому ймовірно будуть мати позитивний вплив на суспільні відносини у різних сферах життя та державного управління, зокрема, розбудовувати систему публічного адміністрування на нових правилах з розумінням демократичності процесів управління.

Приділено увагу фінансуванню студентського самоврядування та обґрунтовано необхідність перегляду підходів до його здійснення. Висунуто пропозицію прив'язати мінімальний обсяг фінансування студентського самоврядування не до відсотку від власних надходжень, отриманих закладом вищої освіти від основної діяльності, а встановити мінімальний обсяг фінансування в залежності від кількості студентів, яке б формувалося не лише за кошти власних надходжень закладу вищої освіти, а й державою чи органом місцевого самоврядування в закладі вищої освіти державної або комунальної власності відповідно.

**Ключові слова:** організаційно-правові засади, управління, вища освіта, публічне адміністрування, суб'єкти управління, адміністративно-правовий статус, адміністративна процедура, якість вищої освіти.

## SUMMARY

*Redina P. V. Organizational and legal principles of higher education management in Ukraine. – Qualifying scientific work, manuscript. Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 081 'Law.' - Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2023."*

The dissertation is dedicated to the study of the organizational and legal foundations of higher education management in Ukraine and is one of the first comprehensive scientific works in which: higher education is characterized as an object of management in Ukraine; the historical and legal development of higher education as a special object of management activity on the territory of Ukraine is investigated; an analysis of the legal regulation of higher education management is provided; the content of higher education management in Ukraine is defined; the functions, forms and methods of higher education management in Ukraine are outlined; a system of higher education management entities in Ukraine is established; the role of student self-government in the management of higher education in Ukraine is considered; the foreign experience of the organizational and legal foundations of higher education management and the prospects of its adoption in Ukraine are summarized; the prospects for the development of the organizational and legal foundations of higher education management in Ukraine are formulated. The conducted research also covers the impact of extraordinary administrative and legal regimes (namely, martial law) on the management of higher education in Ukraine.

As a result of the conducted research, it has been established that higher education, as an object of management, is understood in a broad sense (a "competence-based" approach) as a regulated activity by authorized entities aimed at ensuring individuals acquire a combination of knowledge, skills, and other competencies by established levels, fields of knowledge, and specialties within higher education institutions (research institutions). Under this understanding of higher education, its institutional, personnel, educational, scientific, and other components are distinguished. A narrow approach (a "competency-result") defines higher education as a set of knowledge, skills, and other competencies according to certain levels, fields of knowledge, and specialties.

The periods in development of higher education as a special object of management activity within the territory of Ukraine have been singled out and the periods of such development have been provided. It is emphasized that with the accession to the Bologna Convention in 2005, the processes of "Europeanization" of higher education in Ukraine

significantly revived, which led to the renewal of sectoral legislation intending to adapt to European standards.

It has been proved that "higher education management" is a generic concept for such types as "state higher education management", "municipal higher education management", "public higher education management" and others.

It has been suggested to use the term "public management of higher education with the participation of the public" instead of "state-public management of education" and to understand this concept as the relevant executive-administrative activity in the field of higher education management by state authorities and local governments with the participation of civil society institutions.

Special features of "higher education management" that distinguish it from other managerial activities have been outlined. These features include a special object of management - higher education; implementation to regulate various kinds of social relations that arise between students of higher education, administrations of higher education institutions, state, and local self-government bodies, and other authorized entities regarding the acquisition of knowledge, skills, and other competencies by individuals by the established levels, fields of knowledge and specialties; implementation by the system of authorized entities; the content of this activity is characterized by a special set of functions, forms and methods; regulation by norms of administrative law, etc.

General, special and auxiliary functions of higher education management have been distinguished. General functions encompass forecasting, planning, regulation, organization, control, coordination, and accounting. Special functions include providing qualified professionals for the economy according to its needs, ensuring the quality of higher education, developing the educational services market, fostering the autonomy of higher education institutions, internationalizing higher education, and more. Auxiliary functions aim to support the implementation of general and special functions and relate to personnel, information, financial, material, and technical support, among others.



It has been established that the functions of higher education management receive external manifestation in its legal and non-legal forms and are provided by a set of management methods - persuasion, encouragement and coercion.

It is argued that in the conditions of the crisis in higher education which was deepened initially by the COVID-19 pandemic and subsequently by the full-scale military aggression against Ukraine, the functioning of the mechanism of anti-crisis management of higher education is necessary, which should include a set of specially developed measures and tools that will ensure the preservation of higher education, its stabilization and development in the war and post-war periods. Anti-crisis measures should be implemented both about the entire system of higher education and its individual components (institutional, personnel, educational, scientific, etc.). A list of such anti-crisis measures is provided.

An analysis of international experience has allowed for the identification of a range of models for higher education management, the diversity of which can generally be categorized into three main models: centralized, decentralized, and mixed. It is argued that for Ukraine, which is pursuing a course of Euro-Atlantic integration and decentralization of public administration in the socio-cultural sphere, the experience of foreign countries that are developing a decentralized model of higher education management is of particular significance. This foreign experience can provide valuable insights and lessons for Ukraine as it seeks to adapt and reform its higher education management in line with its broader policy goals and objectives.

It is suggested that the system of subjects of higher education management should be understood as a complex network of public administration bodies (bodies of state power and local self-government), self-governing organizations, and public self-government bodies built on stable interrelationships of internal and external nature. These bodies permanently exert a targeted influence on the relevant set of legal relations arising in the field of education, which is characterized by specific forms and methods of management to fulfill the state's demand for qualified personnel. Subjects of higher education management in Ukraine should include, in addition to those specified in Art.

12 of the Law of Ukraine "On Higher Education" dated 01.07.2014 No. 1556-VII, institutions of higher education, educational ombudsman, local state administrations, military administrations and military-civilian administrations, and public self-government bodies. It has been established that local self-government bodies, local state administrations as permanent governing bodies, military-civilian administrations, military administrations (as temporary bodies), higher education institutions, and public self-government bodies, in particular, student self-government bodies, manage higher education locally. A certain range of rights and responsibilities are granted to these management subjects by legislation, which, however, are not limited to those established in the Law of Ukraine "On Higher Education".

It has been established that the National Agency for Quality Assurance in Higher Education is an independent body in the field of ensuring the quality of higher education. It possesses a dual legal status, and in the implementation of its responsibilities, it acts as both an authority and can be considered a subject of public administration. Furthermore, the National Agency for Quality Assurance in Higher Education can be considered as an administrative body under the definition of the Law of Ukraine "On Administrative Proceedings," as it is authorized to perform functions of public administration. Understanding the legal status of the National Agency for Quality Assurance of Higher Education is not only theoretical but also of practical importance - whether the National Agency for Quality Assurance of Higher Education will act as a subject of authority in legal relations in the field of higher education when exercising its rights and fulfilling its obligations, the court jurisdiction will depend in the event of legal conflicts between the National Agency for Quality Assurance of Higher Education and other participants in legal relations in the field of ensuring quality of higher education.

Student self-government has been considered as a category that can be used to denote several legal phenomena that reflect different aspects of the phenomenon under consideration, namely: the subjective right of a student to participate in management in the field of higher education; form of public administration in the field of higher education; organized activity of students. Student self-government serves not only as a

so-called "supervisor" of the activities of the institution of higher education but also forms appropriate leadership and organizational qualities of students, who in the future will probably have a positive impact on social relations in various spheres of life and state administration, in particular, to build a system of public administration based on new rules with an understanding of democratic management processes.

Attention has been given to the financing of student self-government, and the need to reconsider approaches to its implementation has been substantiated. A proposal has been put forth to tie the minimum amount of funding for student self-government not to a percentage of the higher education institution's own income from its core activities, but to establish a minimum amount of funding depending on the number of students, which would be formed not only from the higher education institution's income, but also the state or a local self-government body in a state- or communal property institution of higher education, respectively.

**Keywords:** organizational and legal principles, management, higher education, public administration, subjects of management, administrative and legal status, administrative procedure, quality of higher education.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Редіна П.В. Міністерство освіти і науки України в системі управління освітою: особливості адміністративно-правового статусу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». Ужгород. 2018. № 53. Т. 2. С. 57-61.

2. Редіна П.В. Контроль у сфері вищої освіти в Україні: окремі питання організації та правового забезпечення. *Право і суспільство*. Дніпро. 2021. № 2. С. 112-118.

3. Редіна П.В. Інститут студентського самоврядування у закладах вищої освіти: теоретико-прикладний аспект. *Наука і техніка сьогодні*. Київ, 2023. № 9 (23). С. 65-74.

***Наукові праці, в яких засвідчено апробацію матеріалів дисертації:***

1. Редіна П. В. Вища освіта Польщі: окремі питання організації та правового забезпечення. *Юридична осінь 2017 року*: зб. тез доповідей та наук. повідомл. учасників всеукр. наук. конф. молодих вчених та студентів (м. Харків, 15 листоп. 2017 р.). Харків, 2017. С. 235-237.

2. Редіна П. В. Студентське самоврядування в системі управління вищою освітою. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 12-13 квітн. 2018 р.). Харків, 2018. С. 134-135.

3. Редіна П. В. Дуальна освіта в Німеччині: окремі аспекти організації та правового забезпечення. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 11-12 квітн. 2019 р.). Харків: Право, 2019. С. 495-498.

4. Редіна П. В. Досвід країн Європейського Союзу щодо розвитку вищої освіти та його значення для України: окремі питання дослідження. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти*: матеріали IV Всеукраїнської за міжнародною участю науково-практичної конференції (м. Полтава, 23-24 жовтня 2019 р.). Полтава, 2019. С. 54-56.

5. Редіна П. В. Щодо проблеми конкурсного відбору членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 9-10 квітн. 2020 р.). Харків, 2020. С. 166-169.

6. Редіна П. В. Особливості громадського контролю у сфері вищої освіти в Україні. *Європейський потенціал розвитку юридичної науки, законодавства і правозастосовної практики: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Влоцлавек, Республіка Польща, 26-27 лютого 2021 р.). С. 179-182.

7. Редіна П. В. Міністерство освіти і науки України: становлення та розвиток. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення: матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Харків, 20-21 травн. 2021 р.). Харків, 2021. С. 205-207. (електронне наукове видання).

***Наукові праці, в яких додатково відображено наукові результати  
дисертації:***

1. Редіна П. В. Дуальна система підготовки кадрів – путь к качеству высшего образования (организационно-правовой аспект). *Leges si Viata*. № 8/2. 2019. № 8. С. 87–91.

2. Редіна П. В. Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти: сучасний стан організації та правового забезпечення. *Visegrad Journal on Human Rights*. Словацька Республіка, м. Братислава. 2020. № 1. С. 118-123.

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....</b>	<b>3</b>
<b>ВСТУП.....</b>	<b>4</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>15</b>
1.1. Вища освіта як об’єкт управління (особливості історичного розвитку та сьогодення).....	15
1.2. Зміст управління вищою освітою в Україні.....	42
1.3. Правове забезпечення управління вищою освітою в Україні.....	74
1.4. Зарубіжний досвід та його значення для вдосконалення організаційно-правового забезпечення управління вищою освітою в Україні.....	95
<b>РОЗДІЛ 2. СУБ’ЄКТИ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ: ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ.....</b>	<b>118</b>
2.1. Система суб’єктів управління вищою освітою в Україні та їх повноваження.....	118
2.2. Адміністративно-правовий статус Міністерства освіти і науки України.....	136
2.3. Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти у системі суб’єктів управління вищою освітою в Україні.....	149
2.4. Суб’єкти управління вищою освітою на місцевому рівні.....	165
2.5. Студентське самоврядування: сутність, основні напрямки та форми діяльності.....	176
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>188</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>196</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>227</b>

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

<b>ГЕР</b>	галузева експертна рада
<b>ДП</b>	державне підприємство
<b>ДУ</b>	державна установа
<b>ЄДКІ</b>	єдиний державний кваліфікаційний іспит
<b>ЄС</b>	Європейський Союз
<b>ЗВО</b>	заклад вищої освіти
<b>ЗНО</b>	зовнішнє незалежне оцінювання
<b>МВС</b>	Міністерство внутрішніх справ України
<b>Міноборони</b>	Міністерство оборони України
<b>МОН України</b>	Міністерство освіти і науки України
<b>НАЗЯВО</b>	Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти
<b>НАН України</b>	Національна академія наук України
<b>НМТ</b>	національний мультипредметний тест
<b>ООН</b>	Організація Об'єднаних Націй
<b>ОПП</b>	освітньо-професійна програма
<b>МОП</b>	Міжнародна організація праці
<b>ЦОВВ</b>	центральні органи виконавчої влади
<b>ЮНЕСКО</b>	Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури
<b>УЦОЯО</b>	Український центр оцінювання якості освіти

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Успішна розбудова та функціонування суверенної, демократичної, соціальної, правової Української держави вимагає запровадження та реалізації цілої низки реформаційних новацій. Одним з важливих напрямків таких перетворень є вироблення та послідовне здійснення цілеспрямованої освітньої політики щодо розвитку вищої освіти, яка відповідає б світовим нормам та стандартам, модернізація у межах адміністративної реформи органів публічної влади, зокрема тих, що складають систему органів управління вищою освітою.

У сучасних умовах реформа освіти є однією з найголовніших, оскільки від жодної іншої реформи майбутнє країни не залежить так, як від освітньої. Поглиблене дослідження організаційно-правових засад управління вищою освітою в Україні обумовлюється потребами сьогодення та майбутнього держави. Особливо важливого значення реформування вищої освіти має в умовах післявоєнної відбудови країни. Якісна вища освіта побудована на зрозумілих правилах та належним чином нормативно врегульована з ефективною системою суб'єктів управління нею має стати не лише декларативною ціллю, а й мати реальне втілення задля майбутнього країни. Такий розвиток неможливий без належного теоретичного дослідження управління вищою освітою як організаційно-правового явища. Враховуючи викладене, можна стверджувати про актуальність теми дослідження.

Загальне теоретичне підґрунтя дисертаційної роботи складають наукові праці В. Б. Авер'янова, О. В. Агапової, В. М. Бевзенка, М. І. Белікової, Ю. П. Битяка, І. В. Бойко, В. В. Галунька, В. М. Гаращука, Т. О. Губанової, О. Р. Дашковської, С. А. Калашнікової, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, В. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, В. І. Курило, С. М. Кушніра, Д. В. Лученка, П. С. Лютікова, Н. П. Матюхіної, Р. С. Мельника, Р. В. Миронюка, М. О. Русина, В. М. Савіщенко, О. Ю. Синявської, С. Г. Стеценка, С. А. Федчишина, І. Ю. Хомишин, Л. О. Шеїної та ін.



До дослідження проблем адміністративно-правового регулювання освітньої діяльності в Україні зверталися М. Н. Курко, В. О. Резніченко, Р. В. Шаповал та ін. Окремі аспекти публічного адміністрування вищої освіти та його правової основи розглядали: Н. Г. Губерська, В. О. Невядовський, Н. І. Ногас, Н. В. Опар, Р. Г. Щокін, О. С. Яра та ін.

Однак питанню організаційно-правових засад управління вищою освітою приділено недостатньо уваги, чим і обумовлено вибір теми дисертаційної роботи.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Обрана тема дисертації узгоджується із Цілями сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30.09.2019 року № 722/2019; Стратегією розвитку вищої освіти в Україні на 2022-2032 р., затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.02.2022 р. № 286-р. Тему дисертаційної роботи обрано з урахуванням плану науково-дослідних робіт кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах комплексної цільової програми «Конституційно-правова проблема забезпечення верховенства права у формуванні механізму публічної влади в Україні» (номер реєстрації 01111u000966). Тему роботи затверджено вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (протокол № 3 від 21 листопада 2017 року).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на підставі аналізу чинного законодавства про вищу освіту і практики його застосування, наукових положень у цій царині, розкрити зміст управління вищою освітою в Україні, особливості його організації та правового забезпечення, визначити шляхи вдосконалення управлінської діяльності у сфері вищої освіти та її правового регулювання.

Для досягнення поставленої мети було визначено наступні завдання:

- охарактеризувати вищу освіту як об'єкт управління в Україні;
- висвітлити історико-правовий розвиток вищої освіти як особливого об'єкту управлінської діяльності на теренах України;

- охарактеризувати правове регулювання управління вищою освітою;
- розкрити зміст та ознаки управління вищою освітою в Україні;
- виокремити функції, форми, і методи управління вищою освітою в Україні;
- визначити систему суб'єктів управління вищою освітою в Україні та охарактеризувати їх правовий статус;
- з'ясувати роль студентського самоврядування в управлінні вищою освітою в Україні;
- узагальнити зарубіжний досвід організаційно-правових засад управління вищою освітою та перспективи його запозичення в Україні;
- сформулювати пропозиції розвитку організаційно-правових засад управління вищою освітою в Україні.

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері організаційно-правового забезпечення управління вищою освітою в Україні.*

*Предметом дослідження є організаційно-правові засади управління вищою освітою в Україні.*

**Методи дослідження.** Методологічну базу дисертаційної роботи становлять загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, застосування яких дозволило всебічно розглянути об'єкт та предмет дослідження та вирішити поставлені завдання. У процесі дослідження використовувались такі методи: логіко-семантичний, історико-правовий, формально-логічний, системно-структурний, порівняльно-правовий, метод сходження від абстрактного до конкретного, герменевтичний, прогнозування. Історико-правовий метод було використано при вивченні становлення та розвитку вищої освіти як об'єкта управління на теренах України та еволюції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти (пп. 1.1., 2.2.). За допомогою системно-структурного методу здійснено характеристику та аналіз нормативно-правових актів, що регулюють діяльність суб'єктів управління у сфері вищої освіти (пп. 2.1, 2.2., 2.3, 2.4, 2.5.). Порівняльно-правовий метод використано при

аналізі зарубіжного досвіду управління вищою освітою в організаційно-правовому аспекті (п. 1.4.). Формально-логічний дозволив з'ясувати зміст управління вищою освітою в Україні (п. 1.2.). Метод прогнозування застосовано при окресленні шляхів удосконалення організаційно-правових засад управління вищою освітою в Україні (пп. 1.3, 1.4, 2.1, 2.3, 2.5). Застосування методу сходження від абстрактного до конкретного і логіко-семантичного методу дозволило поглибити понятійний апарат у сфері управління вищою освітою, сформульовано дефініції понять «вища освіта як об'єкт управління», «студентське самоврядування», «публічне управління вищою освітою за участю громадськості», було виокремлено ознаки, функції та форми управління вищою освітою в Україні, класифіковано суб'єктів управління вищою освітою (пп. 1.1, 1.2, 2.1, 2.4., 2.5.). Герменевтичний метод застосовано з метою інтерпретації думок учених у сфері організації та правового забезпечення управління вищої освіти та змісту положень законодавства у цій сфері (пп. 1.1., 1.2., 1.3., 1.4., 2.1., 2.2., 2.3., 2.4., 2.5.).

*Нормативною основою* дисертації є Конституція України, закони України, акти Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти і науки України та інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також інші нормативно-правові акти.

*Емпіричну базу* дослідження становлять матеріали практичної діяльності та статистичні дані, акумульовані Міністерством освіти і науки України, Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти та іншими органами публічної влади.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертація є однією з перших у адміністративно-правовій науці України робіт, що присвячена комплексному дослідженню організаційно-правових засад управління вищою освітою з урахуванням запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів, у результаті якого сформульовано низку наукових положень, рекомендацій та висновків. Основні з них такі:

*вперше:*

- запропоновано розуміти вищу освіту як об'єкт управління у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні («компетентнісно-цільовий» підхід) вища освіта – врегульована законодавством діяльність уповноважених на те суб'єктів, що спрямована на забезпечення здобуття особами у закладах вищої освіти (далі – ЗВО), (наукових установах) сукупності знань, умінь та інших компетентностей відповідно до встановлених рівнів, галузей знань та спеціальностей. За такого розуміння вищої освіти виокремлені її інституційний, кадровий, навчальний, науковий та інші компоненти. У вузькому сенсі («компетентнісно-результатний» підхід) вища освіта – сукупність знань, умінь та інших компетентностей згідно певних рівнів, галузей знань, спеціальностей. У межах такого підходу можливим є виділення стандартно-нормативного та конкретно-індивідуального аспектів вищої освіти;

- обґрунтовано, що в умовах кризового стану вищої освіти, який поглиблений спочатку пандемією COVID-19 і слідом істотно повномасштабною військовою агресією проти України, необхідним є функціонування механізму антикризового управління вищою освітою. Запропоновано антикризові заходи, що дозволять забезпечити збереження вищої освіти, її стабілізацію та розвиток у воєнний та післявоєнний періоди, їх реалізацію слід покласти на систему суб'єктів як цивільної складової (Міністерство освіти і науки України (далі – МОН України), Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (далі – НАЗЯВО ) тощо), так і військової (Міністерство оборони України (далі – Міноборони), Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС), Державну службу з надзвичайних ситуацій України, військові адміністрації та ін.), з координацією Міністерством освіти і науки України у межах спеціально створеної Міжвідомчої комісії з антикризового управління освітою та наукою в Україні;

- доведено, що термін «державно-громадське управління освітою», який використовується в законодавстві про освіту та наукових джерелах, не є логічно обґрунтованим і має бути переглянутий. Доцільно використовувати термін

«публічне управління вищою освітою за участю громадськості» та розуміти це поняття як відповідну виконавчо-розпорядчу діяльність у сфері управління вищою освітою органів державної влади та місцевого самоврядування за участі інститутів громадянського суспільства;

- визначено, що студентське самоврядування необхідно тлумачити як категорію, яка може бути використана для позначення кількох правових явищ, які відображають різні боки розглядуваного феномену, а саме як: суб'єктивне право студента на участь в управлінні у сфері вищої освіти; форму громадського управління у сфері вищої освіти; організовану діяльність студентів;

*удосконалено:*

- наукові підходи щодо правового регулювання управління вищою освітою. Наголошено, що нормативно-правове регулювання управління вищою освітою здійснюється нормами адміністративного права, що об'єднуються в один правовий інститут як складову підгалузі адміністративно-освітнього права у межах комплексної галузі освітнього права;

- теоретичні положення щодо розмежування таких понять як «вища освіта» та «освіта дорослих». Проведений аналіз показав, що поняття «вища освіта» та «освіта дорослих» є тісно пов'язаними, але не тотожними. Ці поняття є порівнюваними та перебувають у логічному відношенні перетину – обсяг понять «вища освіта» та «освіта дорослих» співпадає лише частково. Співвідношення таких понять можна відтворити так: «не будь-яка вища освіта є освітою дорослих» (здобувачами вищої освіти можуть бути і не дорослі особи) та «не будь-яка освіта дорослих є вищою освітою» (освіта дорослих, крім формаційної (вищої) освіти, охоплює й низку інших складників – компенсаторну освіту, стажування тощо);

- теоретичне уявлення про систему суб'єктів управління вищою освітою в Україні, під якою слід розуміти побудовану на стійких взаємозв'язках внутрішнього і зовнішнього характеру розгалужену сукупність органів публічної адміністрації (органів державної влади та місцевого самоврядування), самоврядних організацій та органів громадського самоврядування, які здійснюють

цілеспрямований вплив на відповідну сукупність правовідносин, що виникають у сфері освіти, який характеризується специфічними формами та методами управління, і спрямований на забезпечення потреб держави у кваліфікованих кадрах;

- підходи до питання фінансування студентського самоврядування. Запропоновано прив'язати мінімальний обсяг фінансування студентського самоврядування не до відсотку від власних надходжень, отриманих ЗВО від основної діяльності, а встановити мінімальний обсяг фінансування в залежності від кількості студентів, яке б формувалося не лише за кошти власних надходжень ЗВО, а й державою чи органом місцевого самоврядування в ЗВО державної або комунальної власності відповідно;

- наукові підходи до класифікації суб'єктів управління вищою освітою. Запропоновано суб'єкти управління вищою освітою в Україні класифікувати за часом дії; за рівнями управління та їх місцем в системі органів публічного адміністрування; за правовим статусом. Доведено, що до суб'єктів управління вищою освітою в Україні, крім встановлених Законом України «Про вищу освіту» також можна віднести заклади вищої освіти, освітнього омбудсмена, місцеві державні адміністрації, військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації;

- наукові положення стосовно правового статусу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти. Визначено, що НАЗЯВО є незалежним органом у сфері забезпечення якості вищої освіти, який має дуальний правовий статус та відповідно до якого у відносинах щодо реалізації своїх повноважень виступає суб'єктом владних повноважень та може вважатися суб'єктом публічного адміністрування. Окрім того, НАЗЯВО можна розглядати як адміністративний орган у розумінні Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. № 2073-IX, оскільки він уповноважений на здійснення функцій публічної адміністрації;

*набули подальшого розвитку:*

- теоретичні уявлення про історичні періоди, які вища освіта як особливий об'єкт управлінської діяльності пройшла у своєму становленні, до них віднесено: період Київської Русі, період перебування українських територій у складі Польщі та Литви, період козацтва, період перебування українських земель у складі Російської та Австро-Угорської імперій, нетривалий період існування національних українських урядів – Української Центральної Ради, Української Держави та Директорії УНР, радянський період, період незалежності – від дня проголошення незалежності й до тепер;

- наукові підходи щодо переліку ознак «управління вищою освітою». Виокремлено спеціальні ознаки – характерні лише цьому виду управління, а саме: 1) особливий об'єкт управління – вища освіта; 2) реалізується з метою упорядкування різного роду суспільних відносин, що виникають між здобувачами вищої освіти, адміністраціями ЗВО, органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими уповноваженими суб'єктами з приводу здобуття особами знань, умінь та інших компетентностей відповідно до встановлених рівнів, галузей знань та спеціальностей; 3) здійснюється системою уповноважених суб'єктів; 4) зміст цієї діяльності характеризується особливим набором функцій, форм та методів; 5) регламентується нормами адміністративного права та ін.;

- наукові уявлення про методи управління вищою освітою. Аргументовано, що переконання і заохочення мають бути основними в управлінні вищою освітою, а метод примусу – допоміжним, що зумовлюється з однієї сторони роллю таких методів у демократичному суспільстві, а з іншої – особливістю вищої освіти як сфери творчості та академічної свободи;

- теоретичні уявлення про форми управління вищою освітою поділено на: а) правові, як-то видання нормативних та індивідуальних актів (організаційно-установчих, кваліфікаційних, кадрово-службових, адміністративних та ін.), укладення адміністративних договорів; б) неправові (організаційні заходи та матеріально-технічні операції). Відзначено, що вплив на правову форму управління має прийняття

та набуття чинності Закону України «Про адміністративну процедуру».

- положення про діяльність студентського самоврядування у закладах вищої освіти приватної форми власності. Відзначено, що законодавець фактично поставив приватні ЗВО у привілейоване становище над закладами інших форм власності, зокрема, державних у відносинах зі студентством. Тим самим порушив не лише права студентів, а й поставив у нерівні умови ЗВО. Такий стан справ потребує законодавчих змін положень ст. 27 Закону України «Про вищу освіту» шляхом усунення означених невідповідностей з метою забезпечення рівних прав студентів незалежно від форми власності ЗВО, де вони навчаються, оскільки держава, видаючи ліцензії на зайняття освітньою діяльністю приватним закладам, має забезпечити рівність всіх прав учасників освітнього процесу;

- теоретичні положення щодо повноважень органів місцевого самоврядування як суб'єктів управління вищою освітою. Запропоновано поділ їх повноважень на: власне повноваження суб'єкта управління у сфері вищої освіти (пп.1, 2, 3, 5 та 6 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про вищу освіту»), повноваження засновників закладів вищої освіти (встановлені ст. 15 та п. 4 ст. 14), а також повноваження опосередкованого – організаційного та соціального впливу на вищу освіту в окремій територіальній громаді (встановлені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- теоретичні уявлення щодо використання в Україні досвіду держав-членів Європейського Союзу (далі – ЄС) у сфері розвитку дистанційної освіти (вдосконалення її організаційно-правового забезпечення, утворення окремих ЗВО або підрозділів ЗВО із дистанційної освіти, підготовка та акредитація спеціальних освітніх програм дистанційного навчання, розбудова специфічної системи забезпечення якості дистанційної освіти та контролю результатів навчання тощо). Визначено, що вдосконаленню моделі фінансування ЗВО в Україні сприятиме аналіз та впровадження зарубіжного досвіду стосовно формального розподілу бюджетних коштів між ЗВО з огляду на показники кількості студентів, результатів



наукової діяльності, рейтинги міжнародного визнання ЗВО тощо, а також щодо розширення та диверсифікації джерел їх доходів;

- положення щодо впливу адміністративно-процедурного законодавства на управління вищою освітою. Набуття чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» дозволить уніфікувати загальні засади ліцензійних, акредитаційних та інших процедурних взаємовідносин фізичних та юридичних осіб із суб'єктами управління вищою освітою, встановити стандарти правового статусу фізичних та юридичних осіб як учасників адміністративних процедур у сфері вищої освіти;

- теоретичні уявлення про перспективу реформування законодавства України про освіту. У перспективі реформа законодавства України про освіту пов'язується із розробкою та ухваленням Освітнього кодексу України, що дозволить завершити формування галузі освітнього права, а також сприятиме систематизації норм, які регулюють управління вищою освітою, їх вдосконаленню, усуненню дублювання нормативних приписів різних освітянських законів, що закріплюють повноваження органів публічного управління у сфері вищої освіти.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що сформульовані в дисертаційній роботі висновки й пропозиції можуть бути використані: 1) у науково-дослідницьких цілях – для подальших наукових досліджень організаційно-правових засад управління вищою освітою в Україні; 2) у законотворчій діяльності – для вдосконалення положень законодавства, що регулює сферу вищої освіти; 3) у правозастосовній діяльності – для розуміння учасниками освітнього процесу сутності та змісту управління вищою освітою, повноважень та форм діяльності суб'єктів управління вищою освітою (акт впровадження в практичну діяльність Директорату європейської інтеграції, бюджетування та узгодження політик Міністерства освіти і науки України (м. Київ) від 29.11.2021 р.); 4) у навчальному процесі – під час викладання курсу «Адміністративне право», а також підготовки навчально-методичних матеріалів із вказаної дисципліни.

**Апробація матеріалів дисертації.** Основні теоретичні положення, висновки й пропозиції, що містяться в дисертаційній роботі, обговорювалися та були схвалені на засіданнях кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, оприлюднені на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Юридична осінь 2017 року» (м. Харків, 15 листопада 2017 р.), «Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення» (м. Харків, 12-13 квітня 2018 р.), «Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення» (м. Харків, 11-12 квітня 2019 р.), «Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти» (м. Полтава, 23-24 жовтня 2019 р.), «Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення» (м. Харків, 9-10 квітня 2020 р.), «Європейський потенціал розвитку юридичної науки, законодавства і правозастосовної практики» (м. Влоцлавек, Республіка Польща, 26-27 лютого 2021 р.), «Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення» (м. Харків, 20-21 травня 2021 р.).

Опубліковано 3 наукові статті у фахових наукових виданнях, а також 2 наукові статті у зарубіжних виданнях. Структура й обсяг дисертації зумовлені метою, завданнями і предметом дослідження. Робота складається зі вступу, двох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 229 сторінок, з яких 195 сторінок – основного тексту, список використаних джерел з 280 найменувань займає 31 сторінку.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ

#### 1.1. Вища освіта як об'єкт управління (особливості історичного розвитку та сьогодення)

Ефективне управління вищою освітою в Україні, вдосконалення організації та правового забезпечення цієї діяльності відповідно до стандартів Європейського освітнього простору не можливе без урахування особливостей вищої освіти як об'єкту управлінського впливу. Аналіз та з'ясування специфіки становлення вищої освіти та її сучасного стану в Україні, існуючих умов та тенденцій розвитку є необхідним для вироблення належних підходів стосовно організації та правового забезпечення системи управління вищою освітою, оптимізації діяльності органів публічного управління, обрання ними форм та методів управлінського впливу тощо. Наведені обставини зумовлюють доцільність аналізу особливостей становлення вищої освіти в Україні як особливого об'єкту публічного управління, її сучасного стану.

В історичній науці стверджується, що перші східнослов'янські племена з'явилися у VI ст. У той час основним інститутом збереження та відтворення знань, умінь і навиків була родина. У межах родинних відносин здійснювалась освітньо-виховна діяльність, що, насамперед, передбачала передачу знань щодо спритності у справі полювання та здобуття інших засобів до існування, захисту від ворогів тощо. Початком же освітньої діяльності, що походила від держави та її інститутів, вважається IX ст., коли «батьками» писемності Кирилом та Мефодієм було винайдено слов'янську азбуку. Відтак, дослідники доходять висновку, саме цей період є початком становлення освітньої діяльності на українських землях [1, с. 15].

Після утворення Київської Русі спостерігається розвиток освітньої діяльності. До Хрещення на Русі вже існували школи грамоти, у яких діти навчались писати, читати, рахувати, опановували народні вірування і звичаї тощо. Хрещення ж Русі ознаменувало приєднання до розвиненої візантійської культури

разом із її освітніми надбаннями (поширення писемності, розвиток шкіл тощо). Князі опікувались освітою, підтвердження чого можна знайти у «Повісті минулих літ» Нестора (XII ст.). Літописець пише, що «великою буває користь від книжного навчання», зазначає, що Володимир Великий, охрестивши Русь, «звелів збудувати церкви» і «почав посилати забирати дітей у мужів та віддавати їх на книжне навчання» [2, с. 302, 493].

Набула розвитку система шкіл: а) палацова (двірцева) школа – утримувалась князем; б) школа домашнього навчання (приватна) – для дітей купців та ремісників; в) монастирська школа – для навчання майбутніх священників. Питанням розвитку освіти значною мірою займалась церква. Протягом XI-XII ст. при монастирях було відкрито значну кількість шкіл «книжного учення»: в Києві – 17 шкіл, Чернігові – 4, Переяславі – 4 тощо. Основними науками, що викладались у школах, були арифметика, граматики, геометрія, астрономія, риторика, діалектика, музика. Розширенню шкіл сприяла зростаюча потреба у освічених людях, котрі вимагались, насамперед, для християнського богослужіння та функціонування князівського державного апарату. Як зазначає М. М. Галицька, за правління Володимира Великого та Ярослава Мудрого «шкільна освіта ... набула державної ваги» [3, с. 118].

Відносно існування шкіл вищого типу (вищих навчальних закладів) в Київській Русі у науці триває дискусія. Одна група вчених дотримується позиції, що перший вітчизняний заклад вищої освіти був заснований саме у 1037 р. у Храмі Святої Софії. Інші ж стверджують, що перші вищі навчальні заклади України з'явилися пізніше (як-то Острозька та Києво-Могилянська академії) [4, с. 69; 5, с. 153]. Однак, підтвердженням лишається те, що у Соборі Софії Київської була утворена перша українська бібліотека (нараховувала більше 950 примірників), здійснювалось навчання знаті і духівництва, переписувались та перекладались книги.

Особливістю давньоруського періоду можна відзначити те, що в умовах відсутності розвиненої системи закладів вищої освіти багато вихідців з Київської Русі отримували освіту за кордоном, у тому числі у провідних європейських університетах. У XII ст. така тенденція стає особливо поширеною [1, с. 16; 3, с. 119].

Період перебування українських земель під владою Польщі та Литви (кінець XIV – перша половина XVII ст.) характеризується розвитком братських шкіл та єзуїтських колегіумів, заснуванням перших українських вищих навчальних закладів – відкриття слов'яно-греко-латинської академії (Острозької академії, 1576 р.) та згодом Києво-Могилянської академії (1632 р.). Відзначені університети започаткували основи української вищої школи, що відповідала всім тодішнім параметрам європейської університетської освіти. Характерною особливістю управління освітою під час перебування України у складі Польщі та Великого князівства Литовського був відхід держави як суб'єкта управлінського впливу на другий план. У Польщі провідну роль в освіті відігравала католицька церква, а держава залишала за собою лише окремі функції регулювання (як-то надання дозволів на учбові заклади окремим особам, магістратам, церковним громадам тощо). Своєю чергою, релігійні громади та інші особи, отримавши відповідні дозволи, перетворювались на суб'єктів управління, які мали утримувати заклади освіти, піклуватись про їх матеріальну базу та кадрове забезпечення. У Великому князівстві Литовському функції з управління освітою здійснювала православна церква [6].

Система вітчизняної освіти у козацьку добу була представлена переважно не вищими, а середніми навчальними закладами, що утримувались за кошти Війська Запорозького, пожертв окремих козаків та міщан. Освітня діяльність здійснювалась у тому числі у бурсах, що перебували у підпорядкуванні церкви. Увагу дослідників привертає той факт, що на відміну від тогочасної Московської держави освіта на українських землях у козацький період носила вже не виключно релігійний (теологічний), а у тому числі світський характер. З-поміж наук (дисциплін), які викладались, були точні науки, іноземні мови та юриспруденція, зокрема такі правові дисципліни як козацьке звичаєве право, магдебурзьке право та ін. [7, с. 43].

У період Гетьманщини освіта розглядалась як потужний ресурс піднесення вищих ланок суспільства (старшини та духовенства), що стало причиною окремої уваги гетьманської влади до питань розвитку середньої і вищої освіти, встановлення патронажу над навчальними закладами. Зокрема, такий

гетьманський патронаж був взятий над Києво-Могилянською колегією академією, що, за словами Л. Л. Прокопенка, є свідченням турботи гетьманської влади про сферу освіти [6]. За підтримки І. Мазепи Києво-Могилянська академія була визнана Петром I як освітянський заклад найвищого типу [8, с. 64]. Загальне керівництво освітою та контроль у цій сфері входили до відання Генеральної військової канцелярії та полкових канцелярій [6]. Водночас, вагому роль в управлінні вищими та середніми навчальними закладами все ще продовжував відігравати інститут церкви.

Українські території під час XVIII-початку XX ст. перебували у складі двох імперій – Російської та Австро-Угорської імперій. У Європі у XVII-XVIII ст. відбувались стрімкий розвиток просвітництва та науки, активізація промислового виробництва та торгівельних відносин, розширення державного апарату та утвердження поліцейської держави у європейських монархіях. Наведені обставини супроводжувались зростаючим попитом на кваліфіковані кадри для різних сфер соціально-економічного та державного життя, а слідом зумовлювали необхідність перегляду державної освітньої політики, посилення ролі держави у питаннях розвитку освіти. У. М. Парпан слушно відмічає іншу важливу тогочасну тенденцію щодо зменшення впливу церкви на освіту: «церква, її інституції закономірно втрачали монополію на організацію та функціонування освіти. Натомість здійснювалися освітні реформи, під час яких відбувалися секуляризація освітньої справи та створювалися загальнодержавна система освіти на світських засадах» [9, с. 23-24].

Освіта почала розглядатись як важлива державна справа та потужний ресурс від якого залежить розвиток виробництва, торгівлі, соціально-культурної та інших сфер. Значення освіти в науковій літературі Російської імперії описувалось так: «немає такої сфери в суспільному, політичному, економічному чи духовному житті народу, в якій успішний розвиток не знаходився б у прямому відношенні до міри поширення народної освіти» [10, с. 391]. Держава сприяла відкриттю закладів вищої освіти, як класичних, так і спеціалізованих. Зокрема, у 1804 р. було утворено Харківський університет, у 1833 р. – Університет Святого Володимира (м. Київ), у 1865 р. – Новоросійський університет (м. Одеса), 1873 р. – Харківський ветеринарний

інститут, 1875 р. – Ніжинський історико-філологічний інститут, 1885 р. – Харківський технологічний інститут, 1898 р. – Київський політехнічний інститут та ін.

В умовах розвитку поліцейських держав у Росії та інших монархіях Європи набула розвитку галузь поліцейського права (попередниця адміністративного права). Центральним поняттям цієї галузі була поліція як особливий вид державної діяльності. Розмежовувалась поліція «безпеки» та поліція «добробуту». Якщо завдання поліції «безпеки» зводились до охорони громадського порядку і спокою, то поліція «добробуту» опікувалась питаннями розвитку державних і приватних господарств, фізичного і духовного розвитку населення, у тому числі і освітою. У XIX-на початку XX ст. поширеним використовувався навіть термін «поліція освіти» – для позначення державної діяльності, організованої сили примусу у сфері освіти [11, с. 17-18]. Як свідчить аналіз наукових джерел, вчені-поліцейсти розглядали діяльність у сфері народної освіти як одну зі складових предмету поліцейського права. Наприклад, В. Ф. Дерюжинський підкреслює, що предмет поліцейського права охоплює «державну і суспільну діяльність, котра має завданням сприяння духовно-інтелектуальному розвитку населення» (сюди належить головним чином піклування держави і суспільства про народну освіту...)» [10, с. 16].

Для освітянської сфери період XVIII-початку XX ст. відзначився формуванням спеціалізованих центральних органів державного управління сферою освіти (у 1760 р. в Австро-Угорщині – Вищої наукової комісії, що керувала середньою та вищою освітою, у 1802 р. в Російській імперії – Міністерства народної освіти). Вважається, що ідея стосовно заснування такого Міністерства в Російській імперії належала саме В.Н. Каразину, що був наближений до Олександра I [12, с. 227; 13, с. 38]. У Російській та Австро-Угорщині, як і в інших європейських державах (Пруссії, Франції), утверджується жорстка централізована модель управління освітою, що функціонувала в умовах розквіту поліцейської держави.

У результаті реформи у 1802-1804 рр. у Російській імперії існували освітні заклади чотирьох типів: парафіяльні, повітові, губернські та університети. Університети розглядалися як «установи, що мають своїм завданням вивчення,

розробку і поширення наукових знань», при цьому вважались «не лише науковими та навчальними, а й адміністративними установами», що здійснювали керівництво ввіреними їм гімназіями та нижчими школами університетського округу [10, с. 408-409]. Відносини у сфері організації та функціонування університетської освіти регулювались, насамперед, такими актами як статuti. Так, у 1804 р. було видано перший Статут університетів Російської імперії. Він визначав організацію університетів на засадах автономії. Університети мали власний суд у справах своїх службовців та студентів («як кримінальний по проступкам та образам, так і цивільний у справах, що не стосувались нерухомості»). Передбачалось, що структурно університет мав складатися із 4 факультетів: «моральних та політичних наук», «фізико-математичний», «медичний», «словесних наук». Управління університетом мало здійснюватися на колегіальних засадах та зосереджуватись в руках: 1) колегії, що складалась із усіх ординарних та екстраординарних професорів під керівництво обраного ними ректора строком на один рік; 2) чотирьох факультетських колегіях, що формувались із професорів окремого факультету під керівництво обраних радою деканів; 3) правління – під керівництвом ректора та у складі деканів. Мало завданням здійснювати керівництво, по-перше, господарською частиною, по-друге, університетським судом [10, с. 409; 14, с. 352-357].

В подальшому статус університетів у державі змінювався новими статутами:

– 1835 р. (університети позбавлено повноважень управляти середніми і нижчими учбовими закладами; обмежено самоврядування університетів – вони були передані під опіку попечителів навчальних округів, позбавлені права обирати ректорів та деканів тощо). З позиції С. Сірополка, саме Статут 1835 р. «поклав край фікції свободи, котра номінально зберігалась ще у Статуті 1804 року» [12, с. 239];

– 1863 р. (відновлено право університетської громади обирати ректора та деканів; запроваджено обрання професорів і проректорів; збільшено фінансування та ін.);

– 1884 р. (запровадження іменування університетів як «імператорських»; остаточна ліквідація університетської автономії; замість виборності ректора, деканів та професорів запроваджувалась їх призначення Міністерством народної освіти;



ректор підпорядковувався попечителю навчального округу; просування по службі професорів здійснювалось за рішенням центральної влади; запроваджувалась посада інспектора, які ввірявся нагляд за поведінкою та дисципліною студентів тощо). Підпорядкування навчальних закладів міністерству спричинило розширення контрольно-наглядових і поліцейських функцій щодо них [15, с. 42-43].

Окремі питання управління вищою освітою врегульовувались й у інших правових актах, зокрема «Правилах для студентів університету під час проходження курсу» від 1885 р., «Правилах про оплату за навчання в університеті», «Положення про іспити на звання дійсного студента та на вчені ступені», «Правилах про умови надання студентам стипендій та грошової допомоги» від 1885 р., «Правила про іспити на вчені ветеринарні ступені» від 1894 р. та ін.

Яскравим проявом поліцейської діяльності у вищій освіті стало утворення інституту інспектора з контролю за поведінкою студентів. Він затверджувався на посаді міністром за поданням попечителя учбового округу. Будучи незалежним від університету, інспектор істотно впливав на його організацію та діяльність. Насамперед, завданням інспектора було контролювати виконання студентами встановлених правил в приміщеннях закладу і «у випадку порушення порядку і добропристойності вживати заходи щодо їх відновлення, повідомляючи про це ректора». Інспектори в університетах мав «огороджувати молодь, що в них навчається, від підступів та прагнень злочинної агітації». Проявом «каральної та милующої» влади інспектора щодо студентів була його участь в університетських справах призначення стипендії, надання пільг студентам, дозволу їх репетиторства та ін. [13, с. 41-42]. Неодноразово у результаті діяльності інспекторів студенти притягались до відповідальності університетськими судами (догана, звільнення, поміщення до карцеру тощо). Так, дослідниця Т. М. Калініченко зазначає, що ув'язнення вихованців у карцері практикувалось в університетах (у тому числі в Харківському технологічному інституті та інших харківських вишах) [16, с. 58-59].

Узагальнивши аналіз управлінської діяльності щодо університетської освіти в Російській імперії у XVIII-початку XX ст. можна виокремити такі її особливості:

а) вища освіта усвідомлювалась як важливий об'єкт поліцейської (управлінської) діяльності держави. Культивувались ідеї стосовно вищої освіти як комплексного та міжгалузевого об'єкту управління («завдання сучасної народної освіти настільки широкі та складні, що не можуть бути виконані силами одного лише уряду» [17, с. 270-272]). Крім профільного Міністерства народної освіти вища освіта (зокрема, з огляду на спеціалізовані освітні заклади) розглядалась як об'єкт управління також інших відомств (військової справи, землеробства, внутрішніх справ, шляхів сполучень та ін.) [10, с. 391]; б) вперше було утворено державну систему спеціалізованих суб'єктів управління освітою (Міністерство народної освіти, попечитель навчального округу, інспектор та ін.), відбувалось вдосконалення їх організаційно-правового забезпечення; в) управління вищою освітою здійснювалось на засадах суворого централізму, де нижчі ланки підпорядковували вищим, а автономія університетів згорталась; г) з-поміж методів управління вищою освітою основними ставали поліцейські заходи, що зокрема, полягали у обмеженні свободи та тотальному контролі за поведінкою студентів, забороні їх зборів, примусових заходах, встановлення суворої відповідальності за можливі порушення дисципліни (догана, відрахування, поміщення до карцеру) тощо.

Не можна оминати і той факт, що імперська державна політика у сфері вищої освіти вирізнялась «наступом» на українську мову та заборонаю її використання в Університетах. У цьому сенсі показовими є видання циркуляру міністра внутрішніх справ П. Валуєва – Валуєвський циркуляр від 1863 р. (заборона видання підручників та інших книг українською мовою) та указу імператора Олександра II – Емський указ від 1876 р. (практично суцільна заборона публікацій українською мовою) тощо.

1917-1920 роки увійшли в історію як нетривалий період функціонування національний український урядів (Української Центральної Ради – далі УЦР, Української Держави П. Скоропадського та Директорії УНР). За цей хоч і нетривалий час була проведена чимала робота на шляху розбудови української вищої школи, котра становила невід'ємну складову державної політики. Привертає увагу, що під час кожного із національних урядів функціонував спеціальний

державний орган з питань освіти (а саме: Генеральний секретаріат освіти – УЦР, Міністерство освіти – Українська Держава, Міністерство народної освіти – Директорія УНР). Окремим напрямками державної політики всіх українських урядів простежувались українізація вищої школи та утворення нових закладів вищої освіти.

Під час УЦР генеральним секретаріатом освіти був розроблений план розвитку вітчизняної вищої освіти. Поряд з іншим це план передбачав: а) «зведення лектури (тобто запровадження вивчення) української мови в усіх чинних вищих школах, ... обов'язкової для всіх слухачів, без чого не може бути виданий диплом»; б) утворення нових закладів вищої освіти: «спеціально-професійної в Києві і народного університету в Києві; класичного університету в Кам'янці, а також низки народних університетів у різних губернських містах»; в) поширення української мови і створення у закладах освіти кафедр українознавства [18, с. 74-75].

У складі міністерства освіти Української Держави на правах підрозділу діяла Комісія з питань вищої освіти (очолювалась відомим вченим В. І. Вернадським). За її сприяння були засновані нові заклади вищої освіти – Катеринославський та Таврійський університети. Урядом було прийнято рішення утворення в університетах кафедр українського спрямування (української мови, літератури, історії України, українського права) [16, с. 148-149]. При Директорії УНР діяв не лише департамент з питань вищої школи міністерства, а й колегіальний орган – рада з питань вищої школи. Було прийнято закон УНР «Про державну мову», який прагнули впроваджувати в освіту. Вживались заходи щодо розробки «широких проектів утворення української вищої школи», «закриття всіх російських університетів... і відкриття натомість українських», впровадження мовного закону та ін. Однак, низка управлінських рішень, будучи формально прийнятими, в силу складних соціально-політичних та військових обставин так і залишилась «на папері». Дослідники зазначають, що, наприклад, не реалізованим було рішення про реорганізацію Київського, Одеського та Харківського університетів в україномовні [16, с. 152-153].

Із утвердженням радянської влади та з утворенням Радянського Союзу вітчизняну вищу освіту чекали значні зміни. Освіта та належне виховання молоді

розглядалися, в першу чергу, як запорука «побудови суспільства, що не схоже на старе, тобто комуністичного суспільства» [19, с. 148]. У січні – квітні 1919 р. Народним комісаріатом освіти на чолі Г. Гриньком були сформовані концептуальні засади радянської системи освіти і виховання: загальність, доступність та обов'язковість шкільної освіти; відокремлення церкви від держави, а школи від церкви; запровадження безоплатного навчання у всіх закладах освіти; створення закладів освіти, що інтегрували б науку і виробництво, залучення до навчання дітей робітників тощо. Запроваджувалось два типи закладів вищої освіти: технікуми (вузькопрофільна підготовка) та інститути (підготовка спеціалістів різного фаху). При цьому, у ході реформи вищої школи відбулась відмова від університетів як закладів вищої освіти, що згодом у 1933 р. було переглянуто та університети знову відновлені (у Катеринославі, Києві, Одесі, Харкові). Протягом 20-х рр. ХХ ст. була ефективно проведена «українізація» освітянської системи [20, с. 16-17].

Обраний курс на «масовість» вищої освіти мав результатом відкриття низки нових закладів вищої освіти, кількість яких стрімко зростала. Так, якщо у 1917 р. налічувалось 29 таких закладів, то у 1938 р. їх було вже 129 тощо. Сучасні дослідники пов'язують радянські заходи щодо «доступності» і «масовості» вищої освіти не виключно із потребами виробництва, а й із бажанням забезпечити політизацію академічного співтовариства, поширення через систему вищої освіти пропаганди більшовиків у комуністичному вихованні студентської молоді [9, с. 28].

Загалом весь радянський період вітчизняної вищої освіти характеризувався процесами її істотної політизації, своєрідним «зрощенням» освітньо-партійного середовища. Ще у 1922 р. була затверджена «Інструкція політкомісарам інститутів», яка закріплювала, що «вся повнота влади у вищій школі» належить «ректору разом із політкомісаром». Такий комісар наділявся значними контрольно-наглядовими повноваженнями: усні розпорядження ректора повинні були «віддаватися з відома політкомісара, а письмові – за підписами ректора і політкомісара». Політкомісар стежив «за діяльністю контрреволюційних елементів», застосовував «заходи до їх викорінення», наглядав, щоб функціонування закладу

вищої освіти «відповідало проголошеним декретам, постановам і розпорядженням уряду», спрямовував «професуру і студентів... у напрямі радянського будівництва» [16, с. 178]. Розвиток радянської освітньої сфери відбувався під пильним партійним керівництвом та контролем. При відборі кадрів на керівні посади на перше місце ставились ідейність та політична надійність кандидата, і лише далі – його компетентність [21]. Ідеологізація проявлялась на змісті освітніх програм (викладання «Історії КПРС», «Наукового комунізму» та ін.). У закладах вищої освіти функціонували осередки молодіжної політизованої організації («Комсомолу»).

Привертає увагу, що радянська влада вже з перших років свого існування опікувалась систематизацією освітнього законодавства, що знайшло втілення у затвердженні ВУЦВК Кодексу законів про народну освіту (введений в дію 25.11.1922 р. [22]). Цей акт складався із вступу та 4 розділів та у т.ч. врегульовував питання управління освітою: розділ 1 «Організація управління і постачання народної освіти»; розділ 2 «Соціальне виховання дітей»; розділ 3 «Професійна і спеціально-наукова освіта», розділ 4 «Політична освіта і виховання дорослих» [23].

Післявоєнний період відзначався трансформацією вищої освіти та системи державного управління нею. Відбудова економіка вимагала значної кількості фахівців з вищою освітою, що в умовах браку коштів сприяло широкому впровадженню та розвитку заочної вищої освіти. Така освіта, як вважається, за якістю поступалась очній [24], проте сприяла доступності вищої освіти, дозволяла забезпечити її отримання широкими верствами населення без відриву від виробництва. У межах професійно-технічної та вищої освіти зв'язок між навчальним закладом та виробництвом був особливо тісним. Потреби виробництва зумовлювали кількість і напрями підготовки фахівців, які отримували вищу освіту.

У 1946 р. на базі Наркому освіти було утворено Міністерство освіти УРСР, що конституційно визначало головним органом управління освітою в питаннях, які стосувалися компетенції УРСР. При цьому, заклади вищої освіти та науково-дослідні установи підпорядковувались безпосередньо загальносоюзним органам (за винятком, педагогічних інститутів) [21]. У наступні роки відбувався пошук

оптимальної моделі центрального органу управління і міністерство неодноразово реорганізовувалось (1955-1959 рр. – Міністерство вищої освіти; 1959-1991 рр. – Міністерство вищої і середньої спеціальної освіти), видозмінювалась його структура.

Управління вищою освітою здійснювалось на засадах демократичного централізму, що передбачав централізацію в управлінні та одночасно розвиток місцевої ініціативи, плановий характер діяльності навчальних закладів та ін. [25]. Г. М. Манюк виокремлює такі організаційні принципи радянської університетської освіти: єдине управління, зверху вниз і централізоване управління в руках однієї людини (монополія); наголошує, що такі принципи є «унікальними для вищої освіти у світовому масштабі і є основою всієї радянської університетської системи» [26, с. 8].

Прикметно, що в радянський період утвердилась позиція, що державно-управлінські відносини в сфері вищої освіти є невід'ємною складовою предмету адміністративного права, підтвердженням чому є низка навчальних та наукових праць радянських вчених (Ю. М. Козлов [27, с. 463-484], В. М. Манохін [28, с.388-401], В. Д. Сорокін [19, с. 122-162] та ін.). Правові норми, що регулюють державне управління у сфері вищої освіти, відносились до «управління соціально-культурним розвитком» як підгалузі особливої частини радянського адміністративного права.

Якісно новий період розвитку вітчизняної вищої освіти пов'язується із проголошенням незалежності України у 1991 р. У літературі пропонуються різні підходи до періодизації становлення вищої освіти в умовах незалежності залежно від певних критеріїв [29; 30, с. 118-119; 31; 32; 9, с.11; 33, с. 43 та ін.]. З нашої позиції, періоди розвитку вищої школи часів незалежності слід виокремлювати з огляду на приєднання Україною у 2005 р. до Болонської конвенції (укладена міністрами освіти європейських держав 19.06.1999 р.). Ця міжнародна угода визначила основні засади організації і функціонування вищої освіти в державах Європи, заклала підвалини сучасного європейського освітнього простору, а слідом – приєднання Україною до неї стало «відправною точкою» та ознаменувало початок сучасного етапу реформування вітчизняної вищої освіти відповідно до європейських стандартів.

Основні вектори розвитку вищої освіти у період 1991-2005 р. зумовлювались прагненням у розбудові національної системи вищої освіти в умовах відходу від радянських та наближення до європейських підходів. У 1991 р. було прийнято Закон України «Про освіту» – базовий Закон, що врегулював особливості реалізації права на освіту, визначив: основні засади освіти та її структуру (дошкільна, загальна середня, професійна, вища, післядипломна, позашкільне освіта, аспірантура і докторантура, підвищення кваліфікації, перепідготовка, самоосвіта); типи вищих навчальних закладів (технікум, інститут, академія, університет та ін.); кваліфікації спеціалістів вищої освіти (молодший спеціаліст, бакалавр, спеціаліст та магістр); наукові ступені та вчені звання; органи державного управління освітою та їх повноваження; державні стандарти освіти; створення навчальних закладів та ін.

Обговорення освітянських проблем та шляхів вдосконалення вищої школи проводилось на всеукраїнських з'їздах працівників освіти України. Результатом І такого З'їзду у 1992 р. стало схвалення першої вітчизняної концепції «Освіта (Україна ХХІ століття)», що надалі була оформлена постановою Уряду України від 03.11.1993 р. як Державна національна програма розвитку освіти. У програмі підкреслювалась стратегічна роль вищої освіти, що має стати «могутнім фактором розвитку духовної культури українського народу, відтворення продуктивних сил України». З-поміж стратегічних напрямків реформи вищої освіти визначені: а) прогнозування загальнодержавних, регіональних та галузевих потреб у фахівцях різної кваліфікації; б) запровадження системи відбору і підтримки талановитої молоді у здобутті вищої освіти; в) оновлення змісту вищої освіти, її інформаційного, методичного, кадрового та іншого забезпечення, розробка моделей різних рівнів освіти; г) розбудова вищої освіти на засадах демократії та гуманізму, та ін. [34]. Як наслідок ІІ Всеукраїнського з'їзду працівників освіти Президентом України було затверджено «Національну доктрину розвитку освіти» від 17.04.2002 р. [35].

Закономірним кроком впровадження загального освітнього законодавства стало прийняття спеціальних законів щодо окремих освітніх рівнів («Про загальну середню освіту» від 13.05.1999 р., «Про професійну (професійно-технічну) освіту»

від 10.02.1998 р., «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р., «Про вищу освіту» від 17.06.2002 р. та ін.), їх підзаконна деталізація на рівні указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України та наказів Міністерства освіти і науки України (щодо умов прийому на навчання до ЗВО, напрямів та спеціальностей підготовки фахівців, присвоєння наукових ступенів і вчених звань, організації навчального процесу, статусу ЗВО, порядку їх утворення, реорганізації та ліквідації, ліцензування, акредитації тощо).

Перевагами Закону України «Про вищу освіту» від 17.06.2002 р. стали визначення в ньому автономії та самоврядування як принципів управління вищими навчальними закладами, врегулювання питань якості вищої освіти та контролю у цій сфері, правового статусу учасників навчально-виховного процесу, системи управління у галузі вищої освіти, процедур ліцензування та акредитації вищих навчальних закладів тощо. Істотною новацією стало унормування статусу органів студентського самоврядування як суб'єктів, що беруть участь в управлінні в закладах вищої освіти. Систему управління вищою освітою за Законом становили: Кабінет Міністрів України, МОН України та інші ЦОВВ, яким підпорядковувались заклади вищої освіти, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування, власники вищих навчальних закладів та органи громадського самоврядування. Крім МОН України, у сфері вищої освіти утворювались й інші профільні органи державного управління, зокрема Вища атестаційна комісія України як ЦОВВ (указ Президента України від 25.02.1992 р.), Міжгалузєва республіканська акредитаційна комісія (постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.1992 р.), Державна інспекція навчальних закладів (постанова Кабінету Міністрів України від 26.07.2001 р.) та ін.

Із долученням до Болонського процесу у 2005 р. філософія і концепція розвитку вищої освіти в Україні докорінно змінились, істотно поживались процеси її «європеїзації». Як зазначає В. Я. Тацій, «Болонський процес – це революційне явище для Європи ХХІ ст.», що дозволяє розробити універсальну схему європейської вищої освіти [36]. Основні вектори реформи вітчизняної вищої освіти зосереджувались навколо впровадження основних шести ключових позицій



Болонської декларації: 1) організація дво-складового навчання за моделлю: «бакалаврат (3-4 роки) + магістратура (1-2 роки)». Необхідність відмови в Україні від освітньо-кваліфікаційного рівня «спеціаліст»; 2) введення європейської кредитно-трансферної системи (ECTS), в основі якої «кредит» – стандарт кількості навчальних годин у засвоєнні навчального предмета, включаючи аудиторну і самостійну роботи. Такі нововведення мали сприяти міжнародній мобільності студентів та науково-педагогічних працівників шляхом стандартизації результатів навчання або наукової діяльності; 3) забезпечення якості вищої освіти – утворення акредитаційних структур, котрі були б незалежні від уряду; здійснення незалежної оцінювальної діяльності здобутих знань, умінь і навичок; 4) активізація студентської та викладацької мобільності з метою обміну передовими практиками; 5) забезпечення працевлаштування випускників – запровадження «результато-орієнтованого» навчання, де основна увага приділяється підготовці фахівця до ринку праці; 6) широка популяризація європейської системи вищої освіти та ін.

Актуальні завдання щодо «європеїзації» вищої освіти обґрунтовано вимагали новелізації законодавства про вищу освіту. Зокрема, системна модернізація вищої освіти пов'язана із Законом України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. Основні нововведення Закону полягали в наступному: а) утворення окремого колегіального органу – Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти; б) вдосконалення засад академічної доброчесності та боротьби із плагіатом (обов'язкове оприлюднення дисертацій); в) посилення кадрової, академічної та фінансової автономії закладів вищої освіти (наділення трудового колективу правом обирати ректора; надання згоди органу громадського самоврядування факультету на призначення та звільнення його керівника; надання закладам права остаточного присуджувати наукових ступенів; право вищих навчальних закладів розміщувати надходження від своєї діяльності у державних банках та ін.); г) впровадження технологій електронного урядування до вищої освіти (утворення ЄДЕБО та реалізація механізму електронного вступу до закладів вищої освіти); г)

запровадження мінімальної квоти вибіркових дисциплін (не менше 25 %); д) зменшення навчального навантаження на викладача (від 900 до 600 год. на ставку) та ін.

У п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. міститься нормативне поняття «вищої освіти», котре можна охарактеризувати як «компетентнісно-орієнтоване». «Вища освіта» розкривається як «сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у закладі вищої освіти (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищими, ніж рівень повної загальної середньої освіти» [37]. Нормативне поняття «вищої освіти» дозволяє виділити такі її характеристики: а) сутність вищої освіти становить сукупність компетентностей, якими у систематизованому вигляді оволодіває здобувач; б) вона здобувається у вищому навчальному закладі або ж у науковій установі; в) має певну галузеву належність (прив'язка до галузі знань і кваліфікації) та рівневу структуру; г) за складністю такі компетентності є вищими від тих, що отримується у закладах середньої освіти.

Систему вищої освіти за чинним законодавством України складають, зокрема:

1) *заклади вищої освіти державної, комунальної або приватної форм власності*: університети (багато- або одно-галузеві заклади), у тому числі національні та дослідницькі; академія та інститут (галузеві заклади); та коледж;

2) *рівні та ступені (кваліфікації) вищої освіти*. Мова йде про багаторівневий характер вищої освіти, у межах вертикальної структури якої: початковий – умовно «молодшо-бакалаврський», перший – бакалаврський, другий – магістерський, третій – освітньо-науковий або освітньо-творчий [38, с. 14]. З-поміж ступенів вищої освіти: молодший бакалавр, бакалавр, магістр, доктор філософії/доктор мистецтва. Привертає увагу, що станом на сьогодні вже не здійснюється підготовка здобувачів за такими освітньо-кваліфікаційними рівнями як молодший спеціаліст та спеціаліст;

3) *галузі знань і спеціальності* – перелік широких предметних областей освіти і науки та у їх межах споріднених спеціальностей, що визначаються Урядом України (сьогодні це 29 галузей знань, в межах яких більше 130 спеціальностей [39]);

4) *освітні та наукові програми* – комплекс освітніх компонентів, які розробляються ЗВО (науковою установою) і за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти за певним ступенем вищої освіти, що забезпечує отримання результату навчання. Освітні програми у добровільному порядку та за ініціативи ЗВО акредитуються Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти або визначеними Урядом України іноземними акредитаційними агентствами [40];

5) *ліцензійні умови провадження освітньої діяльності* – кадрові, матеріально-технічні та інші вимоги, що визначаються законодавством та дотримання яких уможлиблює здійснення освітньої діяльності ЗВО і науковими установами [41, 42];

6) *органи, що здійснюють управління у сфері вищої освіти* (Кабінет Міністрів України; МОН України; галузеві державні органи, до сфери управління яких належать ЗВО (МВС, Міноборони, Міністерство юстиції, Державна податкова служба України та ін.); органи влади АРК, органи місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать ЗВО; Національна академія наук України (далі – НАН України) та національні галузеві академії наук; засновники ЗВО; органи громадського самоврядування у сфері вищої освіти і науки; Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти) та ін.;

7) *учасники освітнього процесу* (наукові, науково-педагогічні та педагогічні працівники; здобувачі вищої освіти та інші особи, які навчаються в ЗВО; фахівці-практики, які залучаються до освітнього процесу на ОПП; інші працівники закладів).

У свою чергу, зазначимо, що незважаючи на формальну визначеність у законодавстві понять «освіта» та «вища освіта» у вітчизняних наукових джерелах стосовно визначення сутності освіти загалом і вищої освіти зокрема пропонуються різні підходи. Звернення до таких підходів на шляху концептуалізації розуміння вищої освіти як об'єкту управлінської діяльності, на нашу думку, є необхідним.

Так, Великий тлумачний словник сучасної української мови за ред. В. Т. Бусела розкриває поняття «освіта» шляхом виокремлення декількох її основних значень: по-перше, як «сукупність знань, здобутих у результаті навчання»; по-друге, як «процес засвоєння знань»; по-третє, як «система навчально-виховних заходів» та «система закладів і установ, через які здійснюються ці заходи». При цьому, прикметник «вищий» тлумачиться як «якість певного предмета, яка властива йому більшою мірою, ніж іншому» [43, с. 162, 857]. Водночас, Юридична енциклопедія за ред. Ю. С. Шемшученка також не обмежується одним аспектом поняття «освіта» та пропонує її сприймати як «процес та результат засвоєння систематизованих знань, умінь і навичок, необхідних для практичної діяльності» [44, с. 327-328]. Всесвітня декларація про вищу освіту для XXI ст.: підходи та практичні поради (м. Париж, 1998 р.) містить таке поняття: «вища освіта» – це «всі види курсів підготовки та перепідготовки для наукових досліджень на рівні після середнього, що здійснюються університетами та іншими учбовими закладами, які визнані в якості учбових закладів вищої освіти компетентними державними органами» [45].

Підтвердженням полісемантичності поняття «вища освіта» є численні підходи до його розуміння, що пропонуються у літературі. Аналіз навчальних та наукових джерел показує, що вищу освіту розглядають як «капітал», «товар», «послугу», «об'єкт» (державної політики, управлінської, контрольної діяльності тощо), «процес», «діяльність», «відносини», «сфера» або «галузь» (інноваційна тощо), «механізм», «фактор» або «чинник» (культури, розвитку, державотворення тощо), «умова», «метод», «засіб» (розвитку особистості, запобігання злочинності тощо) тощо [46; 47, с. 24; 48; 49, с. 7; 50; 51, с. 193 та ін.]. Наявність багатьох аспектів у розумінні вищої освіти жодним чином не свідчить про протиріччя, адже наявні позиції є правильними точками зору на один і той же об'єкт пізнання, проте із різних методологічних позицій (соціальний, педагогічний, економічний, юридичний, політичний, філософський та інші зрізи освітньої діяльності). За

сучасних умов навіть говорять про формування окремої галузі знань – «Освітології», що є міждисциплінарною та вивчає різні аспекти освіти як явища [52].

Наше дослідження ж є адміністративно-правовим, у межах якого вища освіта становить інтерес, насамперед, як об'єкт державно-управлінської діяльності. У зв'язку з цим особливе значення має юридичний вимір вищої освіти, аналіз тих підходів, що склались у межах наук державного управління (публічного управління та адміністрування) та адміністративного права. Так, Н. Л. Губерська у межах юридичного виміру освіти пропонує виокремлювати такі аспекти: 1) як об'єктивно чинні суспільні відносини, врегульовані правовими нормами, в яких формується й реалізується державна політика, визначаються стандарти освітньої діяльності, здійснюється адміністрування у сфері освіти, забезпечується якість освіти; 2) як сфера реалізації фізичними особами їх прав на освіту; 3) як сфера функціонування уповноважених адміністративних органів, юридичних осіб публічного права, які на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, створюють умови для реалізації суб'єктивних прав на освіту; 4) як правовідносини, які виникають у зв'язку з адміністративним та судовим захистом учасників освітнього процесу на підставі відповідного законодавства. Надалі вчена відзначає розуміння вищої освіти, що можна охарактеризувати як інституційне – як сукупність інституцій (навчальних, наукових і методичних установ, підприємств, державних і муніципальних органів управління освітою, суб'єктів самоврядування в галузі вищої освіти) та системи засобів, інструментів, процедур, що спрямовані на досягнення відповідного освітнього результату [53, с. 12, 23].

Подібну позицію (особливо у контексті перших трьох аспектів освіти, виділених Н. Л. Губерською) демонструє Д. Л. Ворон. Він доходить висновку, що освіта, у тому числі вища, виступає відносинами, урегульованими нормами права, у яких реалізується право фізичних осіб на освіту, формується і здійснюється державна політика, встановлюються стандарти освітньої діяльності, реалізується адміністрування, контрольна діяльність, забезпечується якість освіти [54, с. 152].

Так, С. М. Кушнір послуговується двома підходами до розуміння вищої освіти: а) у вузькому сенсі – як конкретні правовідносини, що виникають між суб'єктами освітнього процесу щодо певних галузей знань і кваліфікації на конкретному рівні вищої освіти; б) у широкому сенсі – як сукупність знань та інших компетентностей, яких здобуває особа в ЗВО або науковій установі за визначеними галузями знань, кваліфікаціями на рівнях вищої освіти. Своєю чергою, науковець допускає і розгляд вищої освіти у розумінні її інституційного компонента (мета, завдання, функції, суб'єкти освітніх правовідносин, процес і його результат, виокремлення етапів та дій). При цьому, аналізуючи вищу освіту як об'єкт державного контролю вчений практично відтворює, дещо вдосконаливши, компетентнісно-орієнтований підхід, що закріплений чинним Законом України «Про вищу освіту» [55, с. 81-82].

Вища освіта як об'єкт державного контролю становила предмет наукової уваги також В.О. Невядовського. Вчений характеризує вищу освіту: а) у широкому розумінні – через категорію «діяльність» (особливу, стандартизовану, регульовану державою, засновану на законодавстві, пов'язану із забезпеченням отримання спеціальних знань, вмінь та навичок відповідно до встановлених ступенів та рівнів; б) у вузькому розумінні – через сукупність спеціальних знань, вмінь, навичок та цінностей (духовних та моральних), що надаються особі у порядку, який встановлюється законодавчими актами та регламентується державою [56, с. 26].

Заслужують на увагу профільні дослідження у межах управлінської науки, у яких не лише розкриваються загальнотеоретичні особливості об'єкту управління, а й сутність вищої освіти як специфічного об'єкту управління, і, що важливо, внутрішня організація (побудова) такого об'єкту, його складові, підсистеми тощо. Так, під «об'єктом управління» загалом прийнято розуміти «систему, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто систему якою управляють [57, с. 189]. Об'єкт управління разом із його суб'єктами, управлінським впливом та зворотнім зв'язком (управлінськими відносинами) формує систему управління. Н. М. Мельтюхова відзначає таку властивість об'єкта

управління як його здатність визначати стан функціонування суб'єкта, впливаючи на його побудову і організацію, обрання цілей та засобів їх досягнення [58, с. 521]. При цьому, у межах об'єкта управління виокремлюють переважно два його аспекти: елементно-структурний – як сукупність людей (персонально), виробничих, галузевих утворень і груп; функціональний – як діяльність, поведінку індивідів та груп людей (С. К. Гречанюк, О. А. Машков, Н. Р. Нижник та ін.) [59, с. 916; 60, с. 21-22].

Аналізуючи освіту як об'єкт управління, І. В. Луговий розкриває її сутність як «сукупний процес і результат цілеспрямовано організованого інформаційного окультурення людини, освоєння нею культурного досвіду» [61, с. 5]. Н. А. Серкова, розглядаючи систему державного управління у сфері вищої освіти, виокремлює її об'єкт – область вищої освіти, котра розглядається в декількох аспектах. По-перше, як процес задоволення потреб особистості у поглибленні та розширенні освіти на основі загальної середньої (повної) або професійної освіти. По-друге, як мережа ЗВО та наукових організацій. По-третє, як об'єднання юридичних осіб, громадських об'єднань, що реалізують діяльність у сфері вищої освіти [45, с. 23].

Такі науковці як П. І. Алієва, С. А. Вавренюк та Л. М. Грень узагальнюють такі об'єкти управління у сфері вищої освіти: а) інституційні об'єкти (Національні університети, системо утворюючі ЗВО, класичні ЗВО, інноваційні ЗВО); б) інфраструктурні об'єкти (Об'єднання та асоціації ЗВО, система оцінки якості освіти, система висвітлення інформації, система єдиного інформаційного простору, система підготовки та підвищення кваліфікації); в) освітні програми як об'єкти (ступеня бакалавр та магістр); г) проекти як об'єкти (перехід на автономне фінансування ЗВО) [62, с. 23]. На думку І. С. Качарян, вища освіта як об'єкт управління має такі підсистеми: 1) процеси, щодо яких здійснюється керівництво; 2) складова організаційної структури; 3) фаза управління; 4) період управління. При цьому, в структурі керованих процесів як об'єктів управління вищою освітою виокремлюються матеріально-технічне, інформаційне, кадрове та фінансове забезпечення [63, с. 82; 64, с. 78].

Підсумовуючи огляд наукових позицій зауважимо, що більшість підходів, що склались в управлінській та адміністративно-правовій науках полягають у сприйнятті «вищої освіти» як через такі родові категорії як «діяльність», «процес», «результатів», «правовідносин» та «системи установ» тощо. З нашої позиції, закріпленій чинним Законом «Про вищу освіту» підхід щодо розуміння «вищої освіти» як сукупності компетентностей безумовно має бути врахований. Однак, у контексті нашого дослідження ми сприймаємо «вищу освіту» як об'єкт управління, а тому наявним легальним підходом обмежитись не можемо. Враховуючи лексичне значення слова «освіта», сучасні наукові напрацювання та з огляду на предмет аналізу пропонуємо такі підходи до сприйняття вищої освіти як об'єкт управління:

а) розуміння у широкому сенсі (*«компетентнісно-цільовий» підхід*): вища освіта є врегульованою законодавством діяльністю уповноважених на те суб'єктів, що спрямована на забезпечення здобуття особами у ЗВО (наукових установах) сукупності знань, умінь та інших компетентностей відповідно до встановлених рівнів, галузей знань та спеціальностей. У цьому сенсі робиться акцент на сприйнятті вищої освіти як особливої діяльності, що має конкретну мету – впорядкувати відносини з метою забезпечення отримання особами компетентностями відповідно до початкового, бакалаврського, магістерського або освітньо-наукового рівня;

б) розуміння у вузькому сенсі (*«компетентнісно-результатний» підхід*): вища освіта – сукупність знань, умінь та інших компетентностей згідно певних рівнів, галузей знань, спеціальностей. Цей підхід співзвучний із нормативним визначенням Закону України «Про вищу освіту». При цьому можливим є виокремлення аспектів:

– *стандартно-нормативний аспект*, згідно якого вища освіта зводиться до сукупності обов'язкових загальних та спеціальних (фахових, предметних) компетентностей, що передбачаються стандартом вищої освіти за певними рівнями, галузями знань, спеціальностями, котрий затверджується МОН України, та якими мають оволодіти випускники для отримання відповідного диплому про вищу освіту. Це загальнодержавний рівень, формально-обов'язкова, стандартизована та



нормативно-встановлена сукупність компетентностей. У цьому аспекті «управляти вищою освітою» значить організаційна та виконавчо-розпорядча діяльність уповноважених на те суб'єктів, пов'язана із розробкою проекту стандарту вищої освіти за певними рівнями, галузями знань, спеціальностями, погодженням його із НАЗЯВО, затвердженням МОН України, його переглядом, вдосконаленням тощо;

– *конкретно-індивідуальний аспект*. Вища освіта як сукупність знань, умінь та інших компетентностей, здобутих конкретною особою у результаті її навчання у ЗВО (науковій установі) за певним встановленим рівнем, галуззю знань та спеціальністю. Мова йде про рівень певної окремої особи та індивідуальний набір наявних у неї компетентностей у результаті здобуття вищої освіти, що можуть бути перевірені та оцінені. За такого аспекту «управління вищою освітою» зводиться до діяльності особи стосовно різного роду застосування здобутих компетентностей (для вступу з метою здобуття вищого ступеня вищої освіти, для реалізації трудової функції тощо), підвищення професійної компетентності тощо. Привертає увагу, що за сучасних умов поширеним є термін «управління знаннями» [65, с. 726; 66 та ін.], який хоч і не має єдиного визначення, але є відтворенням саме конкретно-індивідуального аспекту «компетентнісно-результатного» підходу вищої освіти.

У нашій роботі під вищою освітою як об'єктом управління буде розумітись саме «компетентнісно-цільовий підхід». Основними компонентами вищої освіти як управлінського об'єкту виступають такі: *а) інституційний компонент* – врегульована діяльність уповноважених суб'єктів щодо утворення, реорганізації, ліквідації ЗВО різних типів (університетів, академій, інститутів, коледжів), їх відокремлених структурних підрозділів тощо; *б) кадровий компонент* – діяльність щодо вироблення та встановлення вимог до претендентів на заняття посад педагогічних, науково-педагогічних та інших працівників, відбір та призначення їх на посади, забезпечення належного виконання професійних обов'язків, організації професійного зростання та підвищення кваліфікації, у тому числі викладацька міжнародна мобільність, вивільнення персоналу тощо; *в) навчальний компонент* – діяльність щодо організації та здійснення навчального процесу у ЗВО (наукових

установах) відповідно до встановлених стандартів вищої освіти та інших вимог, ліцензування освітньої діяльності у ЗВО (наукових установах), забезпечення якості вищої освіти, розробка, вдосконалення та акредитація освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти у ЗВО (наукових установах) тощо;

г) *науковий компонент* – організація науково-дослідної діяльності у ЗВО, у тому числі її інтернаціоналізація; г) *матеріально-фінансовий компонент* – забезпечення бюджетного фінансування ЗВО (наукових установ), сприяння залученню альтернативних джерел їх фінансування, розвиток матеріально-технічної бази тощо.

Наведені компоненти не є ізольованими, а тісно взаємопов'язані між собою. Наприклад, наочним проявом взаємозв'язку освітнього та наукового компонента вищої освіти є підготовка докторів філософії (освітньо-науковий ступінь вищої освіти).

В умовах адаптації освітянської системи України до європейських стандартів, що зумовило прийняття законопроекту «Про освіту дорослих» (реєстр. № 7039 від 10.02.2022 р., далі – законопроект № 7039 [67]), важливого значення має розмежування таких понять як «вища освіта» та «освіта дорослих». Ситуація дещо ускладнюється тим, що у тексті законопроекту № 7039 нормативне поняття «освіта дорослих» відсутнє. Натомість надається визначення «дорослої особи» – особа, яка досягла повноліття (ч. 1 ст. 1). Відповідно до ст. 10 Закону «Про освіту» від 05.08.2017 р. «вища освіта» та «освіта дорослих» визначаються як одні зі складників системи освіти в Україні [68]. Законопроектом № 7039 встановлюються складники освіти дорослих: а) додаткова особистісно орієнтована освіта і навчання; б) безперервний професійний розвиток, у т.ч. післядипломна освіта (підвищення кваліфікації тощо); в) громадянська; г) компенсаторна; г) формаційна освіта (ст. 6).

Такий складник освіти дорослих як «формаційна освіта» у т.ч. пов'язується зі здобуттям ступеня вищої освіти (молодшого бакалавра, бакалавра, магістра) особами, у яких перерва після здобуття попереднього рівня формальної освіти становила не менше 5 років, або здобуттям такої освіти за іншою спеціальністю чи ОП (ст. 11). Крім того, підвищення кваліфікації, будучи однією із форм освіти дорослих, може забезпечуватись і ЗВО (ст. 9) [67]. З іншої сторони, важливо

наголосити, що не всі вступники до ЗВО та здобувачі вищої освіти є дорослими особами (повнолітніми). З урахуванням наведеного доходимо висновку, що поняття «вища освіта» та «освіта дорослих» є тісно пов'язаними, але не тотожними. Ці поняття є порівнюваними та перебувають у логічному відношенні перетину – обсяг понять «вища освіта» та «освіта дорослих» співпадає лише частково. Умовно таке співвідношення можна відтворити так: «не будь-яка вища освіта є освітою дорослих» (здобувачами вищої освіти можуть бути і не дорослі особи) та «не будь-яка освіта дорослих є вищою освітою» (освіта дорослих, крім формаційної (вищої) освіти, охоплює й низку інших складників – компенсаторну, освіту, стажування та ін.).

Станом на початок 2019-2020 н.р. в Україні нараховувалось університетів, академій та інститутів – 281 (1266100 здобувачів), коледжів, технікумів та училищ – 338 (173600 здобувачів) [69]. Більшість ЗВО у 2023 р. були державної власності – 59,6 %, частка приватних – 33,7 %, комунальних – 6,7%. Географічно найбільше ЗВО розташовано у Києві (133), Харкові (57), Львові (38), Дніпрі (33) та Одесі (33) [70].

На разі основні пріоритети розвитку вищої освіти визначені Стратегією розвитку вищої освіти в Україні на 2022-2032 рр., що затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.02.2022 р. З-поміж таких напрямків: автономія та інституційна спроможність ЗВО; прозорість і відкритість управління; партнерство; несприйняття корупції; академічна доброчесність; академічна свобода; прагматичність у виборі моделей розвитку; професіоналізм; колегіальність і залученість учасників освітнього процесу до процесів реформи системи вищої освіти; відповідальність; тісний зв'язок освіти з наукою, економікою; орієнтація на найвищі наукові досягнення; орієнтація на досягнення найвищої якості освіти; орієнтація на поточні та перспективні пріоритети суспільства і національної економіки; збереження кращих надбань вітчизняної освіти, інтелектуального людського потенціалу в регіонах; доступність і рівність, неупередженість; орієнтація на всебічний розвиток особистості протягом життя; інклюзивність; зовнішня відкритість на паритетних засадах; адаптивність; різноманітність; самоорганізація;

стійкість [71]. Водночас, важливо розуміти умови, у яких сьогодні функціонує і реформується вища освіта в Україні та у яких реалізується вищенаведена Стратегія.

За сучасних умов вітчизняна вища освіта демонструє безпрецедентний досвід реформування на шляху входження до європейського освітнього простору в надзвичайно складних умовах: починаючи з 2014 року – в умовах тимчасової окупації Росією АРК та окремих районів Донецької і Луганської областей, антитерористичною операцією та бойовими діями, внутрішнім переміщенням низки закладів вищої освіти з АРК та Східної України (2014-2022 рр.); у 2019 році – і без того складні умови функціонування вищої школи були доповнені пандемією коронавірусної хвороби COVID-19 (2019-2022 рр.); і за сьогоднішнього дня – починаючи із 24.02.2022 р. вища освіта функціонує та розвивається в умовах повномасштабної збройної агресії Росії проти України, що спричинило тимчасову окупацію низки областей і районів України та їх примусову переорієнтацію на російську мову та навчальні програми, активні бойові дії на території України та постійні безпекові ризики, руйнування приміщень та інфраструктури низки ЗВО, активізацію процесів щодо їх передислокації до безпечніших регіонів України. Так, згідно з офіційною інформацією станом на 01.08.2022 р. руйнувань зазнали 2200 закладів освіти, серед них 225 – повністю зруйновані (у т.ч. ЗВО – 7), 1975 – частково зруйновані (у т.ч. ЗВО – 46). При цьому, нараховувалось 29 переміщених ЗВО та 64 відокремлених підрозділів ЗВО різних форм власності (з урахуванням кількості ЗВО переміщених у період з 2014 р.) [72]. Згідно Доповіді НАЗЯВО, оприлюдненої у 2023 р., кількість здобувачів у переміщених ЗВО становить більше 41 тис. осіб [70].

Крім того, триваючі бойові дії зумовили зменшення контингенту та кількості осіб, які бажають вступити до вітчизняних ЗВО, їх масове переміщення та виїзд за кордон, складнощі фінансування ЗВО та проблеми кадрового забезпечення вищої школи, внутрішню і зовнішню міграцію педагогічних, наукових та науково-педагогічних працівників, скорочення їх посад, зменшення доходів, невизначеність у питанні майбутнього збереження роботи викладачами, вступ викладачів до лав ЗСУ та територіальної оборони, зміну форматів занять (дистанційний або

аудиторний), значні проблеми відносно доступу до вищої освіти, у тому числі через відсутність або перебої Інтернет-мережі, відключення електроенергії тощо, постійну загрозу для життя і здоров'я студентів та інших учасників освітнього процесу, їх складний морально-психологічний стан, соціально-побутові умови та ін.

У Інформаційно-аналітичному збірнику «Освіта в умовах воєнного стану», що оприлюднений МОН України у 2022 р., наводиться перелік основних викликів для вищої освіти: 1) руйнування приміщень ЗВО, їх інфраструктури, навчально-наукового обладнання; 2) істотні втрати кадрів ЗВО, контингенту абітурієнтів та студентів в умовах їх переміщення до безпечніших областей та до іноземних держав; 3) зниження потенціалу для формування державного замовлення у найближчі роки через значне скорочення контингенту здобувачів освіти, оскільки у повоєнний період велика частина студентів та учнів, викладачів можуть не повернутися до України, залишившись за кордоном; 4) необхідність переорієнтації кадрової підготовки через кардинальні зміни в потребах фахівців для національної економіки та суспільного життя, які динамічно виникли у воєнний і виникатимуть у повоєнний час; 5) доцільність подолання управлінських, законодавчих, фінансово-матеріальних, інституційних та інших недоліків реформування ЗВО, пов'язаних із відсутністю належної координації у сфері освіти дорослих та ін. [72].

Отже, вища освіта як об'єкт управління пройшла тривалий шлях становлення і розвитку: від передумов у Київській Русі та заснування перших українських ЗВО на українських землях у складі Литви та Польщі, встановлення гетьманської опіки над освітою до остаточного оформлення освіти у окрему галузь державного управління під час існування Російської та Австро-Угорської імперій. Радянський період ознаменувався сприйняттям освіти як важливого провідника комуністичної пропаганди, рушійної сили розвитку виробництва. Із проголошенням незалежності почалась активна розбудова національної вищої освіти, її організаційно-правового, кадрового, матеріально-технічного та іншого забезпечення в умовах обраного курсу на приєднання до Європейського освітнього простору. Починаючи з 2014 р. і до сьогодні вітчизняна система вищої освіти демонструє безпрецедентний досвід

функціонування, за якого не лише забезпечує різні сфери суспільного та державного життя кваліфікованими фахівцями, а й впроваджує євроінтеграційні реформи в умовах збройної агресії проти України, що неодмінно має бути враховано під час розробки та реалізації стратегічних (програмних) документів стосовно розвитку вищої освіти, при обранні форм та методів управління нею тощо.

## **1.2. Зміст управління вищою освітою в Україні**

Традиційно під «управлінням» розуміють організуючий владний вплив певного суб'єкта управління на об'єкт управління для досягнення поставленої мети [73, с. 12]. Ця категорія характеризує комплексне соціальне, біологічне, технологічне, інформаційне, владне явище, спрямоване на упорядкування певних процесів, функцій, ефективного використання ресурсів (як матеріальних, так і людських), подолання кризових ситуацій і створення передумов для розвитку об'єктів інфраструктури [59, с. 915]. Суб'єктом управління у найбільш загальному вираженні виступає завжди людина. Водночас, диференціюються об'єкти, залежно від яких виокремлюють такі основні види управління як біологічне (об'єкт – тваринний та рослинний світ), технічне (об'єкт – техніка і технології), соціальне (об'єкт – людина).

Соціальне управління відрізняється від інших видів тим, що реалізується через вплив на свідомість, волю та інтереси людини щодо досягнення поставлених цілей. Саме соціальне управління виступає основою для упорядкування соціальних процесів і поведінки людей задля досягнення певної спільної мети, у тому числі у сфері вищої освіти. Управління вищою освітою за своєю природою безумовно, головним чином, є соціальним – об'єктом і суб'єктом управління виступають люди. Водночас, враховуючи сучасний стрімкий розвиток технологій, у межах вищої освіти набуває розвитку й технічне управління (організація дистанційної освіти, впровадження автоматизованих системи управління навчальним процесом тощо).

Зауважимо, що у науці пропонувалось надзвичайно багато підходів відносно визначення «управління освітою», «управління вищою освітою» або суміжних до

них понять. Ця проблематика не є обділеною увагою вчених різних періодів. Наприклад, Г. П. Бондаренко зазначає, що «управління освітою» (у т.ч. вищою) – це діяльність, спрямована на те, щоб забезпечити проведення єдиної державної політики в цій сфері, високий рівень роботи усіх учбових закладів у відповідності із сучасними вимогами, підвищення якості навчально-виховного процесу, глибокий аналіз стану освіти, вдосконалення навчальних планів і програм, підручників і методичної літератури, укріплення навчально-методичної бази освіти [74, с. 316]. Г. В. Лаврик тлумачить «управління у галузі освіти» як виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади та інших уповноважених на те суб'єктів щодо здійснення комплексу управлінських функцій, пов'язаних з регулюванням відносин у сфері навчання, виховання, професійної, наукової та загально-культурного підготовки громадян України [75, с. 30]. С. К. Андрейчук відзначає, що «управління вищою освітою» є спеціальною організованою діяльністю органів державної влади і недержавних інституцій, яка забезпечує належне функціонування вищої освіти в межах цілей та завдань освітньої політики [76, с. 8]. І з таким визначенням погоджується М. О. Русин [77, с. 110]. В. В. Крижко специфіку «управління освітою» пов'язує із особливостями: а) предмету – наявність керівника закладу освіти як суб'єкта управління; б) продукту праці – інформації стосовно навчально-виховної діяльності; в) засобів діяльності – слова та мова; г) результату роботи менеджера освіти (виховання та розвитку здобувача, рівня його грамотності тощо) [78]. Піддають науковому аналізу і розкривають сутність також таких суміжних понять як «управління системою вищої освіти» (М. П. Іщенко, О. М. Іщенко), «управління відкритою системою вищої освіти» (Т.П. Козарь), «управління розвитком вищої освіти» (О. Л. Тоцька), «управління інноваційним розвитком системи освіти» (С. М. Ніколаєнко), «управління якістю вищої освіти» (Н. Г. Батечко) тощо [79, с. 51; 80, с.150; 47, с. 33; 30; 81; 82 та ін.].

Підходи вчених, будучи відмінними за своє науковою галузевою належністю та сегментом предмету дослідження (вища освіта, її система, якість тощо), все ж є єдиними у сприйнятті управлінської діяльності у сфері вищої освіти як особливого

виду виконавчо-розпорядчої та цілеспрямованої діяльності щодо впорядкування суспільних відносин, що реалізується не лише органами виконавчої влади, а й іншими суб'єктами, у тому числі недержавними (органи місцевого самоврядування, громадськість тощо). Розуміння того, що управління вищою освітою сьогодні не зводиться лише до державного управління безумовно є важливим та відображає сучасні тенденції демократизації шляхом більш широкого залучення інститутів громадянського суспільства до управління освітянською сферою, є логічним у контексті триваючих процесів децентралізації публічної влади, котрі передбачають зростання ролі органів місцевого самоврядування в управлінні соціально-культурною сферою. З огляду на специфіку суб'єкта управлінського впливу можна виокремлювати: а) державне управління вищою освітою – реалізується органами виконавчої влади та іншими державними органами, адміністрацією державних ЗВО та ін.; б) муніципальне управління вищою освітою – здійснюється виконавчими органами місцевого самоврядування, адміністраціями комунальних ЗВО тощо; в) приватне управління вищою освітою – обмежується виконавчо-розпорядчою діяльністю адміністрації ЗВО; г) громадське управління вищою освітою – участь органів громадського самоврядування у здійсненні управлінських завдань та функцій у сфері вищої освіти на різних рівнях (Всеукраїнський з'їзд учасників освітнього процесу та їх об'єднань; конференції учасників освітнього процесу, ЗВО, їх об'єднань в межах населеного пункту, територіальної громади, району, області, АРК; загальні збори трудового колективу ЗВО та його підрозділів, органи студентського самоврядування, наукові товариства студентів та молодих учених та ін.).

Предмет нашої уваги у цій роботі становить саме та управлінська діяльність у сфері вищої освіти, що є за своєю сутністю публічною («public» від лат. «народний», «суспільний» тощо) – реалізується в інтересах суспільства органами публічної влади, державними і муніципальними установами, іншими організаціями та регламентується нормами адміністративного права. Отже, йдеться про ту управлінську діяльність у сфері вищої освіти, що може бути охарактеризована як «державне управління вищою освітою» або ж «муніципальне управління вищою



освітою». У цьому контексті погоджуємось із Т. О. Коломоєць та М. П. Мартиновим, які наголошують, що доцільно вести мову про «публічне», а не лише «державне управління» освітою, адже «за сучасних умов домінуюча роль державного управління істотно модифікується за рахунок втягнення до процесів публічного управління органів місцевого самоврядування та громадянськості з метою більш повного і адекватного задоволення потреб людини та суспільства» [83, с. 108].

Принагідно зауважимо, що поряд із «публічним управлінням вищою освітою» набуває поширення й інший термін – «публічне адміністрування вищою освітою» (Д. Л. Ворон [54, с. 85], І. Г. Орловська [84], Р. Г. Щокін [85] та ін.). Відповідь на питання щодо співвідношення цих понять лежить у площині співвідношення родових їх категорій – «публічного управління» та «публічного адміністрування». Так, В. В. Галуцько зауважує, що «публічне адміністрування» є формою здійснення публічної влади, адміністративною діяльністю з метою задоволення публічного інтересу [86, с. 18]. Н. П. Матюхіна характеризує поняття та риси «публічного адміністрування» робить наголос та тому, що воно спрямоване на забезпечення публічного інтересу та пов'язане із прийняттям адміністративних рішень і наданням адміністративних послуг. Вчена підкреслює, що застосування поняття «публічне адміністрування» протягом останніх років все частіше застосовується в різних сферах та «відповідає сучасним тенденціям і практиці функціонування інститутів демократичного суспільства» [73, с. 11; 87, с. 8, 10]. Р. С. Мельник наголошує, що категорії «публічне адміністрування» та «публічне управління» є синонімами, а отже, вони можуть використовуватися як взаємозамінні [88, с. 37]. При цьому, привертає увагу, що узгодженою видається позиція, що складовими «публічного адміністрування» (точно як і «публічного управління») є державне та муніципальне управління [87 с. 10 та ін.]. На підставі вказаного розглядаємо «публічне управління вищою освітою» та «публічне адміністрування вищою освітою» як однопорядкові поняття з акцентом останнього на «філософії» демократичної та сервісної держави.

Свою чергою, у контексті предмета дослідження постає й інша проблема – врахувати зростаючу роль органів громадського самоврядування в управлінні вищою освітою та обрати у зв'язку з цим вдалий термін. Зазначимо, що у ст. 70 Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 р. використовується термін «державно-громадське управління у сфері освіти». Під ним розуміється «взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з метою прийняття ефективних управлінських рішень та задоволення суспільних інтересів у сфері освіти» [68]. Вслід за Законом у відповідному сенсі термін «державно-громадське управління у сфері освіти» широко використовується і в спеціальній літературі (О. І. Зайченко [89], Л. М. Калініна [90], М. С. Комарницький [91], С. В. Крисюк [92], С. О. Шевченко [93] та ін. [80, 94]). Наголошується, що державно-громадське управління є суспільним управлінням, що забезпечує максимальну участь громадян у розробленні стратегічних напрямів розвитку освіти, а сучасне реформування системи управління освітньою сферою значною мірою пов'язується із розвитком державно-громадських управлінських форм [95, с. 103; 92]. Вчені розмежовують «державно-громадське управління освітою» та «громадсько-державне управління освітою» залежно від того яка структура домінує у такій взаємодії (держава чи громадськість), пишуть про «співуправління освітою» [94, с. 9].

З нашої позиції, у чинному Законі України «Про освіту» у визначенні поняття «державно-громадське управління у сфері освіти» має місце груба логічна помилка до визначення понять – «визначення є зашироким» («дефініція» є ширшою від «дефінієндуму»). Формально-логічно обсяг законодавчо заявленого поняття «державно-громадське управління у сфері освітою» має обмежуватись лише державно-управлінськими «зрізом» діяльності, не включаючи органи місцевого самоврядування. Однак, в умовах триваючої в Україні євроінтеграційної реформи децентралізації загалом нехтувати або ж якимось чином применшувати роль органів місцевого самоврядування в управлінні освітою безумовно не можна. Такі обставини зумовлюють постановку завдання щодо вироблення іншого більш

точного терміну та його використання у науковому обігу. Видається, що сутнісно правильним був би термін «державно-муніципально-громадське управління вищою освітою». Однак, використання такого терміну очевидно не є оптимальним з огляду на його складність (трискладовий характер). При конструюванні терміну не доцільно йти і шляхом об'єднання «державного» і «муніципального» управління у єдине формулювання «публічне управління» – у такому разі вийшло б «публічно-громадське управління вищою освітою». Семантична схожість слів «публічне» та «громадське» лише заплутала б як теоретиків, так і практиків. На нашу думку, доцільно використовувати термін «публічне управління вищою освітою за участю громадськості» – відповідна виконавчо-розпорядча діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування за участі інститутів громадянського суспільства.

Крім суб'єктів, які реалізують управлінські завдання та функції, можна виокремити й інші критерії для поділу управління у сфері вищої освіти на види: а) компонент вищої освіти як об'єкту, на яких спрямований управлінський вплив (управління інституційним, кадровим, навчальним, науково-дослідним або іншим компонентом вищої освіти); б) рівень управлінської системи (управління вищою освітою на загальнодержавному рівні – здійснюється Кабінетом Міністрів України, МОН України та іншими центральними органами виконавчої влади, підпорядкованими їм установами, загальнодержавними органами громадського самоврядування тощо; на місцевому рівні – реалізується Радою Міністрів АРК, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами органів місцевого самоврядування, регіональними органами громадського самоврядування, адміністрацією ЗВО, органами громадського самоврядування ЗВО та його структурних підрозділів) та ін.

Узагальнимо ознаки «управління вищою освітою», серед яких виокремлюємо загальні – властиві будь-якій управлінській діяльності та спеціальні – характерні лише досліджуваного виду управління. До першої групи відносимо те, що управління вищою освітою є: діяльністю, що відзначається публічним, виконавчо-розпорядчим, підзаконним та цілеспрямованим характером; спрямовується на

забезпечення реалізації, охорони і захисту публічного інтересу (у нашому випадку в освітянській сфері); має організаційний зміст та безперервний характер тощо.

Спеціальними ознаками управління вищою освітою можна зазначити такі: 1) особливий об'єкт управлінської діяльності – вища освіта; 2) реалізується з метою упорядкування різного роду суспільних відносин, що виникають між здобувачами вищої освіти, адміністраціями ЗВО, органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими уповноваженими суб'єктами з приводу здобуття особами знань, умінь та інших компетентностей відповідно до встановлених рівнів, галузей знань та спеціальностей; 3) здійснюється системою уповноважених суб'єктів, що охоплює Кабінет Міністрів України, МОН України, підпорядковані йому установи і підприємства (зокрема, Український центр оцінювання якості освіти (УЦОЯО), державна установа (далі – ДУ) «Інститут модернізації змісту освіти», державне підприємство (далі – ДП) «Інфоресурс»), інші центральні органи виконавчої влади та державні органи (НАЗЯВО, Мінекономіки, МВС, Міністерство охорони здоров'я України, Служба Безпеки України та ін.), Рада Міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, органи громадського самоврядування тощо; 4) зміст цієї діяльності характеризується особливим набором та поєднанням функцій, форм та методів управління; 5) регламентується переважно нормами адміністративного права та ін.

Більш глибокому пізнанню управління вищою освітою сприятиме аналіз змісту цієї діяльності. Вважається, що зміст управління (адміністрування) найбільш повно характеризують саме його функції (від лат «functio» – «виконання», «здійснення» тощо) [73, с. 18-19]. Функціями управління вищою освітою є напрямки управлінського впливу уповноважених суб'єктів на суспільні процеси та відносини в основі відповідного управлінського об'єкту, реалізація яких, у свою чергу, отримує втілення у конкретних формах та забезпечується набором методів.

Незважаючи на тривалий період дослідження функцій управління проблема їх класифікації ще належить до дискусійних. Зокрема, пропонуються підходи щодо поділу функцій на: а) пізнавально-програмуючі (цільові), забезпечувальні,

організаційно-регулюючі та ін. (В. Л. Ортинський, З. Р. Кисіль, М. В. Ковалів [96, с. 42-43]); б) основні (загальні), головні, конкретні (специфічні) та допоміжні (Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін. [97, с. 56]); в) головні (політико-адміністративні, соціальні, економічні, культурно-освітні) та допоміжні; внутрішні та зовнішні (А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна [98, с. 110-115]); г) основні – політико-адміністративні, економічні, соціальні, гуманітарні); загальні – стратегічного планування, прийняття управлінських рішень, організації діяльності, мотивації, контролю, допоміжні – управління персоналом, бюджетна, юридично-судова, діловодства, зв'язки з громадськістю (В. Я. Малиновський [57, с. 253-408]); г) загальні, спеціальні та допоміжні (В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, Т. О. Коломоєць, Н. П. Матюхіна та ін. [83, с. 96; 73, с. 18-19]). Вважаємо, що останній підхід, будучи найбільш поширеним у адміністративно-правовій літературі, дозволить комплексно охарактеризувати напрямки управління вищою освітою. Розділяємо думку, що класифікація функцій управління на загальні, спеціальні та допоміжні до того ж демонструє «найбільш стійкий та практично ефективний їх поділ» [83, с. 96].

*Загальними функціями управління вищою освітою є ті напрямки впливу, що властиві будь-якому виду управлінської діяльності, у тому числі у досліджуваній нами сфері. При цьому у питанні набору таких функцій беремо за підґрунтя підхід А. Файоля (1841-1925 рр.) – відомого французького вченого, теоретика і практика у галузі менеджменту та управління, який виділяв обов'язкові управлінські функції (передбачення (планування), регулювання, організація, координація, облік та контроль) [99]. То ж охарактеризуємо загальні функції управління вищою освітою:*

– *прогнозування є аналітичним процесом, що зводиться до передбачення та оцінки майбутнього стану та розвитку вищої освіти в Україні (її кількісних та якісних параметрів), тенденцій та перспектив змін на підставі аналізу умов та факторів, у яких вона функціонує, внутрішніх та зовнішніх впливів, ризиків, загроз тощо. В умовах триваючого воєнного стану і числа безпекових загроз функція прогнозування розвитку вищої освіти надзвичайно актуалізується. Проявами*

прогнозування щодо вищої освіти є: а) передбачення впливу на неї демографічної, етнічної, соціально-економічної ситуації та інших умов в державі, у т.ч. прогноз кількості вступників до вітчизняних ЗВО та випускників у розрізі рівнів та спеціальностей тощо; б) прогнозування потреби у фахівцях та робітниках на ринку праці з метою формування показників державного замовлення на підготовку осіб з вищою освітою за її рівнями та спеціальностями; в) формування прогнозів науково-технічного та інноваційного розвитку (середньо- та довгострокових); г) прогнозування розвитку системи вищої освіти на підставі збору, аналізу освітньої статистики та ін. Прогнозування сприяє суб'єктам управління вищою освітою у обранні найбільш оптимального набору засобів у досягненні цілей, дозволяє скорегувати політику з метою усунення «перекосів», ліквідації кризових явищ тощо.

Прогнозування виступає необхідним базовим етапом *планування*, що у сфері вищої освіти має низку вимірів – від загальнонаціонального до локального на рівні ЗВО. Зокрема, на національному рівні планування розвитку освіти має форму стратегічного планування – вироблення довгострокової стратегії розвитку галузі вищої освіти, що фокусується на її довгостроковій перспективі з визначенням цілей, ресурсів і засобів, а також очікуваних результатів впровадження. Результатом цієї діяльності може стати затвердження суб'єктами управління різноманітних стратегій (концепцій, програм, планів) розвитку вищої освіти, її окремих видів, складових тощо. Наприклад, можна відзначити Стратегію розвитку вищої освіти в Україні на період 2022-2032 рр. та Операційний план її реалізації (розпорядження Уряду України від 23.02.2022 р. [71]), Стратегію розвитку медичної освіти в Україні (розпорядження Уряду України від 27.02.2019 р. [100]) та ін. Як приклад стратегічного документу заслуговує на увагу й «Візія майбутнього освіти і науки України», що оприлюднена МОН України весною 2023 року [101]. На рівні ЗВО планування вирізняється як стратегічним (затвердження стратегій розвитку ЗВО тощо), так і оперативним рівнями (затвердження в ЗВО освітніх програм за рівнями і спеціальностями, навчального плану, індивідуального навчального плану та ін.).

У цьому сенсі можна погодитись із позицією, що затвержені в ЗВО освітні програми належать до особливих актів планування у сфері вищої освіти [54, с. 107];

– *регулювання* як функція управління зводиться до формування правового «поля» організації та функціонування вищої освіти шляхом розробки і прийняття нормативних актів (підзаконна нормотворчість) та їх застосування як до сфери в цілому, так і до її складових, окремих ЗВО тощо. Регулювання вищої освіти проявляється у затвердженні: а) переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти; б) стандартів вищої освіти за певними рівнями та спеціальностями; в) показників державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою; г) переліку посад педагогічних та науково-педагогічних працівників ЗВО; г) порядку підготовки здобувачів наукового ступенів доктора філософії та його присудження; д) ліцензійних умов провадження освітньої діяльності; е) положення про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти; є) умов прийому на навчання для здобуття вищої освіти; ж) зразків і форм документів про вищу освіту; з) положення про ЄДЕБО та ін.

Необхідною умовою ефективного функціонування та розвитку вищої освіти є стабільність та прогнозованість змін нормативної бази, послідовність державної освітньої політики, що реалізується шляхом нормотворення та правозастосування. На жаль, за сучасних умов є приклади зворотнього – непослідовності дій державних органів у регулюванні вищої освіти. Нестабільність та непослідовність у врегулюванні різних аспектів вищої освіти, особливо в кризових умовах, отримують чималий резонанс та досить негативно відзначається на всій галузі. Слушно відзначає Р. В. Шаповал, що сталий розвиток України та її входження у світовий освітній простір можливі лише за умови стабільності системи освіти [102, с. 13]. Як приклад, можна відзначити зміни законодавства відносно правил підготовки і захисту на здобуття ступеня доктора філософії, які реалізуються Урядом України в останні роки, у тому числі вже під час воєнного стану. Подекуди мова йде не просто про непослідовні та необґрунтовані управлінські рішення, а й відверто протиправні.

Для наочності відзначимо лише окремий аспект комплексної проблеми нормативних новел «воєнного часу» – строк, протягом якого здобувачі можуть захистити дисертації доктора філософії: а) у період 21.10.2020 р. – 12.01.2022 р. діяла норма, котра дозволяла за поважних причин провести необхідні процедури та захист дисертації протягом 6 місяців після відрахування із аспірантури [103]; б) у період 12.01.2022 р. – 21.03.2022 р. строк можливості захисту за поважних причин після відрахування із аспірантури був продовжений до 2 років (умовно «спрощення» правил) [104]; в) у період 21.03.2022 р. – 19.05.2023 р. строки були «заморожені» до припинення воєнного стану («період дії воєнного стану, а також наступні три місяці після його припинення або скасування, не враховуються під час обчислення строків» [105]). Це було обґрунтоване реагування Уряду на обставини, зумовлені воєнним станом та бойовими діями в Україні; г) однак вже 19.05.2023 р. Урядом України вносяться зміни до законодавства (з набуттям чинності 01.01.2024 р. [106]), якими взагалі скасовується можливість захисту дисертацій з поважних причин після завершення аспірантури (необґрунтоване істотне «ускладнення» правил). Отже, правила захисту ступеня доктора філософії змінювалися протягом останніх трьох років три рази. Вочевидь, образно кажучи: «Не можна змінювати правила гри вже безпосередньо під час гри». При цьому, важливо наголосити, що істотне «ускладнення» відносно захисту докторів філософії відбулися вже в умовах воєнного стану, в надзвичайно складних соціально-економічних та безпекових умовах. По суті, мала місце «зворотна дія» правових норм щодо новел захисту дисертацій для здобувачів, котрі вже перебували у триваючих правовідносинах із ЗВО. Однак, Конституція України у ст. 58 передбачає, що «закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи» [107]. На нашу думку, норми постанови Уряду України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань підготовки та атестації здобувачів наукових ступенів» від 19.05.2023 р. [106], якими скасовується можливість захисту дисертацій після завершення аспірантури, суперечать Конституції України та мають бути скасовані;



– *організація*. Сутність цієї функції зводиться до упорядкування управлінської системи вищої освіти та її складових, утворення, реорганізації та ліквідації управлінських структур, відбір управлінських кадрів тощо. Основними проявами організації у сфері вищої освіти є: а) утворення, реорганізація та ліквідація ЦОВВ у сфері освіти; б) утворення, реорганізація та ліквідація ЗВО державної форми власності, оптимізація їх мережі, переміщення до безпечних регіонів тощо; в) оголошення конкурсу на зайняття посад керівників ЗВО, адміністрування його перебігу згідно законодавства; г) конкурсний відбір кандидатів та затвердження складу НАЗЯВО; г) утворення Атестаційної колегії МОН України, різного роду допоміжних та консультативно-дорадчих органів у сфері освіти, формування їх персонального складу; д) утворення ЄДЕБО, адміністрування її функціонування тощо;

– *координація* полягає в узгодженні та спрямуванні діяльності різних суб'єктів управління вищою освітою під керівництвом певного координаційного центру з метою досягнення спільної мети. Враховуючи, що у сфері вищої освіти управлінськими завданнями наділяються значна кількість суб'єктів функція координація відіграє досить важливе значення. Так, Кабінет Міністрів України, забезпечуючи проведення державної політики у сфері освіти і науки, спрямовує та координує роботу МОН України та інших ЦОВВ, які наділені повноваженнями у сфері вищої освіти, Ради Міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій [107]. У свою чергу, МОН України як ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, у межах повноважень: а) координує діяльність інших ЦОВВ, які мають повноваження у сфері освіти і науки; б) координує діяльність безпосередньо підпорядкованих йому ЦОВВ (зокрема, таких як Державна служба якості освіти та Національна комісія зі стандартів державної мови); в) координує діяльність органів місцевого самоврядування та їх структурних підрозділів з питань освіти; г) координує інноваційну діяльність у освітянській і науковій сферах; г) координує підготовку педагогічних працівників, які забезпечують отримання населенням повної загальної середньої освіти [107] тощо;

– *контроль*, як справедливо відмічає В. М. Гаращук, є однією з найважливіших функцій державного управління, що полягає у спостереженні за функціонуванням об'єкта з метою: а) отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ такого об'єкту; б) реалізації заходів стосовно запобігання правопорушень; в) надання допомоги підконтрольному об'єкту у відновленні законності та дисципліни; г) з'ясування причин та умов, що сприяли порушенню встановлених вимог; д) вжиття заходів стосовно притягнення винних до відповідальності [108, с. 14]. У ст. 77 Закону «Про вищу освіту» зазначено, що державний контроль за дотриманням ЗВО законодавства у сфері освіти і науки та стандартів освітньої діяльності здійснює МОН України. Згідно ст. 78 Закону громадський контроль реалізується громадськими об'єднаннями та окремими громадянами. Проведений аналіз показав, що контроль у вищій освіті далеко не обмежується діяльністю вказаних суб'єктів. Контроль у сфері вищої освіти є комплексною багатомірною категорією як за предметом, так і суб'єктами здійснення, що охоплює діяльність не лише державних органів (Уряд України, МОН України, Уповноважений із захисту державної мови та ін.), а й органів місцевого самоврядування, керівника та інших суб'єктів управління у ЗВО, органів студентського самоврядування тощо [109].

Предмет контролю у сфері вищої освіти є широким та охоплює: 1) дотримання вимог стосовно забезпечення якості вищої освіти (у широкому її сенсі), включаючи додержання ЗВО ліцензійних умов при здійсненні освітньої діяльності, дотримання стандартів вищої освіти за рівнями та спеціальностями, дотримання вимог до якості викладання, навчально-методичної і наукової діяльності викладачів, відповідність здобутих компетентностей випускників ЗВО вимогам (Зовнішнє незалежне оцінювання (далі – ЗНО), національний мультипредметний тест (далі – НМТ) та ін. О. М. Корінна підкреслює значення цієї складової предмету контролю, наголошує, що результат на виході по факту часто не відповідає стандартам вищої освіти, що затверджені [110, с. 109-112]; 2) дотримання мовного законодавства (використання державної мови у навчальному процесі та науковій

діяльності, у діловодстві в ЗВО тощо); в) дотримання законодавства із соціального забезпечення (стосовно забезпечення прав здобувачів вищої освіти, які мають статус ВПО, особи з інвалідністю, дитини-сироти тощо); г) дотримання міграційного законодавства (в частині оформлення запрошень, прийняття на навчання іноземців та осіб без громадянства, працевлаштування науково-педагогічних працівників, що є іноземцями, тощо); г) дотримання трудового, бюджетного, податкового та інших галузей законодавства;

– *облік* як управлінська функція зводиться до фіксації та аналізу інформації щодо реалізації повноважень суб'єктів управління вищою освітою, управлінських рішень, ЗВО, контингенту здобувачів та кількості професорсько-викладацького складу, документів про вищу освіту тощо. Зокрема, завдячуючи функціонуванню ЄДЕБО відбувається ведення низки реєстрів у сфері вищої освіти, що дозволяє ефективно обліковувати різні об'єкти. Це реєстр суб'єктів освітньої діяльності, у тому числі ЗВО, реєстр науково-педагогічних працівників, реєстр документів про вищу освіту, реєстр сертифікатів ЗНО та НМТ, реєстр студентських квитків та ін.

*Спеціальні функції управління вищою освітою* відображають специфіку саме цього виду управлінської діяльності та значною мірою обумовлюються вимогами щодо впровадження «Болонських» принципів організації та функціонування вищої освіти, адаптації її до Європейського освітнього простору. З-поміж таких спеціальних функцій виокремлюємо: а) забезпечення вітчизняної економіки кваліфікованими фахівцями відповідно до існуючих потреб; б) забезпечення якості вищої освіти; в) розвиток ринку освітніх послуг; г) розбудова автономії ЗВО; д) інтернаціоналізація вищої освіти в Україні та ін. Розкриємо особливості деяких із таких функцій.

– *забезпечення якості вищої освіти.* Аксіомою є те, що від якості вищої освіти безпосередньо залежить успіх розвитку держави, забезпечення її суверенітету та національної безпеки, конкурентоспроможність, євроатлантична інтеграція тощо. У Берлінській декларації («Формування зони вищої освіти в Європі») від 19.09.2003 р. підкреслено, що «якість вищої освіти є наріжним каменем у формуванні загальноєвропейського простору вищої освіти». Відзначено,

що національні системи якості вищої освіти мають забезпечити: визначення відповідальності кожної зі сторін, що бере участь в освітньому процесі; функціонування системи оцінювання програм ВНЗ, зокрема самооцінювання, зовнішні відгуки, оцінювання студентами та з боку роботодавців; наявність сертифікатів про міжнародну участь в оцінюванні інших ЗВО; функціонування міжнародної співпраці; утворення та ефективність функціонування систем акредитації тощо. У Бергенській декларації («Про гармонізацію європейської системи вищої освіти») від 20.05.2005 р. наголошено таке: по-перше, «ЗВО держав Болонського процесу слід продовжити зусилля по підвищенню якості своєї діяльності за допомогою систематичного представлення своїх внутрішніх механізмів гарантії якості і безпосередньої кореляції внутрішніх та зовнішніх систем якості»; по-друге, країни приймають «Стандарти і Директиви для гарантії якості вищої освіти в Європейському регіоні», вироблені Європейською мережею (Асоціацією) гарантій якості (ENQA) [111, с. 79]. Такі стандарти якості ENQA включають 3 основні блоки – внутрішнє забезпечення якості, зовнішнє її забезпечення, агенції із забезпечення якості [112].

Істотної «європеїзації» вітчизняна система забезпечення якості вищої освіти зазнала із прийняттям нового Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. Підвищення якості вищої освіти визначається як один із напрямків державної політики у сфері вищої освіти.

Впроваджуючи європейські стандарти вітчизняна система забезпечення якості вищої освіти організована як комплексна та багаторівнева, що передбачає діяльність як національних, так і локальних суб'єктів. Вона охоплює такі підсистеми:

1) *внутрішнє забезпечення якості освітньої діяльності та вищої освіти* (визначення принципів та процедур забезпечення якості вищої освіти; здійснення моніторингу та періодичного перегляду ОП; щорічне оцінювання здобувачів вищої освіти, науково-педагогічних і педагогічних працівників ЗВО та регулярне оприлюднення результатів таких оцінювань на його офіційному веб-сайті, на інформаційних стендах та в будь-який інший спосіб; забезпечення підвищення

кваліфікації викладачів; наявності необхідних ресурсів для організації освітнього процесу за кожною ОП; забезпечення наявності інформаційних систем для ефективного управління освітнім процесом; забезпечення публічності інформації про ОП, ступені вищої освіти та кваліфікації; забезпечення дотримання академічної доброчесності працівниками ЗВО та здобувачами вищої освіти, у тому числі створення і функціонування ефективної системи запобігання і виявлення академічного плагіату, а також інших процедур і заходів). Належне функціонування внутрішньої системи вимагає від ЗВО утворення окремих спеціальних підрозділів або посад працівників із забезпечення якості вищої освіти, їх роботи щодо постійного розвитку з огляду зворотній зв'язок із здобувачами, викладачами, роботодавцями;

2) *зовнішнє забезпечення якості освітньої діяльності та вищої освіти* (забезпечення ефективності процесів і процедур внутрішнього забезпечення якості освітньої діяльності ЗВО та якості вищої освіти; забезпечення наявності системи проведення процедур зовнішнього забезпечення якості; забезпечення наявності оприлюднених критеріїв прийняття рішень згідно стандартів та рекомендацій забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти; налагодження доступного і зрозумілого звітування; проведення періодичних перевірок діяльності систем забезпечення якості і механізмів роботи з отриманими рекомендаціями; інші процедури і заходи). Значною мірою розвиток зовнішньої системи пов'язується зі створенням та функціонуванням незалежного і спеціалізованого органу – НАЗЯВО, запровадженням концептуально нової процедури акредитації ОП за встановленими критеріями. Розроблені 10 критеріїв, за якими сьогодні здійснюється акредитація ОП, відтворюють європейські підходи до стандартів якості вищої освіти (проекування та цілі ОП; її структура та зміст; доступ до ОП та визнання результатів навчання; навчання і викладання за ОП; контрольні заходи, оцінювання та академічна доброчесність; людські ресурси; освітнє середовище і матеріальна база; внутрішнє забезпечення якості ОП; прозорість та публічність; навчання через дослідження). В.М. Уложенко відзначає, що НАЗЯВО має відігравати особливу роль в системі забезпечення якості вищої освіти [113, с. 118]. Ми загалом з цим

погоджуємось, але гадаємо, що монополізація управлінських функцій з акредитації може з часом містити потенційні ризики, а тому доцільно розширювати практику залучення до роботи в Україні зарубіжних, європейських акредитаційних агентств;

*3) забезпечення якості діяльності НАЗЯВО і незалежних установ з оцінювання.*

Перспективи вдосконалення забезпечення якості вищої освіти, з нашої позиції, пов'язуються із: а) затвердженням стандартів вищої освіти за тими ступенями та спеціальностями, за якими таких стандартів ще немає, періодичним переглядом вже затверджених стандартів як важливих засобів державного регулювання якості освіти [83, с. 99]; б) продовженням здійснення процедур ліцензування освітньої діяльності згідно оновлених умов та акредитації освітніх програм за новими критеріями; в) активізацією просвітницької та роз'яснювальної роботи НАЗЯВО серед вітчизняних ЗВО щодо оновлених вимог та кращих вітчизняних і зарубіжних практик з метою спонукання ЗВО вдосконалювати власну систему забезпечення якості освіти; г) розширення «ринку акредитаційних послуг» шляхом активізації залучення зарубіжних, зокрема, європейських агентств з акредитації вищої освіти.

Подальші кроки вдосконалення мають йти у фарватері адаптації до вироблених у ЄС стандартів якості вищої освіти. Так, у «Стандартах і Директивах для гарантії якості вищої освіти в Європейському регіоні» ENQA підкреслюється необхідність «справедливого визнання кваліфікацій вищої освіти та попередніх результатів навчання». У цьому сенсі найкращим варіантом могла б стати організація моделі освіти, за якої зовнішнє незалежне оцінювання знань та інших компетентностей здобувачів передбачалось як при вступі на кожен ступінь вищої освіти, так і при закінченні навчання за ним. За сучасних умов вже функціонує система зовнішнього незалежного оцінювання «вступних компетентностей» осіб, які бажають здобути ступені молодшого бакалавра, бакалавра, магістра (далі – ЗНО). На разі впроваджується зовнішнє незалежне оцінювання «випускних компетентностей» осіб, які завершили навчання за ступенем магістра (Єдиний

державний кваліфікаційний іспит – ЄДКІ). З нашої позиції, практика зовнішнього незалежного оцінювання «випускних компетентностей» осіб, які завершили навчання, має охопити також ступені молодшого бакалавра і бакалавра. Технології зовнішнього оцінювання загалом можливо застосувати й до освітньо-наукового ступеня доктора філософії, однак виключно у контексті оцінювання «вступних компетентностей» осіб, які бажають вступити до аспірантури.

– *забезпечення розвитку автономії ЗВО* розглядається як одна із основних спеціальних функцій управління вищою освітою [1]. «Автономія ЗВО» є однією із засад Європейського освітнього простору і розкривається у Законі «Про вищу освіту» як «самостійність, незалежність і відповідальність ЗВО у прийнятті рішень щодо розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійного добору і розстановки кадрів у межах, встановлених цим Законом» [37]. Т. М. Боголіб пов'язує автономію ЗВО із його самостійністю у кадрових питаннях, здійсненні навчальної, наукової, фінансово-господарської та іншої діяльності згідно затвердженого статуту. Вчена наголошує, що така автономія, будучи результатом децентралізації управління, сприятиме самозбереженню та гнучкості ЗВО у визначенні напрямків власної діяльності [114, с. 169, 171, 176]. Інші науковці підкреслюють важливість автономії для самоврядування та розвитку ЗВО, наголошують на взаємозалежності рівня автономії ЗВО та його місцями у різноманітних рейтингах.

Автономія ЗВО є комплексним явищем, що має низку вимірів (видів), як-то: 1) академічний – право затверджувати ОП, навчальні плани, запроваджували спеціалізації тощо; 2) організаційний – можливість формувати власну структуру тощо; 3) кадровий – повноваження щодо персоналу, його найняття, оцінювання та ін.; 4) фінансовий [115, с. 51; 116, с. 48; 68]. Своєю чергою, як наголошується у науковій літературі, на фоні позитивних кроків у розбудові академічної, організаційної та кадрової автономії ЗВО гострими проблемами відзначається стан фінансової автономії ЗВО, їх здатність приймати рішення щодо власних фінансів.

Грунтовне дослідження фінансової автономії ЗВО проведене І.В. Власовою. Вчена зазначає, що «фінансова автономія університету» є його спроможністю самостійно приймати рішення щодо власної фінансової діяльності; є інтегральною характеристикою, що об'єднує: а) наявність права університету («маю право») відповідно до встановлених нормативних меж самостійно приймати рішення щодо своєї фінансової діяльності; б) наявність здатності університету («маю необхідні інституційні якості/потенціал») для реалізації вищенаведеного права; в) реалізацію права та здатності («дію») самостійно приймати рішення щодо своєї фінансової діяльності [117, с. 20]. Водночас, наголосимо, що фінансова автономія в жодному разі не обмежує ЗВО в отримання бюджетного фінансування. Навпаки, у більшості держав ОЕСР до 70 % усіх обсягів бюджетів університетів фінансуються саме з державного бюджету. Бюджетне фінансування розглядається як важливий засіб державного регулювання вищої освіти, її пріоритетних галузей тощо [118, с. 147].

Розширення фінансової автономії університетів в Україні корелюється з відповідною тенденцією Європейського простору вищої освіти [80, с. 16]. Основні суперечності розвитку фінансової автономії ЗВО пов'язуються зокрема із: а) суперечністю між актуальністю реформаційного курсу на фінансову автономію та неготовності національної системи вищої освіти до відповідних трансформацій у політико-управлінському контексті; б) суперечністю між курсом на підвищення ефективності університетів та відсутністю чіткої та узгодженої зі стейкхолдерами державної політики щодо розширення фінансової автономії університетів [117, с. 17]. У «Національній доповіді про стан і перспективи розвитку освіти в Україні» (2016 р.) наголошується, що «в Україні не досягнуто реальної фінансової автономії державних ЗВО, оскільки державні та комунальні ЗВО перебувають у статусі бюджетних установ, тобто є неприбутковими та звільненими від податків, але їх фінансова активність, включаючи їх власні доходи, є чітко та ретельно контрольованими з боку Державного казначейства» [119, с. 108].

У контексті розбудови реальної фінансової автономії варто орієнтуватись на Лісабонську конвенцію від 2007 р., котра виокремлює фінансову автономію ЗВО



поряд із академічною, організаційною та кадровою. Фінансова автономія ЗВО, як наголошується, має такі параметри як: тривалість циклу державного фінансування; можливість самостійно визначати статті витрат; можливість зберігати прибуток; право власності на будівлі; можливість встановлювати розмір плати за навчання. Однак, проблемою у впровадженні європейських стандартів фінансової автономії для вітчизняних ЗВО є те, що вони є бюджетними установами, що зумовлює істотні складнощі та процедурні обмеження в питаннях обліку, використання та звітування відносно своїх коштів, у тому числі «зароблених» ЗВО, отриманих ними як грантів або благодійної допомоги. Така ситуація негативно відзначається на грантовій активності ЗВО, яка в умовах скорочення бюджетного фінансування є досить важливою (державні і комунальні ЗВО обмежені Єдиною тарифною сіткою окладів, а слідом виконавці грантів не можуть отримувати більші кошти навіть, якщо вони передбачені грантовою угодою; визначення Бюджетним Кодексом України дозволених видатків з власних коштів тощо). У цьому сенсі підтримуємо вчених, які пропонують надати більше свободи ЗВО у використанні коштів спецфонду [120]. Як підкреслює Р. В. Шаповал, надмірне зовнішнє втручання в освіту не завжди виправдане, адже «за певних обставин система освіти може втратити внутрішньо притаманний їй потенціал саморозвитку» [20, с. 116]. В. М. Савіщенко пише, що «зменшення адміністративного тиску на навчальні заклади буде корисним» [33, с. 85];

– *забезпечення інтернаціоналізації вищої освіти в Україні*, на нашу думку, зводиться до діяльності Уряду, МОН України та інших суб'єктів управління у чотирьох основних напрямках: по-перше, адаптація організації системи вищої освіти до світових, зокрема європейських стандартів; по-друге, розвиток взаємодії вітчизняних ЗВО з зарубіжними університетами, науково-експертними і аналітичними організаціями, укладення договорів про співпрацю, розширення «викладацької» і «студентської» міжнародної мобільності тощо; по-третє, сприяння залученню зарубіжного грантового фінансування проектів ЗВО та їх професорсько-викладацького складу, розвиток взаємодії у межах програм міжнародної співпраці

та ін.; по-четверте, проведення спільних досліджень із зарубіжними партнерами, організація спільних заходів, проектів тощо. Розвиток міжнародного співробітництва, як зазначено в Програмному документі Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури «Реформа й розвиток вищої освіти» (1995 р.), має стати основною формою діяльності в сфері вищої освіти [121, с. 21].

*Допоміжні функції управління вищою освітою* спрямовані на забезпечення реалізації загальних та спеціальних. Вони зводяться до кадрового, інформаційного, фінансового матеріально-технічного забезпечення тощо. З-поміж таких функцій особливо актуальною сьогодні видається фінансування та матеріально-технічне забезпечення. Не можна не погодитись із Я. Мельником, що без достатнього фінансування освітянської галузі, без належної матеріально-технічної бази ЗВО надання якісних освітніх послуг є неможливим. Тому проблема фінансового забезпечення освітньої галузі є однією з болючих проблем освіти на сучасному етапі [122, с. 202]. Фінансово-матеріальні проблеми у спектрі постійної уваги європейських освітянських з'їздів. Зокрема, Декларація Болонського стратегічного форуму від 2009 р. (м. Льовен, Бельгія) узагальнює проблеми та перспективи Європейського простору вищої освіти, у тому числі й проблему фінансування: «...державне фінансування залишається основним пріоритетом для справедливого доступу та подальшого розвитку автономних ЗВО. Велика увага має бути приділена пошуку нових і диверсифікованих джерел фінансування...» [123, с. 56].

Якщо функції управління розкривають основні напрямки цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, то форми управління є шляхом здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми показують, як практично здійснюється управлінська діяльність [83, с. 134]. Форма (від лат. «forma» – «зовнішнє відображення», «вигляд» тощо) є зовнішнім виразом, проявом реалізації управлінських завдань та функцій у сфері вищої освіти. Для характеристики видів форм управління вищою освітою оберемо найбільш поширений та науково-виважений підхід – поділ їх залежно від спричинення юридичних наслідків на «правові» та «неправові» (Ю. П. Битяк, М. В. Ковалів, В. К. Колпаков, О. В.

Кузьменко, Д. В. Лученко, О. І. Остапенко та ін. [83, с. 134-138; 124, с. 399; 125, с. 202]).

*Правові форми управління вищою освітою* тягнуть юридичні наслідки:

1) *видання нормативних актів управління* – підзаконних правових актів, що містять норми права, розраховані на багаторазове використання до невизначеного кола осіб та видаються суб'єктами управління з метою врегулювання відносин у сфері вищої освіти. З-поміж таких нормативних актів можна виділити: а) укази Президента України; б) постанови Кабінету Міністрів України; в) накази МОН України та інших ЦОВВ, які наділені повноваженнями у сфері вищої освіти; г) постанови Ради Міністрів АРК; д) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, накази керівників їх підрозділів; е) рішення виконавчого комітету міської ради та ін. Наведені акти детальніше будуть охарактеризовані у підрозділі 1.3;

2) *видання індивідуальних (правозастосовних) актів управління* – підзаконних правових актів, що мають індивідуальний характер, розрахованих на одноразове застосування, до конкретного кола осіб та дія яких вичерпується одразу після їх реалізації. Індивідуальні акти у сфері вищої освіти можуть бути поділені на: а) *організаційно-установчі* – акти, шляхом видання яких відбувається утворення, реорганізація та ліквідація МОН України та інших ЦОВВ, що наділені повноваженнями у сфері вищої освіти, ДП та ДУ у сфері вищої освіти, державних та комунальних ЗВО, їх організаційної структури, переміщення ЗВО в межах країни, встановлення обсягів державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою тощо; б) *кваліфікаційні* – акти, якими приймається рішення про присвоєння особі ступеня вищої освіти, вченого звання тощо; в) *кадрово-службові* – акти, пов'язані із вирішенням кадрових питань у сфері вищої освіти (призначенням, проходженням служби, звільненням керівників МОН України та інших ЦОВВ, їх кадрового складу, ДП та ДУ у сфері вищої освіти, працівників державних і комунальних ЗВО, формуванням складу НАЗЯВО, Атестаційної колегії МОН України, інших допоміжних та консультативно-дорадчих органів тощо); г)

*адміністративні* – особливі індивідуальні акти у сфері вищої освіти, що мають такі специфічні ознаки як: конкретність адресату, односторонність видання, зовнішня дія.

Як форму управління можна відзначити, приміром, видання адміністративних актів, що завершують такі процедури у сфері вищої освіти як ліцензування освітньої діяльності ЗВО, акредитація освітніх програм або інституційна акредитація, атестація університету як дослідницького, надання дозволу на утворення відокремленого структурного підрозділу іноземного ЗВО тощо. Як наголошує І. У. Хомишин, ліцензування є зовнішнім забезпеченням якості освітньої діяльності, будучи водночас найменш запобіжним (пороговим) та опосередкованим. По-перше, така риса як пороговість (мінімальна необхідність) ліцензування розкривається через те, що воно потребує не гіршого додержання встановлених показників нормативного характеру. По-друге, опосередкованість як особливість ліцензування пояснюється тим, що формально встановлені нормативні показники самі по собі ще не здатні відобразити фактичну результативність [126, с. 278]. Ліцензування має оцінити реальний стан готовності ЗВО до освітньої діяльності [83, с. 97]. Отже, якщо ліцензування визначає лише стан готовності ЗВО до освітньої діяльності, то акредитація освітніх програм оцінює її фактичну якість. Прикладами таких адміністративних актів є: наказ МОН України про оформлення (переоформлення) ліцензії на провадження освітньої діяльності в ЗВО або про відмову в її оформленні; рішення НАЗЯВО про акредитацію акредитації освітньої програми або про відмову в ній, про інституційну акредитацію ЗВО або про відмову в ній, про акредитацію незалежних установ оцінювання або про відмову в ній тощо.

3) *укладення адміністративних договорів* – спільний акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що базується на їх узгодженні волі, має форму угоди, протоколу, меморандуму тощо, регулює взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону з метою, передбаченою п. 16 ст. 4 КАС України [127]. Наприклад, відзначимо Меморандум про співпрацю Національного університету «Києво-Могилянська академія» та Національним агентством з питань державної служби від 05.03.2019 р. у підготовці

публічних службовців, Угоду про співпрацю між Львівським національним університетом імені Івана Франка та Міністерством у справах ветеранів України від 03.09.2022 р. тощо.

*Неправові форми управління вищою освітою* не тягнуть юридичні наслідки, хоча їх передумови та (або) результати здійснення можуть фіксуватись юридично:

1) *проведення організаційних заходів* (підготовка та проведення засідань НАЗЯВО та його ГЕР (далі – галузева експертна рада), Атестаційної колегії МОН України, заходи з перевірки відповідності освітньої діяльності ЗВО ліцензійним умовам, виїзд та робота у ЗВО експертної групи з акредитації ОП, підготовка і проведення нарад, конференцій тощо). Важливою формою організації управління вищою освітою є електронне урядування, роль якого в умовах надзвичайних ситуацій істотно зростає. На загальнодержавному рівні основним проявом електронного урядування у сфері вищої освіти є запровадження та функціонування ЄДЕБО, що сьогодні дозволяє ефективно адмініструвати низку процесів у сфері вищої освіти (вступ до ЗВО, переведення, поновлення здобувачів вищої освіти, їх відрахування; оформлення студентських квитків; ліцензування освітньої діяльності ЗВО; ведення різноманітних освітянських реєстрів, звітування та ін.). У свою чергу, на рівні ЗВО активно впроваджуються автоматизовані системи управління навчальним процесом, ведення електронних заліково-екзаменаційних відомостей, технології дистанційного навчання і оцінювання знань студентів, «електронна приймальня» ректора [128] та ін.;

2) *здійснення матеріально-технічних операцій* – допоміжні, «обслуговуючі» дії різного характеру (діловодство, листування, підготовка аналітичних і статистичних довідок, оформлення документів, довідок, підготовка звітів тощо).

Що стосується методів управління вищою освітою (від лат. «metodos» – «спосіб» тощо), то під ними розуміють способи управлінської діяльності, завдяки яким досягаються управлінські цілі. У нашій роботі дотримуємось класичного підходу до поділу методів управління на переконання, заохочення та примус:

– *переконання* як метод управління вищою освітою полягає у застосуванні способів впливу на свідомість і поведінку людей, що за своїм характером є роз'яснювально-виховними (роз'яснення завдань і функцій управління вищою освітою, роз'яснення державної освітянської політики та законодавства про вищу освіту, його змін та новацій, у тому числі підготовка листів МОН України з тих чи інших питань вищої освіти, інструкцій ДП «Інфоресурс» щодо адміністрування ЄДЕБО, рекомендацій НАЗЯВО щодо критеріїв оцінювання ОП тощо; організація просвітницьких заходів стосовно застосування законодавства про вищу освіту, його новацій (вебінари, наради, зустрічі тощо); навчання експертів НАЗЯВО та ін.);

– *заохочення* як метод управління вищою освітою полягає у публічному визнанні соціально-корисної поведінки та відзначення її заходами морального та матеріального стимулювання (преміювання професорсько-викладацького складу ЗВО, застосування заходів заохочення до державних службовців та працівників у сфері вищої освіти, у тому числі відомчих заохочувальних відзнак МОН України (подяка, грамота, почесна грамота МОН України, нагрудні знаки «Відмінник освіти», «За наукові та освітні досягнення» та ін.), державних нагород (як-то Державна премія у галузі освіти, «Заслужений працівник освіти України») тощо;

– *примус* є методом управлінського впливу на свідомість і поведінку людей, що зводиться до різного роду обмежувальних заходів морального, матеріального та іншого характеру з метою запобігання та припинення правопорушень у сфері вищої освіти, притягнення винних до відповідальності. Окреме місце серед примусових заходів відводиться заходам адміністративної відповідальності за ті чи інші правопорушення у сфері вищої освіти (наприклад, за ст. 173-4 «Булінг (цькування) учасника освітнього процесу», ст. 173-5 «Мобінг (цькування) працівника», ст. 188-52 «Порушення закону щодо застосування та функціонування української мови як державної», ст. 188-54 «Порушення законодавства у сфері забезпечення якості освіти», ст. 188-55 «Невиконання вимог освітнього омбудсмена» КУпАП [129] та ін.).

Слід погодитись із Т. О. Коломоєць та М. П. Мартинов, котра наголошує, що саме переконання і заохочення вважаються найбільш ефективними в управлінні освітою загалом та юридичною освітою зокрема, а метод примусу – лише як допоміжний. Метод примусу в управлінні освітою «треба використовувати по можливості мінімально, оскільки сфера освіти в цілому ... наповнена творчістю людини (високою духовністю), яка виникає не за наказом, а внаслідок вільного виявлення духу науково-педагогічного працівника, вміло спрямованого і скоригованого за допомогою методів переконання і заохочення...» [83, с. 172].

Проаналізувавши мету, функції, форми та методи управління вищою освітою наголосимо, що за сучасних умов необхідне їх комплексне та виважене поєднання у єдиному механізмі, а саме – в умовах кризового стану вищої освіти, що істотно загострений збройною агресією проти України, необхідно вести мову про вироблення механізму антикризового управління вищою освітою, розробку його концепції, стратегії та плану здійснення. Вочевидь, затверджена Урядом України у буквальному сенсі напередодні війни 23.02.2022 р. Стратегія розвитку вищої освіти на 2022-2032 роки [71] вже не враховує усіх існуючих викликів, загроз та небезпек, а отже не може стати надійною базою антикризового управління вищою освітою. Заслуговує на увагу пакет реформ, що передбачений Планом відновлення України, що був 04.07.2022 р. презентований у м. Лугано (Швейцарія). Цей План включає й більше 50 проектів та заходів, спрямованих на розвиток системи освіти в Україні (як-то відновлення та модернізація наукової інфраструктури, ефективна мережа закладів професійної освіти, міжнародна академічна мобільність, підтримка повернення молоді в Україну, психологічна підтримка дітей, викладачів та батьків, створення системи грантів для науковців, цифровий освітній паспорт та ін. [130]). Наведені заходи безумовно є важливими, але вони, на нашу думку, не вкладається у єдину системну концепцію та стратегію, а їх сукупність не дозволить повною мірою зберегти потенціал вітчизняної вищої освіти та закласти передумови її майбутнього розвитку. У зв'язку з цим, вважаємо, варто виробити окремий механізм антикризового управління вищою освітою, концепцію, стратегію, план.

Про кризу вищої освіти в Україні говорять вже не перше десятиліття, ще до пандемії COVID-19 і повномасштабного вторгнення в Україну. Автори монографії «Інноваційні технології антикризового управління вищою освітою» (2016 р.) ще у «доковідні» та довоєнні часи характеризували стан вищої освіти як кризовий, підкреслювали, що вища освіта «поставлена перед проблемою виживання та самозбереження» та, водночас, «не влаштовує ні випускників вузів, ні батьків, ні роботодавців, а значить і державу в цілому» [111, с. 19, 23]. Проте, із пандемією COVID-19 та особливо після повномасштабного вторгнення криза у вищій освіті була поглиблена. Сьогодні вища освіта функціонує умовах збройної агресії проти України, тимчасової окупації частини території України і втрати «освітнього контролю» над нею, бойових дій та постійної загрози для життя і здоров'я людей, їх значної внутрішньої і зовнішньої міграції, руйнування інфраструктури низки ЗВО, переміщення ЗВО до безпечніших регіонів, складнощів фінансування галузі та ін.

Взагалі вчення про кризові явища є міждисциплінарним та є предметом уваги не лише управлінської науки, а й економіки, психології, політології тощо. Під «кризою» розуміють занепад; різку зміну, перелом звичайного нормального стану речей; злам, загострення, утруднення становища [43, с. 586]. Вважається, що будь-яка соціальна система переживає цикловий розвиток – становлення, піднесення і слідом занепад (кризовий стан), що може бути зумовлена низкою зовнішніх та внутрішніх чинників. Імовірність та небезпеку кризи важливо, за можливості, завчасно діагностувати та спрогнозувати. Однак, кризи не завжди можуть бути передбачуваними, а часто є несподіваними (випадковими). Вирізняють загальні та локальні кризи, зовнішні та внутрішні, об'єктивні та суб'єктивні, гострі та легкі та ін. При цьому, доведено, що подолання криз – це керований управлінський процес, що потребує виробленої політики та стратегії подолання, успіх реалізації якого залежить від сфери поширення кризи, її масштабу, гостроти, фази прояву тощо.

Протидіяти кризовому стану покликане антикризове управління та його механізм. Так, Т. М. Сорочан розкриває «антикризове управління» як вплив на систему, що перебуває у дисбалансі, що охоплює сукупність, методів, засобів,



прийомів та процедур, що мають на меті розпізнавання криз, їх профілактику, створення умов для зниження негативного впливу та подолання наслідків [131]. З позиції Г. В. Єльнікової, «антикризове» та «адаптивне» управління пов'язані між собою [13, с. 145-146]. Р. Г. Соболев доходить висновку, що «антикризове управління» є типом управління, що здатний передбачити кризи і запобігти їм, пом'якшуючи їх перебіг, ліквідувати негативні наслідки та перетворювати їх у позитивні зміни. Суть такого управління вчений зводить до наступного: кризи можна передбачити, очікувати і спровокувати; кризи до деякої міри можна прискорювати, відсувати, запобігати їм; до криз можна і слід готуватися; управління в умовах кризи вимагає особливих підходів, спеціальних знань, досвіду, мистецтва; кризові процеси можуть бути до певної міри керованими; управління процесами виходу із кризи здатне прискорювати ці процеси, мінімізувати їх наслідки [65, с. 724].

Значного розвитку вчення про кризові явища та антикризове управління набуло у межах економічної науки, в контексті розвитку підприємств, виробництва, надання послуг тощо. Під «антикризовим» розуміється таке управління, в основі якого лежить прогнозування виникнення кризи, аналіз її небезпеки та симптомів, вироблення комплексу заходів, спрямованих на подолання негативних наслідків кризи, стабілізації становища, використання факторів кризи для подальшого розвитку. З-поміж ознак «антикризового управління» виділяють те, що: а) воно спрямоване на завчасне виявлення ознак кризи, розробку заходів щодо реагування, планове та прогнозоване виведення підприємства із стану кризи; б) відображає здатність підприємства своєчасно і адекватно реагувати на виклики та загрози внутрішнього та зовнішнього середовища, що перешкоджають нормальному функціонуванню; в) передбачає вироблення заходів, оптимальних шляхів виходу із кризи, досягнення результатів в надзвичайних обставинах [132, с. 27, 46-47].

Що стосується механізму управління, то В. Д. Бакуменко та В. М. Князев наголошують, що ним є сукупність практичних заходів, засобів, стимулів, важелів, за допомогою органи державної влади впливають на суспільство з метою досягнення поставлених цілей [133, с. 157]. В. М. Савіщенко досліджував проблеми

освіти і науки та дає визначення «адміністративно-правовому механізму управління у сфері освіти» як цілеспрямованого впливу визначених суб'єктів публічної адміністрації (насамперед, МОН України) за допомогою системи правових засобів, переважно адміністративно-правового характеру, на основі норм права [33, с. 133]. Н.В. Мирна пише, що механізм управління має відображати взаємодію різних складових управління, які мають ознаки стійких залежностей і причинно-наслідкових зв'язків, і має бути побудований як відносно самостійна система [134].

На нашу думку, механізм антикризового управління вищою освітою сьогодні має включати комплекс спеціально вироблених засобів, заходів, та інструментів, спрямованих на збереження вищої освіти, стабілізацію ситуації у цій сфері та створення передумов для її розвитку. Такий механізм повинен реалізуватись системою суб'єктів як цивільної складової, так і військової (обласні, районні військові адміністрації та ін.), а також координуватись МОН України у межах спеціально створеної Міжвідомчої комісії з антикризового управління освітою та наукою в Україні. Антикризовий механізм управління має охоплювати як період відбиття збройної агресії та воєнного стану (воєнний період, далі – ВП), так і період післявоєнної відбудови та відновлення України (післявоєнний період, далі – ПВП).

Механізм антикризового управління вищою освітою має вирішити такі основні завдання, як: 1) збереження вітчизняної вищої освіти, її кадрового (людського), інфраструктурного та освітньо-наукового потенціалу, її стабілізацію, забезпечення функціонування та адаптації до існуючих викликів і загроз (ВП); 2) завершення впровадження європейських стандартів до вітчизняної вищої освіти, її повне входження до Європейського освітнього простору та сталий розвиток (ПВП).

Вироблення та функціонування антикризового механізму управління вищою освітою в Україні має гуртуватись на засадах: а) сприйняття вищої освіти державою як провідної галузі, від розвитку та функціонування якої безпосередньо залежить збереження незалежності та суверенітету України, забезпечення її національної безпеки, успіх у подоланні збройної агресії, ефективна післявоєнна відбудова

України, її подальший сталий розвиток; б) визнання вищої освіти як однієї із пріоритетних сфер державних та приватних інвестицій, державного розуміння їх перспектив; в) визначення шляхів розвитку вищої освіти крізь призму національних інтересів, але з урахування провідного зарубіжного, зокрема європейського, досвіду; г) комплексного наукового аналізу кризового стану у вищій освіті, його проявів, причин, тенденцій, наслідків тощо, прогнозування розвитку вищої освіти в кризових та посткризових умовах; д) врахування динамічних змін зовнішнього і внутрішнього середовища вищої освіти, відображення їх у державній політиці (адаптивності); е) своєчасного вироблення комплексу заходів із протидії та подолання кризи вищої освіти, плановості їх реалізації; є) міжвідомчої взаємодії та ін.

Антикризові заходи можуть реалізуватись як відносно всієї системи вищої освіти (загальні), так і її окремих компонентів (спеціально-компонентні) Серед основних першочергових антикризових управлінських заходів відзначимо такі:

– *щодо інституційного компонента вищої освіти*: оптимізація мережі державних та комунальних ЗВО шляхом їх укрупнення з огляду на загальнодержавні та регіональні потреби у фахівцях з вищою освітою відповідного профілю, показники освітньо-наукової та іншої ефективності, із збереженням провідних вітчизняних ЗВО як класичного, так і спеціалізованого профілю (ВП); сприяння переміщенню ЗВО із зони бойових дій або прилеглої зони до безпечніших регіонів (ВП), а також сприяння поверненню ЗВО до своїх регіонів у ПВП з огляду на прогнозовані потреби у фахівцях для держави та деокупованого регіону та ін.;

– *щодо кадрового компонента вищої освіти*: вироблення механізму збереження роботи в ЗВО для кращих науково-педагогічних з огляду на показники їх освітньо-наукової ефективності; запровадження державної цільової програми щодо фінансування перекваліфікації науково-педагогічних працівників, які були звільнені із ЗВО, за спеціальностями, необхідними для потреб ВП та ПВП; забезпечення функціонування цілодобової гарячої лінії психологічної підтримки та ментального здоров'я для здобувачів вищої освіти, їх батьків та професорсько-

викладацького складу; запровадження державних програм цифрової грамотності стосовно дистанційного навчання для науково-педагогічних працівників та ін.;

– *щодо навчального компонента вищої освіти:* а) запровадження дистанційного вступу та випуску із ЗВО з урахуванням технологій зовнішнього незалежного оцінювання за ступенем молодшого бакалавра, бакалавра та магістра з огляду на безпекові вимоги та якість оцінювання; б) при цьому доцільно взагалі скасувати вимоги щодо обов'язкового ЗНО для осіб, які вступають на навчання до ЗВО за умовами контракту, що разом із іншими засобами сприятиме залишенню студентів в Україні; в) діджиталізація вищої освіти і всебічний розвиток дистанційної форми навчання як безальтернативного засобу збереження існування вищої освіти, забезпечення її функціонування та розвитку, впливовий чинник збереження контингенту студентів, залучення іноземців у ВП тощо [135]; г) у аналітичних матеріалах МОН України пропонувалось «тимчасово скасувати регуляторні норми щодо ліцензування та акредитації відповідних освітніх програм, будь-які перевірки з боку контролюючих органів» [72]. З нашої позиції, слід запровадити підхід, згідно якого чинні на момент початку воєнного стану ліцензії (сертифікати про акредитацію) мають вважатись чинними на весь час дії воєнного стану та ще три місяці після його припинення. Щодо нових процедур ліцензування (акредитації) у ВП, то вони мають проводитись не обов'язково, а лише за ініціативою ЗВО, тощо;

– *щодо наукового компонента вищої освіти:* запровадження системи дистанційного вступу для здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії (на основі технологій ЗНО та дистанційного оцінювання) та захисту дисертацій; відновлення дії норми про «заморожування» строків щодо захисту дисертацій на час дії воєнного стану і три місяці після його припинення; розширення системи грантової підтримки науковців, у т.ч. шляхом збільшення кількості іменних стипендій органів публічної влади, кількості грантів Національного фонду досліджень України, заснування нових державних грантів та ін.;

– *щодо матеріально-фінансового компонента вищої освіти:* збільшення державного замовлення на підготовку фахівців з вищої освітою для потреб ВП та

ПВП, перегляд заробітної плати викладачів ЗВО з метою перетворення їх роботи викладача на конкурентоспроможну професію на сучасному ринку праці; державна програма цільової фінансової підтримки внутрішньо переміщених ЗВО, відновлення зруйнованих будівель та інфраструктури ЗВО, будівництво в них бомбосховищ тощо.

Підсумовуючи зазначимо, що «управління вищою освітою» є родовою категорією для таких видів, як «державне управління вищою освітою», «муніципальне управління вищою освітою» та ін. Поняття «публічне управління вищою освітою» та «публічне адміністрування вищою освітою» є однопорядковими, а останній термін вирізняє лише людиноцентристська та сервісна філософія. Нормативний термін «державно-громадське управління вищою освітою» не є логічно обґрунтованим і має бути переглянутий. Управлінська діяльність у сфері вищої освіти має як загальні, так і спеціальні риси, реалізується за участю не лише органів публічної влади, а й інститутів громадського суспільства. Зміст управління вищою освітою найбільш повно розкривають його функції: загальні (прогнозування, планування, регулювання, організація, контроль, координація та облік), спеціальні (забезпечення економіки кваліфікованими фахівцями відповідно до потреб; забезпечення якості вищої освіти; розвиток ринку освітніх послуг; розвиток автономії ЗВО; інтернаціоналізація вищої освіти в Україні та ін.) та допоміжні. З-поміж форм управління вищою освітою виділені: а) правові: видання нормативних та індивідуальних актів (організаційно-установчі, кваліфікаційні, кадрово-службові, адміністративні та ін.), укладення адміністративних договорів; б) неправові (організаційні заходи та матеріально-технічні операції). В умовах кризового стану вищої освіти, що був поглиблений пандемією COVID-19 та істотно військовою агресією проти України, необхідно виробити та реалізувати механізм антикризового управління вищою освітою, що має бути покладений в основу концепції її розвитку, стратегії та плану щодо її реалізації.

### 1.3. Правове забезпечення управління вищою освітою в Україні

Правове забезпечення управління вищою освітою полягає у нормативно-правовому регулюванні управлінських відносин, що виникають з приводу забезпечення здобуття особами у ЗВО (наукових установах) сукупності знань, умінь та інших компетентностей відповідно до встановлених рівнів, галузей знань та спеціальностей вищої освіти. Від належної якості правового забезпечення безпосередньо залежить ефективність державного управління вищою освітою, успіх у досягнення його цілей та завдань. Як відзначають І. Б. Гольцова та Я. Ю. Цимбаленко, що синонімують думку С. К. Андрейчука «незважаючи на постійну роботу із вдосконалення правового забезпечення, реформування інституційної інфраструктури та заходи із імплементації європейських підходів, у сфері управління вищою освітою України все ще лишається багато проблем» [136, с. 32].

Як зазначає В. Т. Комзюк, що адміністративно-правове регулювання державної освітянської політики України є важливим складником загального правового регулювання у цій сфері [137, с. 181]. Отже, адміністративне право не вичерпує регулювання абсолютно повної сукупності відносин у сфері вищої освіти. Крім адміністративно-правових норм важливу роль у регулюванні вищої освіти відіграють чимало правових норм іншої галузей, котрі стосуються тих чи інших аспектів вищої освіти. Тобто, адміністративно-правові норми, предмет регулювання яких охоплює управління вищою освітою, не є єдиними у механізмі правового регулювання вищої освіти, а законодавство України про вищу освіту є комплексним.

Освітнє законодавство як окрема галузь законодавства по суті вже є формалізованим та визнаним державою. Необхідно згадати наказ Міністерства юстиції України від 02.06.2004 р. про затвердження Класифікатору галузей вітчизняного законодавства, серед яких під шифром 220 виокремлено «Освіту» із 25 її підгалузьями. Законодавство України про освіту (освітнє або освітянське законодавство), наголошує Г. В. Лаврик, є комплексною галуззю законодавства – сукупністю нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері освіти, визначають правові, соціально-економічні, організаційні, фінансові, освітні та

вихідні засади розвитку та функціонування усіх ланок системи освіти (дошкільної, позашкільної, середньої, професійно-технічної, вищої, післядипломної) [75, с. 18].

Привертає увагу, що за сучасних умов набуває все більшого поширення набуває термін «освітнє право» для позначення сукупності правових норм, що регулюють відносини у сфері освіти. При цьому, відносно галузевої (або ж інституційної) належності освітнього права, його відокремленості та місця в системі права України на сторінках наукових джерел вже тривалий час точаться дискусії. Основні наукові позиції, які склались у ході такої дискусії можуть бути відображені так:

– *розуміння освітнього права як підгалузі адміністративного права.* Зокрема, сприймає освітнє право як підгалузь адміністративного права С. Г. Стеценко (поряд із будівельним, медичним, енергетичним, транспортним правом тощо) [138, с. 34]. Н. А. Губерська аналізує процедури у сфері вищої освіти та згадує освітнє право (право вищої освіти) як підгалузь адміністративного права [139, с. 437]. Я. В. Лазур та О. В. Білаш розглядає освітнє право у межах системи особливого адміністративного права [140, с. 414-462]. Р. С. Мельник виокремлює освітнє право як елемент адміністративно-культурного права, віднісши останнє до особливого адміністративного права [141, с. 340-341]. У іншій роботі Р. С. Мельник та С. О. Мосьондз зазначають, що освітнє право є складовою особливого адміністративного права (поряд із адміністративно-господарським, поліцейським, науковим, транспортним та ін.); сукупністю норм права, що регулюють діяльність публічної адміністрації, пов'язану із реалізацією державної політики у сфері освіти. Вчені виокремлюють елементи системи освітнього права – його інститути (статусу суб'єктів освітніх відносин, дошкільної освіти, загальної середньої освіти, позашкільної освіти, професійно-технічної освіти, вищої освіти, аспірантури і докторантури, регулювання функціонування навчальних закладів, ліцензування освітньої діяльності, атестації педагогічних працівників та ін.) [142, с. 50, 258-259];

– *розуміння освітнього права як окремої (самостійної, комплексної) галузі права.* Про окрему галузь права – освітянське право пише Р. В. Шаповал,

ззначаючи, що «в Україні, в основному, сформована нова, самостійна галузь права – освітня», яка представлена єдиною системою освітнього законодавства [20, с.32, 38]. В свою чергу, С. М. Кушнір доходить висновку, що з огляду на певну відособленість правових норм, що врегульовують відокремлену сукупність відносин у сфері освіти, з використанням субординаційно-координаційних, імперативно-диспозитивних методів правового регулювання можна поставити питання про виділення у вітчизняній системі права освітнього права як самостійної комплексної галузі права. Вчений виокремлює відзначає, що освітньому праву властиві юридична цілісність, відособленість в системі права, відносна автономність із самостійним предметом і своєрідною комбінацією методів правового регулювання, унікальною галузевою термінологією [55, с.126,129]. В. М. Савіщенко розділяє точку зору, що освітянська галузь включає норми різних галузей права, які хоча не об'єднані методом правового регулювання, але пов'язані предметом і завданнями регулювання; а предметом освітнього права мають бути багатосторонні освітні відносини, які засновані на особистій участі в них суб'єктів цих відносин [33, с. 107].

Відносно існуючої дискусії висловимо свої міркування. За сучасних умов освітнє право характеризується усіма ознаками галузі права. Воно має свій відмежований предмет регулювання та комбінацію методів, а сукупність його норм відзначається відносною відокремленістю, юридичною цілісністю та системністю. Має місце розвинена система спеціальної освітянської юридичної термінології. Джерельна база освітнього права є досить розвиненою, що властиво для галузі права (лише спеціально-освітянських законів України сьогодні нараховується близько 10 із тенденцією до збільшення кількості). У свою чергу, освітнє право не може обмежуватись лише адміністративним правом, адже до предмету його регулювання входять не лише управлінські відносини, а й цивільні (щодо надання освітніх послуг, відносин з приводу авторських та суміжних прав тощо), бюджетні (щодо фінансування ЗВО тощо), трудові (між учасниками освітнього процесу) та ін.



Принагідно варто згадати поширену у навчально-науковій літературі позицію, що особливим адміністративним правом регулюються не всі освітні відносини, а саме відносини з публічного управління (адміністрування) освітою як складової публічного управління (адміністрування) соціально-культурною сферою (сферою соціальної і гуманітарно-культурної діяльності держави) [143, с. 525-593; 144 с. 267-281; 145, с. 654-682]. Наприклад, Д. М. Лук'янець до підгалузей адміністративного права відносить сукупність норм, що регулюють відносини стосовно державного управління в соціально-культурній сфері (охоплює і управління освітою) [11, с. 125].

Наведені вище аргументи свідчать про доцільність виокремлення освітнього права як галузі права. Однак така галузь права має розглядатись як комплексна, в основні якої не лише адміністративно-правові, а й інші правові норми (цивільно-правові, бюджетно-правові та ін.). У межах комплексної галузі освітнього права можна виокремлювати підгалузі як-то адміністративно-освітнє, бюджетно-освітнє та ін. Предмет регулювання адміністративно-освітнього права обмежується відносинами щодо публічного управління освітою, а його систему формують інститути (управління дошкільною, загальною середньою, вищою освітою та ін.)

Надалі охарактеризуємо основні правові джерела, що регулюють управління вищою освітою як інституту адміністративно-освітнього права, їх зміст та значення.

Конституція України є основним законом України, що визначає основні засади організації суспільного та державного життя, основи правового статусу людини і громадянина тощо. Поряд з іншим у ст. 53 Конституції України передбачено право кожного на освіту, зазначено, що держава забезпечує доступність і безоплатність вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах, розвиток вищої освіти, різних форм навчання, надання державних стипендій та пілг студентам. Встановлюється норма, згідно якої громадянам на конкурсній основі гарантується право на безкоштовно здобувати вищу освіту в державних і комунальних ЗВО [107]. Положення ст. 53 Конституції отримали офіційне трактування у рішенні Конституційного Суду України у справі про

доступність та безоплатність освіти від 04.03.2004 р. У цьому рішенні роз'яснюється такі конституційні гарантії здійснення права на освіту як доступність та безоплатність. Відносно вищої освіти окремо зазначається, що її безоплатність значить те, що громадяни наділяються правом отримувати вищу освіту згідно з встановленим її стандартом без внесення оплати до державних або комунальних ЗВО на підставі конкурсу в обсягу державного замовлення на підготовку фахівців для загальносуспільних потреб.

Конституційно-правову основу управління вищою освітою складають й інші норми Основного закону, які передбачають: ст. 38 – право громадян брати участь в управлінні державними справами; ст. 92 – положення, що виключно законами України визначаються основи освіти; розділ 5 – статус Президента України як глави держави та гаранта реалізації стратегічного курсу на набуття повноправного членства України в ЄС та НАТО; ст. 116 – завдання Уряду України, у тому числі як забезпечення проведення політики у сфері освіти та науки; ст.ст. 118,119 – особливості організації і діяльності місцевих державних адміністрацій, що поряд з іншим виконують законодавство, реалізують державні та регіональні програми соціально-економічного та культурного розвитку; ст.ст. 140-146 – конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування, що наділені повноваженнями з управління вищою освітою, зокрема у контексті комунальних ЗВО тощо, та ін.

Вагому роль в розбудові міжнародно-правового «поля» вищої освіти відіграють міжнародні організації: Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН), Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (далі – ЮНЕСКО), Міжнародна організація праці (далі – МОП), Рада Європи та ін.). Міжнародно-правове регулювання вищої освіти охоплює встановлення права на освіту, особливостей його гарантування та реалізації, видів освіти, їх платності (безоплатності) тощо, обов'язків держав відносно забезпечення права на освіту, протидії дискримінації у освіті, забезпечення міждержавного співробітництва у розбудові та зближенні освітянських системи, підвищення якості вищої освіти та ін. Наприклад, Загальна декларація прав ООН від 10.12.1948 р. у ст. 26 передбачає

право кожної людини на освіту, вказуючи, що вища освіта має бути для кожного рівно доступна з огляду на здібності особи. Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966 р. гарантується право кожного на освіту, включаючи вищу, визначаються її види та особливості, встановлюються обов'язки держав-учасниць у сфері вищої освіти (однакова доступність кожному за його здібностями, недискримінації, поступове впровадження безкоштовної освіти та ін.).

З-поміж інших універсальних та регіональних (європейських) міжнародних угод, які стосуються вищої освіти чи окремих її сторін, можна виділити: Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р., Конвенцію про боротьбу з дискримінацією у сфері освіти від 14.12.1960 р., Угода про ввезення матеріалів освітнього, наукового і культурного характеру від 17.06.1950 р. Конвенцію про визнання навчання, дипломів і ступенів у вищій освіті в державах, що належать до Європейського регіону від 21.12.1979 р., Європейська конвенція про академічне визнання університетських кваліфікацій від 14.12.1959 р., Болонська конвенція від 19.06.1999 р. (основа модернізації вищої освіти в Європі [146, с. 98]) та ін.

На окрему увагу заслуговує Угода про асоціацію між Україною та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами від 21.03.2014 р. (далі – Угода про асоціацію), що є дороговказом європейської інтеграції України. Окрема глава Угоди про асоціацію присвячена освітянським питанням – Глава 23 «Освіта, навчання та молодь». У ст. 431 закріплено, що сторони зобов'язуються активізувати співробітництво в галузі вищої освіти, зокрема, з метою: а) реформування та модернізації систем вищої освіти; б) сприяння зближенню у сфері вищої освіти, яке відбувається в рамках Болонського процесу; в) підвищення якості та важливості вищої освіти; г) поглиблення співробітництва між ЗВО; д) розширення можливостей ЗВО; е) активізації мобільності студентів та викладачів; є) увага приділятиметься співробітництву в галузі освіти з метою спрощення доступу до отримання вищої освіти [147].

Своєрідним феноменом сучасної правової системи, у тому числі у Європі, є так звані акти «м'якого» права («soft law»). Під ними розуміють акти впливових міжнародних організацій або установ, що виражають кращі надбання (стандарти) їх учасників у регулюванні відносин у певній сфері. Специфічною особливістю акти «м'якого» права є те, що формально-юридично вони є рекомендаційними та не носять обов'язкового характеру для держав-учасниць, однак впроваджуються останніми у свій правовий простір з огляду на авторитет міжнародних організацій, що їх видали. Видавцями значною кількості актів «м'якого» права у сфері вищої освіти є ООН, ЮНЕСКО, МОП, ПАРЄ, Європейський парламент та Рада тощо. З-поміж актів «soft law», що стосуються управління вищою освітою, відзначити: Рекомендації МОП та ЮНЕСКО «Про статус викладацьких кадрів ЗВО» від 11.11.1977 р., Рекомендацію ЮНЕСКО «Про визнання навчальних курсів і свідоцтв про вищу освіту» від 13.11.1993 р., Рекомендацію ПАРЄ «Про гендерну рівність у галузі освіти» від 12.11.1995 р., Рекомендацію ПАРЄ «Про академічну свободу та університетську автономію» від 30.06.2006 р. та ін. При цьому, окремі з європейських актів «soft law» стали юридично обов'язковими для впровадження в Україні. У Додатку XLII до Глави 23 «Освіта, навчання та молодь» Розділу 5 Угоди про асоціацію безпосередньо передбачено впровадження в Україні таких актів:

а) Рекомендації Європарламенту та Ради «Про подальше європейське співробітництво в галузі забезпечення якості вищої освіти» від 15.02.2006 р. № 2006/143/ЄС. Цим актом державам-членам рекомендовано: заохочувати власні ЗВО до утворення жорстких систем забезпечення якості вищої освіти відповідно стандартів Європейського освітнього простору; стимулювати функціонування в країнах-членах Європейського реєстру агентств забезпечення якості; надавати ЗВО право вибору агентств з акредитації або забезпечення якості вищої освіти; забезпечити взаємодію і співробітництво між вказаними агентствами; забезпечити відкритий доступ до результатів оцінювання якості вищої освіти та ін. [148];

б) Рекомендації Європарламенту та Ради «Про створення європейської кваліфікаційної системи для можливості отримувати освіту протягом усього

життя» від 23.04.2008 р. № 2008/С111/01. Зокрема, цим актом рекомендовано державам-членам: застосовувати Європейські кваліфікаційні норми (2010 р.); адаптувати національні кваліфікаційні системи з такими кваліфікаційними нормами; запроваджувати підхід, що ґрунтується на результатах навчання; сприяти визнанню неформальної та неофіційної освіти, впровадженню освіти протягом усього життя; застосовувати принцип забезпечення якісної освіти та ін. [149].

Закони України, що регулюють управління сферою вищої освіти можуть бути поділені на: а) загально-управлінські – «статусні» закони, що регламентують повноваження Кабінету Міністрів України, Ради Міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування у різних сферах, у тому числі у сфері вищої освіти; б) спеціально-освітні – закони, предметом регулювання, яких є лише питання освіти і науки; в) допоміжні – присвячені регулюванню загальних питань, у тому числі окремих аспектів вищої освіти та управління нею (використання державної мови у вищій освіті; відокремленість від церкви як засаду вищої освіти; ліцензування освітньої діяльності; особливості публічного адміністрування забезпечення пільг у сфері вищої освіти для дітей-сиріт, осіб з інвалідністю, внутрішньо-переміщених осіб та інших категорій осіб, визначених законодавством; унормування трудових відносин персоналу ЗВО; господарська, фінансово-економічна, волонтерська та інша діяльність ЗВО тощо).

1. *Загально-управлінські закони* представлені законами України, що визначають завдання, функції та інші особливості організації та діяльності органів публічної влади, що наділені повноваженнями з управління вищою освітою:

– *Закон «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р.:* визначає Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади; регламентує його завдання, повноваження, правові та інші форми управлінської діяльності, врегульовано, що Уряд вирішує питання державного управління освітою та наукою (ст. 19), забезпечує проведення державної політики у сфері освіти і науки, доступності для громадян послуг ЗВО, піклується про розробку і здійснення заходів щодо матеріально-технічних та інших умов для розвитку освіти (ст.ст. 2, 20) та ін.;

– Закон «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. стосується врегулювання статусу міністерств та інших ЦОВВ у сфері вищої освіти – МОН України, Державна служба якості освіти України та інших ЦОВВ, які наділяються повноваженнями з управління вищою освітою. Цей Закон регулює завдання та принципи діяльності ЦОВВ, види ЦОВВ, порядок їх утворення, реорганізації та ліквідації, правові форми роботи, статус їх апарату і територіальних органів тощо;

– Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. унормовує правовий статус місцевих державних адміністрацій як місцевих органів виконавчої влади; встановлює, що питання освіти і науки належать до предмету відання місцевих державних адміністрацій, котрі наділяються повноваженнями із:

- а) реалізації державної політики у сфері освіти і науки;
- б) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку;
- в) здійснення функцій засновника відносно ЗВО, що належать до сфери їх управління, їх матеріального забезпечення;
- г) вжиття заходів щодо збереження мережі ЗВО на відповідних територіях, прогнозування її розвитку;
- д) державного контролю за його дотриманням законодавства про освіту та науку на ввірених територіях та ін.;

– Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р.: визначає систему місцевого самоврядування, правовий статус її органів, повноваження у різних сферах, у тому числі у сфері освіти і науки (управління ЗВО, які належать до їх відання; забезпечення здобуття вищої освіти в комунальних ЗВО, доступності і безоплатності освіти, можливості отримання вищої освіти державною мовою та ін.).

У свою чергу, у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану через агресію Росії необхідно відзначити також Закон «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р., окремі норми якого врегульовують управлінські відносини у сфері вищої освіти. у Законі врегульовано статус військових адміністрацій як тимчасовий місцевих органів управління в умовах воєнного стану (військових адміністрацій

населених пунктів, районних та обласних), що поряд з іншим здійснюють управління закладами і установами освіти та інші повноваження щодо вищої освіти.

2. *Спеціально-освітнянські закони* представлені законами «Про освіту» від 05.09.2017 р. та «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. Важливою подією для галузі стало оновлення (прийняття нової редакції) системоутворюючого та базового Закону «Про освіту» від 05.09.2017 р., котрий на відміну від попереднього Закону «Про освіту» від 23.05.1991 р. вже ґрунтується на нормах Конституції України та відповідає сучасним міжнародним вимогам у сенсі адаптації освітянської системи України до європейських стандартів. Предмет регулювання Закону «*Про освіту*» становлять такі питання як: основні поняття та терміни у сфері освіти; право на освіту та особливості його реалізації; засади державної освітянської політики; мова, види та форми здобуття освіти, її складники та рівні (у тому числі вища освіта як складник з рівнями – початковий або короткий цикл, перший або бакалаврський, другий або магістерський); заклади освіти, засади їх організації та управління; стандарти освіти, освітні програми, кваліфікації та документи про освіту; забезпечення якості освіти, у тому числі акредитації, ліцензуванню, атестації та ін.; статус учасників освітнього процесу тощо. Окремий розділ Закону присвячений питанням управління у сфері освіти (система органів управління, їх повноваження, громадське самоврядування та державно-громадське управління, контроль та ін.).

Центральним спеціально-галузевим законом є *Закон України «Про вищу освіту» від 05.09.2017 р.*, котрий орієнтований на розвиток «болонізації» системи вітчизняної вищої освіти. За оцінками експертів, цей Закон є чітко вивіреним пакетом кардинальних перетворень, що узгоджений у ході політичного діалогу із усіма стейкхолдерами, очікуваний та затребуваний державою і суспільством; передбачає неточкові зміни, а системну реформа [150, с. 28; 38, с. 15]. Закон «Про вищу освіту» містить спеціальні норми, які регулюють особливості вищої освіти (поняття, систему, рівні, ступені та кваліфікації тощо), засади державної політики у сфері вищої освіти, систему суб'єктів управління у цій галузі, основні їх форми та методи управлінської діяльності, питання забезпечення якості вищої освіти;

правовий статус ЗВО (їх завдання, типи, принципи, права і обов'язки, структуру, управління ЗВО, порядок їх утворення, реорганізації та ліквідації, органи управління, їх статус тощо); питання «руху» студентів (прийом на навчання, переведення, поновлення, відрахування тощо), стандарти вищої освіти, галузі знань та спеціальності; засади процедур у сфері вищої освіти (ліцензування, акредитації та ін.); питання студентського самоврядування, правовий статус його органів та ін.

Важливим напрямком вдосконалення спеціально-освітнього законодавства є його адаптація до європейських стандартів, що пов'язано із виконанням Угоди про асоціацію з ЄС, впровадженням європейських директив та рекомендацій (актів «м'якого» права) у сфері вищої освіти. Зокрема, це стосується необхідності прийняття *Закону України «Про освіту дорослих»*, що має наблизити вітчизняну систему освіти до європейської. Розробка законопроекту «Про освіту дорослих» визначено у п. 1431 Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС як один із заходів, що спрямовані на впровадження в Україні Рекомендації «Про основні компетенції для навчання протягом життя» № 2006/962/ЄС від 18.12.2006 р. та Рекомендації «Про створення європейської кваліфікаційної системи для можливості отримувати освіту протягом усього життя» № 2008/C111/01 від 23.04.2008 р. Європарламенту та Ради (постанова Уряду України від 25.10.2017 р.).

На виконання Угоди про асоціацію з ЄС в Україні було розроблено проект Закону України «Про освіту дорослих» (реєстр. № 7039 від 10.02.2022 р. [67]), що прийнятий Верховною Радою України за основу 12.01.2023 р. Цей законопроект має євроінтеграційний зміст та спрямовується на забезпечення механізму реалізації права осіб на якісну та доступну освіту дорослих, у т.ч. право на безперервне навчання протягом життя. У ньому передбачається врегулювання завдань державної політики у сфері освіти дорослих, її структуру, засади і систему, форми організації навчальної роботи, права учасників та ін. Елементами освіти дорослих є: а) додаткова особистісно орієнтована освіта і навчання; б) громадянська освіта; в) безперервний професійний розвиток, у т.ч. післядипломна освіта (підвищення



кваліфікації, стажування тощо); г) компенсаторна освіта; г) формаційна освіта. Поряд з іншим, пропонується унормувати систему суб'єктів управління освітою дорослих (Уряд України, МОН України, Мінсоцполітики, Державна служба якості освіти та ін.), процедури ліцензування освітньої діяльності у цій сфері, акредитації надавача освітніх послуг та/або окремих ОП, питання нагляду (контролю) у сфері освіти дорослих та ін. Крім того, законопроектом № 7039 пропонується внести зміни до Закону України «Про вищу освіту» в частині забезпечення права осіб на освіту дорослих, особливості їх вступу до ЗВО (зокрема, для здобуття вищої за іншою спеціальністю) та ін. Отже, вища освіта та освіта дорослих є сферами, які пересікаються та є взаємопов'язаними, як за змістом, так і системою управління. На доцільність прийняття Закону «Про освіту дорослих» неодноразово вказували вітчизняні науковці (Л. Б. Лук'янова, Р. В. Шаповал та ін. [20, с. 53; 151]).

Актуальним є й інший законопроект у сфері вищої освіти – *проект Закону «Про академічну доброчесність»* [152], що розроблений та оприлюднений у 2022 р. НАЗЯВО. Цей проект передбачає досить деталізоване регулювання (35 статей) та на разі обговорюється освітянським та наукових середовищем. Він має на меті врегулювати засади забезпечення академічної доброчесності у сфері освіти і науки. Предметом регулювання проекту пропонується охопити: поняття «академічна доброчесність» та «академічна діяльність»; суб'єкти забезпечення академічної доброчесності; основні вимоги щодо забезпечення академічної доброчесності (при створенні академічних творів, для вступників та здобувачів освіти, під час оцінювання, при наданні інформації, в експертній діяльності та ін.); способи забезпечення академічної доброчесності, у т.ч. політику і процедури ЗВО, наукової установи у цій частині; вимоги до змісту внутрішніх нормативних документів щодо забезпечення академічної доброчесності; порушення академічної доброчесності та їх види; встановлення та реагування на порушення академічної доброчесності (притягнення до академічної відповідальності та інші заходи реагування) та ін.

З нашої позиції, прийняття Закону України «Про академічну доброчесність» безумовно може стати позитивним кроком у розбудові академічної доброчесності

вітчизняної освіти та науки. На відміну від законів «Про освіту» та «Про вищу освіту» проектом «Про академічну доброчесність» пропонується досить детальне упорядкування та посилення вимог до ЗВО і наукових установ у питаннях забезпечення академічної доброчесності у різних аспектах освіти і науки (обов'язок встановлювати політику і процедури академічної доброчесності, їх завдання та формальне закріплення, вимоги до внутрішніх актів щодо забезпечення академічної доброчесності, інші обов'язки тощо). Істотною новацією Закону є врегулювання видів порушень академічної доброчесності та їх характеристика, унормування реагування на їх виявлення. У свою чергу, у проекті виокремлено академічну відповідальність педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників за порушення академічної доброчесності, види її заходів (від попередження, позбавлення права на участь у органах управління ЗВО – до звільнення із ЗВО, наукової установи). Однак, привертає увагу, що окремі із пропонованих проектом заходів академічної відповідальності у чинному законодавстві України вже унормовані та є проявами інших видів юридичної відповідальності (наприклад, попередження та звільнення працівника – дисциплінарної відповідальності згідно КЗпП, позбавлення права на зайняття певних посад – адміністративної відповідальності згідно КУпАП тощо). Таким чином, вважаємо, що виокремлення такого виду юридичної відповідальності як академічна; по-перше, потребує детального її теоретичного обґрунтування з огляду на існуючу правову теорію щодо юридичної відповідальності та її різновидів; по-друге, вимагає розмежування її з іншими видами відповідальності (дисциплінарною, адміністративною тощо).

3. Групу *допоміжних законів у сфері вищої освіти* становлять Цивільний, Господарський, Бюджетний, Земельний кодекси України, КЗпП, КУпАП, закони України, «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей» від 20.12.1991 р., «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 р., «Про підвищення престижності шахтарської праці» від 02.09.2008 р., «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014

р., «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 р., «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25.04.2019 р. та ін.

Окремо варто відзначити роль *КУпАП*, що визначає склади адміністративних правопорушень у сфері вищої освіти та заходи адміністративної відповідальності, що передбачаються за їх вчинення (наприклад, за ст. 173-4 «Булінг (цькування) учасника освітнього процесу», ст. 173-5 «Мобінг (цькування) працівника», ст. 188-52 «Порушення закону щодо застосування та функціонування української мови як державної», ст. 188-54 «Порушення законодавства у сфері забезпечення якості освіти», ст. 188-55 «Невиконання вимог освітнього омбудсмана» КУпАП [129] та ін.).

Не можна не відзначити й вагому роль *Закону України «Про адміністративну процедуру»*, що прийнятий 17.02.2022 р. (набирає чинності 29.12.2023 р. [153]), зокрема у контексті процедур у сфері вищої освіти. Цей Закон є євроінтеграційним та сприятиме адаптації вітчизняної системи публічного адміністрування до європейських засад шляхом уніфікації регулювання процедурних взаємовідносин фізичних та юридичних осіб із суб'єктами владних повноважень, встановлення стандартів правового статусу фізичних та юридичних осіб як учасників адміністративної процедури. Як підкреслюють І. В. Бойко, В. П. Тимошук та А. М. Школик, прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» – це новий етап у взаємодії публічної адміністрації з громадянами та бізнесом, а нові процедурні правила сприятимуть прискоренню та прозорості їх взаємодії, забезпечуватимуть розбудову в Україні «права на належне адміністрування» згідно з європейськими стандартами [154, с. 6]. Аналіз сфери дії Закону «Про адміністративну процедуру» свідчить, що він буде поширюватись і на процедурні відносини у вищій освіті.

Так, у Законі «Про адміністративну процедуру» врегульовано базові поняття («адміністративна процедура», «адміністративний орган», «адміністративний акт» та ін.), уніфіковані принципи (засади) адміністративної процедури, що вирізняються «людино-центристським обличчям», регламентовано питання компетенції та правонаступництва адміністративного органу, види та правовий статус учасників

адміністративної процедури, строки та офіційне засвідчення в провадженні, порядок адміністративного провадження, у т.ч. ініціювання, підготовка справи, дослідження обставин та збирання доказів, розгляд, слухання та вирішення справи, особливості адміністративного оскарження, зміст і оформлення адміністративного акту, чинність та припинення його дії, відкликання та визнання недійсним тощо.

Відносно предмету нашого дослідження зазначимо, що Закон «Про адміністративну процедуру» матиме особливе значення та сприятиме вдосконаленню здійснення багатьох процедур у сфері вищої освіти, зокрема: а) процедури ліцензування освітньої діяльності ЗВО (переоформлення ліцензії, розширення, звуження освітньої діяльності тощо); б) процедури акредитації освітніх програм; в) процедури інституційної акредитації ЗВО; г) процедури акредитації незалежних установ оцінювання та забезпечення якості освіти; д) процедури державної атестації наукових установ; е) процедури державного визнання іноземних документів про освіту; ж) процедури надання дозволу на утворення територіально відокремленого структурного підрозділу іноземного ЗВО; з) інспекційної (контрольно-наглядової) процедури відносно ЗВО, її видів та ін.

Крім того, набуття чинності Законом «Про адміністративну процедуру» сприятиме вдосконаленню відносин щодо оскарження рішень НАЗЯВО. Справа в тому, що порядок оскарження рішень НАЗЯВО у чинному Законі «Про вищу освіту» безпосередньо не визначений, а повноваженнями стосовно його встановлення наділено саме НАЗЯВО. На вказану проблему звертали увагу М. І. Белікова, В. М. Гаращук, та С. А. Федчишин. Науковці слушно підкреслювали, що встановлення порядку оскарження органом, рішення якого оскаржуються, є дискусійним підходом. У цьому сенсі набуття чинності Закону «Про адміністративну процедуру» безумовно має ліквідувати вказаний недолік, адже НАЗЯВО слід розглядати як адміністративний орган та конструювати відносини з ним на базі Закону «Про адміністративну процедуру», а не на правовому акті, що виданий саме тим органом, рішення або дії якого оскаржуються [155, с.312-313].

Підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють управління вищою освітою, представлені головним чином указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, нормативними наказами МОН України та інших ЦОВВ, що мають повноваження у сфері вищої освіти, розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, рішеннями виконавчих органів та ін. У науці вироблені різні підходи щодо класифікації нормативних актів у сфері освіти (вищої освіти). Наприклад, М.Н. Курко, нормативно-правові акти у сфері освіти поділяє на такі групи: а) ті, що спрямовані на організаційне забезпечення освіти; б) ті, що регламентують зміст навчально-виховного процесу; в) ті, що установлюють права і обов'язки учасників навчальних і трудових відносин (адміністрації установи освіти, викладачів та осіб, які навчаються, тощо); г) ті, що регулюють організаційні відносини в закладі освіти; г) ті, що впорядковують матеріальне забезпечення осіб, які навчаються [4, с. 36]. Зазначена класифікація загалом придатна й стосовно нормативно-правових актів у сфері вищої освіти. Водночас, з огляду на обраний нами підхід до структурування вищої освіти як об'єкту управління, вважаємо, що підзаконні нормативно-правові акти у сфері вищої освіти можуть бути поділені на загальні – ті, що стосуються всієї сфери вищої освіти і управління нею та спеціально-компонентні (ті, що стосуються навчального, наукового, матеріально-фінансового та інших компонентів вищої освіти, особливостей управління ними).

*Укази є нормативно-правовими актами Президента України, що є гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, гарантом реалізації курсу на набуття Україною членства в ЄС та НАТО. У сфері вищої освіти указами Президента України врегульовуються переважно питання розвитку та підтримки вищої освіти, статусу допоміжних структур у цій сфері, реалізації окремих освітньо-наукових проектів та ін. Відзначимо такі укази, як «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» від 25.06.2013 р. [156], «Про деякі питання розвитку освіти, науки та спорту» від 02.06.2021 р. [157] та ін.*

Більшість підзаконних актів у сфері вищої освіти становлять постанови Кабінету Міністрів України та накази МОН України. Таке стан речей є логічним та

обґрунтованим, адже Уряд України є вищим органом виконавчої влади, а МОН України є головним ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти і науки. *Постанови Кабінету Міністрів України* є правовими актами нормативного характеру, яким унормовано низку важливих питань, що стосуються управління вищою освітою: положення про МОН України [158], про Державну службу якості освіти [159] та інші ЦОВВ, про Освітнього омбудсмена [160], про УЦОЯО [161]; перелік галузей знань і спеціальностей підготовки здобувачів вищої освіти [39]; ліцензійні умови освітньої діяльності [42]; перелік посад педагогічних та науково-педагогічних працівників [162]; порядок підготовки здобувачів наукового ступенів доктора філософії та його присудження [104]; перелік платних послуг, які можуть надаватися ЗВО [163], форма і зміст документів про вищу освіту [164] та ін.

Окремим напрямком правового регулювання Уряду України є затвердження різноманітних стратегій (концепцій, програм, планів) розвитку вищої освіти, її окремих видів, складових тощо. Наприклад, можна відзначити Стратегію розвитку вищої освіти в Україні на період 2022-2032 рр. та її Операційний план [71], Стратегію впровадження гендерної рівності у сфері освіти до 2030 року та її Операційний плану на 2022-2024 рр. [165] та ін. У свою чергу, зазначимо, що у науковій літературі звучать різні пропозиції щодо унормування перспектив розвитку вищої освіти та управління нею. Наприклад, О. М. Шеломовська пропонувала прийняти Концепцію реформування державного управління вищою освітою в Україні, що з позиції вченої, сприяло б чіткості встановлення завдань, термінів та суб'єктів виконання, акумулюванню ресурсів та координацію усіх суб'єктів, а слідом системному підходу в реформуванні управління вищою освітою [166]. І. В. Власова писала про важливість розробки Концепції розширення фінансової автономії університетів, забезпечення її кореляції зі Стратегією розвитку вищої освіти України [117, с. 138].

З нашої позиції, затвердження концептуальних (програмних) документів у сфері вищої освіти безумовно є необхідним, оскільки, як наголошують фахівці, державна освітня політика потребує як реагування на актуальну ситуацію, так і

формування перспективної стратегії [167, с. 94]. Однак, існуюча на сьогодні базова Стратегія розвитку вищої освіти на 2022-2032 роки (розпорядження Уряду України від 23.02.2022 р.) не враховує безпрецедентних військово-безпекових викликів та соціально-економічних складнощів, із якими сьогодні зіткнулась вся освітянська галузь. Водночас, в існуючих умовах доводиться говорити про першочергове головне завдання – збереження вищої освіти України в умовах триваючих бойових дій (її кадрового, освітньо-наукового та іншого потенціалу), і лише після цього – про розвиток та вдосконалення. Ці обставини зумовлюють необхідність розробки актуального документу – Концепції збереження і розвитку вищої освіти у воєнний та післявоєнний періоди, що має затверджуватись Урядом України. В основу Концепції повинен бути покладений механізм антикризового управління вищою освітою, про який йшлося у підрозділі 1.2. У наведеній Концепції слід виокремити основні виклики, умови та складнощі для вищої освіти у воєнний та післявоєнний періоди, визначити напрямки антикризової політики та заходи, необхідні для збереження і розвитку вищої освіти у воєнний та післявоєнний періоди. У різних державах світу в умовах кризи також розроблялись спеціальні програмні кризові документи: у Франції – «Освіта майбутнього», у США – «Освіта американців ХХІ ст.», «Нація в небезпеці», в Японії – «Модель освіти для ХХІ ст.» тощо [20, с. 28].

Видання нормативних наказів є провідною правовою формою управлінської діяльності МОН України. Такими наказами сьогодні затверджені, зокрема: стандарти вищої освіти за її спеціальностями та ступенями [168]; положення про акредитацію ОП, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти [169]; порядок прийняття на навчання для здобуття вищої освіти [170], зони обслуговування за регіональними центрами оцінювання якості освіти [171], статут ДП «Інфоресурс» [172] та ін. Щодо наказів інших центральних державних органів, які наділені повноваженнями у сфері вищої освіти, то як приклад можна згадати наказ МВС «Про затвердження положення про вищі навчальні заклади МВС» від 14.02.2008 р., наказ Мінекономіки «Про затвердження форм звітності про виконання державного замовлення на підготовку фахівців» від 29.10.2013 р. та ін.

На місцевому рівні регулювання вищої освіти здійснюється розпорядженнями голів місцевих державних адміністрацій та наказами керівників їх підрозділів з питань освіти і науки, розпорядженнями міських голів, рішеннями виконавчих структур органів місцевого самоврядування та їх підрозділів з питань освіти і науки або ж тимчасово діючих обласних та районних військових адміністрацій, військових адміністрацій населених пунктів. Як приклади, можна відзначити розпорядження Київського міського голови «Про запровадження щорічного конкурсу на отримання грантів Київського міського голови у галузі освіти» від 13.05.2019 р., розпорядження Голови Чернігівської обласної військової адміністрації «Про затвердження Обласної програми матеріальної підтримки окремих категорій громадян для здобуття вищої освіти на 2022/2023 навчальний рік в університетах, що розташовані на території Чернігівської області» від 16.08.2022 р. тощо. На локальному рівні законодавство України про вищу освіти отримує розвиток та деталізацію на рівні правових актів посадових осіб та управлінських органів ЗВО.

Охарактеризувавши основні правові акти, які є джерелами управління вищою освітою як інституту адміністративно-освітнього права, наголосимо на тому, що за сучасних умов вже назріла необхідність кодифікації загалом всього освітнього права, що поряд з іншим сприятиме систематизації й адміністративно-правових норм у цій сфері. Заради справедливості зауважимо, що доцільність прийняття окремого кодифікованого акту у сфері освіти (Освітнього кодексу, Кодексу (законів) про освіту або Кодексу про освіту і науку, Основ законодавства про освіту та виховання тощо) науковці обґрунтовують із перших років незалежності України.

Так, Н. А. Серкова вказує, що прийняття Кодексу України про освіту є шляхом розвитку правового механізму регулювання вищої освіти, а цей Кодекс повинен сприяти організації чіткої структури інноваційної моделі розвитку вищої освіти в умовах її інтеграції до глобального освітянського простору [167, с. 13-14]. Як зазначає С. М. Кушнір: «враховуючи вітчизняні традиції кодифікації, розробки і прийняття Кодексу про освіту виглядає цілком оптимальним рішенням» [55, с.



116]. Про доцільність прийняття Кодексу про освіту пише Г. В. Лаврик, І. І. Литвин та низка інших науковців [1, с. 9; 75, с. 18-20]. В. Д. Філіпова обґрунтовує необхідність ухвалення Освітнього кодексу України, що зумовлюється потребою систематизації законодавства України про освіту, приведення його у відповідність до Конституції України та міжнародно-правових стандартів [173]. Оригінальною є позиція В. М. Савіщенко, котрий пропонує прийняти кодифікований акт у освітянській сфері саме у формі «Основи законодавства України про освіту та виховання» [33, с. 58].

З нашої позиції, варто обрати назву Освітній кодекс України (а не Кодекс законів про освіту), що відповідало б традиції найменування кодифікованих актів часів незалежної України (приміром, як-то Кримінальний, Цивільний, Сімейний кодекс тощо). При цьому, кодифікація у формі прийняття Основ законодавства наразі не є типовою для вітчизняної законотворчої практики, а більш властива для радянського періоду (Основи законодавства про культуру, Основи законодавства про охорону здоров'я тощо). Безумовно, кодифікація освітянського законодавства не може бути самоцільною. Вона має бути зумовлена об'єктивними чинниками.

З-поміж аргументів на користь прийняття Освітнього кодексу України відзначимо такі. По-перше, ухвалення такого акту дозволить завершити процес становлення освітнього права як галузі права. По-друге, існує об'єктивна потреба у систематизації значної кількості спеціально-освітянських законів, що сприятиме ефективності правозастосування, полегшить внесення змін і доповнень, спростить роботу практиків. По-третє, суцільна кодифікація дозволить поглибити галузеву реформу з огляду на інтеграцію до Європейського освітнього простору і «болонські» стандарти, концептуально оновити систему освітянського законодавства, у т.ч. переглянути існуючі норми, усунути дефекти та застарілий нормативний матеріал, заповнити прогалини та ліквідувати юридичні колізії у цій сфері, усунути дублювання. Аналіз освітянського законодавства свідчить про певне дублювання норм, що визначають питання громадського управління, регулюють повноваження органів публічної влади у різних законах («Про освіту», «Про вищу освіту» тощо).

По-четверте, на разі обговорюється доцільність прийняття низки законів у сфері вищої освіти з огляду на адаптацію до європейських стандартів, положення яких могли б бути «вмонтовані» до Освітнього кодексу України (закони «Про освіту дорослих», «Про академічну доброчесність» та ін.). Існують ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання дистанційної (електронної) освіти [20, с. 64], правового статусу органів громадського управління у сфері [167, с.155] та ін.

Крім того, ухвалення Освітнього кодексу України свідчило б про впровадження кращого зарубіжного досвіду, адже подібного змісту кодекси прийняті не лише у низці пострадянських держав (Білорусі, Молдові та ін.), а у провідних європейських країн (у Франції – Освітній кодекс (Code de l'éducation) від 2018 р., окрема книга якого присвячена управлінню вищою освітою, у Великій Британії – Кодекс врядування у сфері вищої освіти (The Higher Education Code of Governance) від 2014 р. [117, с. 167, 288] тощо). У низці держав на разі триває робота стосовно розробки Освітнього кодексу наразі (наприклад, в Азербайджані тощо).

Пропонуємо таку структуру Освітнього кодексу України: Розділ I. Загальні положення; Розділ II. Права та обов'язки учасників освітнього процесу; Розділ III. Дошкільна освіта; Розділ IV. Загальна середня освіта; Розділ V. Позашкільна освіта; Розділ VI. Професійна (професійно-технічна) освіта; Розділ VII. Фахова передвища освіта; Розділ VIII. Вища освіта; Розділ IX. Освіта дорослих; Розділ X. Управління освітою; Розділ XI. Забезпечення якості освіти; Розділ XII. Фінансово-господарська діяльність та матеріально-технічна база закладів освіти. Розділ XIII. Міжнародне співробітництво; Розділ XIV. Відповідальність за порушення законодавства про освіту.

Підсумовуючи, зазначимо, що належне правове забезпечення є необхідним для ефективного управління вищою освітою. Правові норми, що регулюють управління вищою освітою, формують окремий правовий інститут підгалузі адміністративно-освітнє право в межах комплексної галузі освітнього права. З-поміж джерел такого правового інституту – Конституція та міжнародні договори України, так і закони та підзаконні нормативні акти (укази Президента, постанови

Кабінету Міністрів України, накази МОН України та інших ЦОВВ, нормативні акти місцевих державних адміністрацій, виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування та ін.). В сучасних умовах необхідною є розробка актуального концептуального документу – Концепції збереження і розвитку вищої освіти у воєнний та післявоєнний періоди в Україні. Подальший розвиток законодавства України, що регулює управління вищою освітою, пов'язується із його адаптацією до європейських стандартів, у тому числі реалізацією Угоди про асоціацію в частині вищої освіти, подальшим впровадженням Болонської хартії, імплементацією європейських норм «м'якого» права у сфері вищої освіти. У цьому сенсі важливими є розробка та прийняття таких законів України як «Про освіту дорослих», «Про академічну доброчесність» та «Про адміністративну процедуру». У перспективі реформа вітчизняного законодавства про освіту пов'язується із його галузевою систематизацією – розробкою і ухваленням Освітнього кодексу України.

#### **1.4. Зарубіжний досвід та його значення для вдосконалення організаційно-правового забезпечення управління вищою освітою в Україні**

В умовах розбудови системи управління вищою освітою в Україні відповідно до європейських стандартів, вдосконалення її організаційно-правового засад важливого значення має вивчення зарубіжного (насамперед, європейського) досвіду у цій сфері, аналіз його переваг та недоліків, доцільності запозичення та впровадження в Україні тощо. При цьому, заслуговують на увагу як підходи відносно проблем розвитку вищої освіти, що вироблені міжнародними та експертно-аналітичними організаціями, так і національний досвід організаційно-правового забезпечення управління вищою освітою в окремих державах-членах ЄС.

Цінність дослідження зарубіжного досвіду та кращих світових практик у сфері управління вищою освітою видається очевидною. Так, Н. Г. Батечко та С. О. Сисоєва зазначають, що однією із причин протиріччя в управлінні вищою освітою та законодавстві у сфері вищої освіти є невідповідність між «національним» та «глобальним» [146, с. 98]. Про актуальність аналізу зарубіжного досвіду пише Л.В.

Головій, який підкреслює пріоритетність роботи щодо гармонізації вітчизняного та європейського законодавства про вищу освіту, аналіз державної освітянської політики та спеціальних державних органів, які забезпечують якість вищої освіти [174, с. 3]. Як слушно наголошує У. М. Порпан, стратегічним завданням реформування вітчизняної вищої освіти є впровадження європейських стандартів за умови збереження національної ідентичності, поєднання кращих національних традицій з можливостями, які надає входження до європейського освітнього простору [9, с. 230].

Проблеми розвитку вищої освіти в сучасний період неодноразово аналізувались в межах різних міжнародних організацій, як універсального, так і регіонального характеру. Насамперед, слід відзначити аналітичні доповіді та матеріали ООН та її спеціалізованої установи ЮНЕСКО. У 1998 році була оприлюднена *«Всесвітня декларація про вищу освіту для XXI століття: підходи і практичні поради»* (м. Париж, 05-09.10.1998 р. ), положення якої стосувались й управлінських питань у сфері вищої освіти. Узагальнювались такі засади вищої освіти: академічна свобода та автономія; справедливість доступу; розширення участі та підвищення ролі жінок, у т.ч. в управлінні; зв'язок освіти та науки; довгострокова орієнтація на адекватність – відповідність діяльності ЗВО очікуванням суспільства; зміцнення взаємодії вищої освіти та ринку праці; диверсифікація в цілях забезпечення рівності можливостей; новаторські підходи в сфері освіти; сприйняття співробітників ЗВО та осіб, котрі в них навчаються, як основних дійових осіб та ін. Відзначалась провідна роль технологій не лише у створенні нових знань, а й для цілей контролю за знаннями та управління ними, вказувалось на доцільність забезпечення рівноправного доступу до технологій на всіх рівнях освіти. Основою освітянської політики має стати підхід, що може бути умовно названий як «студентоцентризм»: «особи, які відповідають за прийняття рішень на державному і відомчому рівнях, мають приділяти пильнішу увагу студентам та їхнім потребам, розглядаючи їх як основних партнерів та відповідальних учасників процесу оновлення вищої освіти. Такий підхід повинен включати залучення студентів до вирішення питань вищої освіти, оцінки,

оновлення методики та програм навчання, а також, в рамках діючих установ, розробки політики та управління ЗВО...» [45].

Про стратегічну важливість вищої освіти та необхідність залучення студентів до управління вищою освітою на всіх її рівнях йдеться у Комюніке від 08.07.2009 р., що оприлюднене У результаті *Всесвітньої конференції ЮНЕСКО з вищої освіти – 2009 «Нова динаміка вищої освіти і науки для соціальної зміни і розвитку»* [175].

*Організацією економічного співробітництва та розвитку* у 2017 р. було запропоновано програму сприяння підвищенню ефективності систем вищої освіти. Метою такої програми визначено формування контрольних показників ефективності систем вищої освіти, які дозволяють: порівнювати різні аспекти функціонування системи вищої освіти; виявляти сильні і слабкі сторони системи вищої освіти в кожній країні; забезпечувати основу для взаємного навчання; створювати базу для розробки стратегій підвищення ефективності системи вищої освіти різних держав.

Відзначити також *Глобальний звіт ЮНЕСКО про вищу освіту (2022 р.)*. У звіті підкреслюється, що «державна та інституційна політика щодо вищої освіти та пов'язані з нею аспекти врядування та менеджменту є ключовими для управління та функціонування систем вищої освіти». Аналізуються сучасні проблеми та виклики вищої освіти (якість вищої освіти, забезпечення рівного доступу до вищої освіти та недискримінація, оптимізація мережі навчальних закладів, фінансування вищої освіти та ін.). Предметом окремої уваги Звіту ЮНЕСКО стали виклики для вищої освіти та системи управління нею, що зумовлені пандемією COVID-19. Зокрема, наголошується на доцільності впровадження інноваційних технологій шляхом он-лайн та дистанційного навчання: «вплив пандемії COVID-19 на вищу освіту є складним, масштабним і, можливо, всеосяжним – впливає на всі аспекти функціонування вищої освіти, включаючи викладання та навчання, дослідження, залучення громадськості, справедливість, інтернаціоналізацію та мобільність, інституційне врядування та управління, а також фінанси». При цьому, в умовах подолання кризового стану в освіті відзначається роль онлайн- та дистанційного

навчання, у тому числі навчання викладачів, розвиток навчальних матеріалів, вдосконалення цифрової інфраструктури та доступності цифрових пристроїв [176].

Предметом окремої уваги мають стати напрацювання відносно розвитку вищої освіти різноманітних аналітично-експертних структур і організацій європейського масштабу. Значною мірою система європейських стандартів у сфері вищої освіти сформовані у ході становлення договірної бази Європейського простору вищої освіти:

*1954 р. – Європейська культурна конвенція* (поглиблення взаєморозуміння між народами Європи, заохочення до вивчення мов, історії та культури інших європейських держав, сприяння вивчення загальноєвропейської культури та ін.);

*1957 р. – Римська угода* (розвиток культур, професійного навчання і якості освіти визначено як одне із головних завдань діяльності Європейської Спільноти);

*1988 р. – Велика хартія університетів «Magna Charta Universitatum»:* визнання університетів як самостійних освітньо-наукових та культурних установ у різних суспільствах, хранителів європейського гуманізму; незалежність освітньо-наукової діяльності від політичної влади; визначення свободи освітньо-наукової діяльності як об'єкту забезпечення органів управління вищої освіти; розбудова автономії ЗВО;

*1997 р. – Лісабонська конвенція* (визнання кваліфікацій вищої освіти у регіоні Європі, визнання документів про отримання вищої освіти і звань, результатів курсів навчання в інших країнах ЄС як умови академічної мобільності; компетенція державних органів щодо визнання кваліфікацій та результатів навчання тощо);

*1998 р. – Сорбонська декларація «Про гармонізацію архітектури європейської системи вищої освіти»* (курс на посилення інтелектуально-культурної основи Європи; визнання університетів як рушійної сили для переломних реформаційних перетворень; створення та розширення Зони європейської вищої освіти; усунення бар'єрів на шляху розвитку академічної мобільності викладачів та студентів, визначення її засад, розвиток міжуніверситетського співробітництва, знання студентами іноземних мов; розбудова системи кредитів навчання за схемою ECTS);

1999 р. – Болонська декларація «Європейський простір у сфері вищої освіти» (запровадження навчання за схемою: «бакалаврат (3-4 роки) + магістратура (1-2 роки)»; поширення європейської кредитно-трансферної системи (ECTS), в основі якої «кредит» – стандарт кількості навчальних годин; розбудова системи забезпечення якості вищої освіти; активізація академічної мобільності; розбудова системи працевлаштування випускників; популяризація європейської вищої освіти та ін.);

2010 р. – Будапештсько-Віденська декларація «Про створення Європейського простору вищої освіти» (утвердження розуміння вищої освіти як справи публічної відповідальності; декларація обов'язку держав сприяти забезпеченню ЗВО усіма необхідними ресурсами за умови державного контролю за їх використанням; розбудова таких засад організації ЗВО як автономія, свобода та відповідальність, підтримка участі академічного персоналу та студентів у роботі органів управління, що приймають рішення на європейському, національному, інституційному рівнях; подальше впровадження і розбудова болонських стандартів в країнах Європи та ін.).

Невід'ємною складовою формалізації європейських стандартів вищої освіти є європейські акти «м'якого» права («soft law»). Авторство значної кількості таких актів належить інституціям Раді Європи. Зокрема, *Рекомендація ПАРЄ «Про академічну свободу та університетську автономію» від 30.06.2006 р.* передбачає основні засади автономії ЗВО. Передбачається, що: а) академічна дослідницька свобода полягає у свободі поглядів та дій, свободі інформації, наукового аналізу та розподілу знань без обмежень; б) інституційна автономія ЗВО є проявом незалежної прихильності традиційній культурній та соціальній місії ЗВО; в) порушення академічної свободи та автономії ЗВО неодмінно призводить до інтелектуального спаду і, як результат, – до соціально-економічного занепаду; г) ЗВО будуть нести високі втрати, якщо вони відмежовуються від актуальних потреб суспільства, які мають обслуговуватись, виховуватись та розвиватись ЗВО [177].

*Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи «Хартія з освіти для демократичного громадянства і освіти з прав людини»* CM/Rec(2010) 7 від

11.05.2010 р. встановлює вимогу стосовно розбудови державами демократичного управління у ЗВО, що передбачає заохочення активної участі студентів, професорсько-викладацького складу та інших зацікавлених сторін (у тому числі батьків студентів) до управлінні ЗВО. *Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо забезпечення якості освіти»* CM/Rec(2012)13 від 12.12.2012 р. висуває низку вимог до органів публічного управління освітою, котрі: а) нести основну відповідальність за створення умов, які забезпечать рівні можливості доступу до вищої освіти та її здобуття для всіх громадян і які базуватимуться на засаді інституційної автономії; б) мають забезпечити розбудову такої системи оцінювання, за якої б рішення приймались публічно відповідно до прозорих вимог, критеріїв та процедур; в) повинні розробити політику боротьби з корупцією на всіх рівнях освіти, а антикорупційні заходи мають бути спрямовані на боротьбу з різними проявами корупції та залучати усіх стейкхолдерів; мають забезпечити, щоб законодавство містило адекватні норми щодо боротьби з корупцією в освіті, їх виконуваність та ін.

Європейські стандарти вищої освіти формуються під впливом й низки профільних освітянських організацій, як-то Європейська асоціація із забезпечення якості вищої освіти (ENQA), Європейська асоціація університетів (EUA), Європейська спілка студентів (ESU) та ін. Зокрема, ENQA розроблені *Стандарти і рекомендації із забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти від 2015 р.* [30, с. 107]. Вони включають 3 блоки стандартів щодо: а) *внутрішнього забезпечення якості*: політика забезпечення якості ЗВО; розробка і затвердження ОП; студентоцентричне навчання, викладання та оцінювання; зарахування, навчання, визнання кваліфікацій і атестація студентів; викладацький склад; навчальні ресурси та підтримка здобувачів; управління інформацією; публічна інформація; поточний моніторинг і перегляд освітніх програм; циклічне зовнішнє забезпечення якості; б) *зовнішнього забезпечення якості*: наявність внутрішньої системи забезпечення якості; методології; втілення процесів; експерти з незалежної перевірки; критерії для висновків; звітування; подання скарг; в) *агентства із забезпечення якості*: заходи, політика та процеси забезпечення якості агенцій; офіційний статус агенцій;



незалежність їх діяльності; тематичний аналіз; ресурси; внутрішнє забезпечення якості та професійної підготовки; циклічність зовнішньої перевірки агенцій [112].

Звернення до досвіду зарубіжних держав свідчить про відсутність єдиної універсальної моделі щодо управління вищою освітою. Відмінність таких моделей зумовлюється історичним розвитком держав світу, їх соціально-економічною системою, формою державного правління та устрою, загальними особливостями системи публічного управління, національними освітянськими і науковими традиціями тощо. У свою чергу, в спеціальній літературі вченими виокремлюються різні підходи до виділення моделей управління вищою освітою. Деякі вчені виділяють моделі (системи) фінансування вищої освіти, забезпечення її якості тощо.

Так, О. М. Шеломовська виокремлює три моделі державного управління вищою освітою в ЄС: а) ринкова (британська) модель – основним координатором розвитку галузі визнається ринок; держава створює лише інфраструктуру та забезпечує освітні послуги на базовому рівні; високий рівень самоврядування та автономії навчальних закладів (Австралія, Великобританія, Канада, Нова Зеландія, США та ін.); б) соціальна (північноєвропейська) модель – держава відповідає за розвиток вищої освіти та забезпечує основне її фінансування (наприклад, Норвегія); в) змішана (центральноевропейська) – по суті є змішаною моделлю, що має елементи двох попередніх, з тенденцією наближення до ринкової: навчальні заклади мають порівняно менший рівень автономії та конкурують за державне фінансування (наприклад, Франція, держави Центральної Європи) [178, с. 465-468].

Поряд з цим, вчена аналізує типи моделей управління вищою освітою, які склалися в межах Організації економічного та соціального розвитку (ОЕСР): 1) директивна модель (пострадянські держави та КНР), якій властивий тоталітарний контроль за вищою освітою, система державного призначення керівників ЗВО, встановлення умов оплати викладачів, визначення для кожного ЗВО спеціальностей і квот студентів, пильний контроль за дотриманням стандартів підготовки фахівців; 2) континентальна модель (Франція, ФРН та ін.), яка вирізняється державною підтримкою та патерналізмом ЗВО, жорстко стратифікованою системою доступу

до вищої освіти (переважно безкоштовної) і сприянням академічної свободи ЗВО. Така управлінська модель менш орієнтована на ринкові потреби, а більше – на підтримку і відтворення культури ЗВО; 3) атлантична модель (Великобританія, США та ін.), що характерна для країн, де існує переважає оплатна система вищої освіти та мають місце ліберальні засади держави до стратегії ЗВО з боку держави, а рівень академічної університетської свободи зумовлюється раціональними фінансовими можливостями та іміджевими межами кожного ЗВО [178, с. 462-463].

Як підкреслює А. В. Бабічев модель управління освітою будь-якої держави залежить від особливостей її соціально-політичних умов. Слідом, виокремлює: а) однорівневу модель управління – переважає централізація управління, із сучасною тенденцією до децентралізації (зокрема, Франція); б) дворівневу модель управління – передбачає поєднання централізованого та місцевого управління (Велика Британія, Італія, Швейцарія та ін.); в) трирівнева модель управління – наявність централізованого, регіонального та місцевого рівнів (Австрія, Голландія, Швеція та ін.). Своєю чергою науковець відзначає вагому роль місцевих органів публічної влади в управлінні освітою в Італії та ФРН [51, с. 194]. Окремі науковці виділяють бюрократичну («адміністративну») та колегіальну модель управління вищою освітою. При бюрократичній моделі має місце розподіл управлінських повноважень між центральними органами управління та академічною бюрократією [179, с. 2].

Такі вчені як І. А. Вербовський, О. П. Рудницька та Т. В. Семенюк відзначають, що основна відмінність моделей полягає в повноваженнях уряду з оцінки та контролю забезпечення якості, формулювання цілей і визначення найбільш важливих аспектів управління ЗВО, способів прийняття рішень різного характеру та організації освітнього процесу [180, с. 190]. Оригінальним є підхід американського вченого К. Бартон, котрий виділяє моделі управління вищою освітою залежно від координуючої ролі суб'єкта в управлінні вищою освітою: а) модель, де головним координатором є ринок (зокрема, США); б) модель, де таким координатором виступає держава (наприклад, СРСР); в) модель, за якої головну роль в координації відіграє академічна олігархія (наприклад, Велика Британія)

[181, с. 68]. Існують й низка інших підходів відносно класифікації моделей управління вищою освітою: атлантична, континентальна та змішана; патерналістська, індивідуалістична та інноваційна тощо [26; 167, с. 119-120; 62, с. 53-54; 179; 55, с. 129-140; 182, с. 171-176].

Якої б великої кількості підходів до виділення моделей управління вищою освітою не існувало, але, з нашої позиції, всі вони головним чином можуть бути зведені до трьох основних моделей – централізована, децентралізована та змішана.

1. *Централізована модель управління вищою освітою* проявляється на загальнодержавному рівні системи публічного управління та має місце у Франції, Швеції, у федеральних землях ФРН та ін. Основними її рисами є те, що центральний орган управління освітою зосереджує у себе основні важелі впливу щодо більшості складових освітянської системи, має місце регулювання поточної роботи ЗВО та освітніх стандартів, повне державне фінансове утримання ЗВО тощо. Від централізованої моделі управління вищою освітою, що розвивається в ЄС, варто відрізнити авторитарно-централізовану, що була властива для СРСР та сьогодні притаманна для окремих держав світу (як-то КНДР та ін.). Як відзначає Ю.М. Крячко, вища освіта є інноваційною галуззю, що за своєю природою, потребує різноманіття підходів до проведення досліджень, викладання і управління. Централізована, авторитарна модель є несумісною із різноманіттям вищої освіти [46].

2. *Децентралізована модель управління вищою освітою* (Великобританія, Данія, Нідерланди та ін.) передбачає делегування низки управлінських важелів місцевим (регіональним) органам управління та органам управління ЗВО. При цьому, центральні органи управління освітою обмежуються унормуванням загальної стратегії розвитку освітянської системи, фінансовим забезпеченням її, контролем, однак не передбачається втручання центральних органів у поточну діяльність ЗВО. Розбудова такої моделі загалом співвідноситься із процесами децентралізації, що за сучасних умов мають місце у багатьох провідних державах світу. Як слушно відзначає Н. П. Матюхіна, у розвинених країнах, як правило, центральні влади залишають за собою такі функції, як: національна оборона,

макроекономічна політика, зовнішня політика, грошово-кредитна сфера, судова система, управління транспортними комунікаціями державного значення. У свою чергу, освіта, медицина, комунальне господарство та комунальні комунікації, пожежна безпека, благоустрій, охорона правопорядку – передаються на місцевий рівень [183, с. 32].

Розглянемо більш докладніше особливості національних системи управління вищою освітою як прикладів основних управлінських освітянських моделей. Водночас, зауважимо, що поширеною особливістю для всіх таких моделей є виділення та утворення окремого провідного центрального органу (міністерства, департаменту тощо), що наділений повноваженнями у сфері освіти. Наприклад, в США – це Міністерство (департамент) освіти; у Греції – Міністерство народної освіти і релігії; Латвія – Міністерство освіти і науки; в Литві – Міністерство освіти, науки і спорту; в Японії – Міністерство освіти, науки і культури; у Фінляндії – Міністерство освіти і культури; у Франції – Міністерство національної освіти; у ФРН – Федеральне міністерство науки і освіти тощо [180, с. 189; 61, с. 243]. Функції таких органів державного управління в іноземних державах є схожими (участь у формуванні державної політики у сфері вищої освіти, визначення мінімальних стандартів, сприяння науково-дослідній роботі, вжиття заходів щодо забезпечення рівного доступу до вищої освіти та ін.), хоча різняться глибиною втручання у діяльність ЗВО. У окремих державах на центральному рівні функціонують не один, а декілька таких органів. Приміром, в Італії у 2020 р. шляхом реорганізації Міністерства просвіти, університетів та наукових досліджень було утворено два міністерства: Міністерство просвіти і Міністерство університетів та досліджень.

Водночас, у багатьох державах функціонують координаційні управлінські структури, діяльність яких має на меті вирішення важливих завдань з управління ЗВО. Так, у Франції – це Національна рада освіти і наукових досліджень, в Канаді – Рада міністрів освіти, Італії – Національна освітня рада, у США – координаційні ради на рівні штатів, у ФРН – постійна конференція міністрів федеральних земель,

у Великій Британії – Комітет віце-канцлерів і ректорів університетів тощо [180, с. 189].

До основних типів ЗВО у провідних іноземних державах сьогодні належать: дворічні та чотирирічні коледжі (США, Канада, Велика Британія), чотирирічні та п'ятирічні інститути (технічні, технологічні, медичні, педагогічні, сільськогосподарські тощо – США, Чехія, ФРН, Велика Британія), вищі професійні школи (ФРН), академії (Чехія), «великі школи» (Франція) і університети [121, с. 27].

Яскравим прикладом централізованого управління вищою освітою є *Франція*. Сучасний етап розбудови вищої освіти у Франції пов'язаний із Декретом «Про адаптацію французької освітньої системи до європейської галузі вищої освіти» від 08.04.2002 р. У Франції досягнутий суспільний консенсус щодо збереження і централізації управління освітою, а також державного контролю за якістю й ефективністю навчально-виховного процесу. Держава визначає деталі навчальних програм на всіх рівнях освіти; організовує процедуру допуску педагогів у професію, наймає педагогів, які вважаються публічними службовцями, організовує підвищення їх професійної кваліфікації; наймає та навчає інспекторів, відповідальних за контроль якості освіти; держава є основним джерелом фінансування державної системи освіти. Для ефективного управління бюджетними і людськими ресурсами відбулося злиття малих та середніх університетів, що перетворила новоутворені ЗВО у конкурентоздатні установи зі значним освітньо-науковим потенціалом. Прикметно, що навіть за централізованих підходів до управління у Франції законодавчо закріплена і гарантована автономія ЗВО, а у відносини між державою і ЗВО мають місце навіть договірні форми (довгострокові угоди щодо ресурсного забезпечення ЗВО та визначення стратегічних цілей їх розвитку) [117, с. 170]. Що стосується контролю у сфері вищої освіти, то основний обсяг цієї роботи відводиться Національній генеральній інспекції управління освітою і науковими дослідженнями (IGAENR) і Вищій раді з оцінки досліджень та вищої освіти (Hcéres).

Французьких принципів централізованої моделі управління державним сектором освіти дотримуються в Італії, Іспанії, Греції, Португалії, і в меншому обсязі у Фінляндії, Швеції та в інших Скандинавських державах. Їх модифіковані й пристосовані до національних умов варіанти прижилися також в Німеччині. У цих державах встановлена оптимальна рівновага між автономією ЗВО і громадсько-державним управлінням, контролем за використанням кадрових, фінансових ресурсів і соціальних пріоритетів [80, с. 152]. Система управління вищою освітою в *Італії* традиційно була централізованою, але у кінця ХХ ст. відбулася децентралізація та передача низки функцій до провінцій (провінційні освітні управління), регіонів (регіональні освітні управління) та общин. Крім того, мала місце й передача функцій від органів публічного управління власне до самих ЗВО.

Досить оригінальною є система управління освітою у *Швейцарії* – державі з федеративним устроєм (складається із кантонів, котрі уже поділяються на комуни). У країні відсутнім є профільний центральний орган виконавчої влади з питань вищої освіти (як-то приміром МОН України), а на рівні федерації питання освіти входять до сфери управління підрозділів Департаменту внутрішніх справ (федеральне управління освіти і науки) та Департаменту управління ресурсами держави (федеральне управління промисловості, ремесл і праці). Поряд з цим, у Швейцарії замість єдиної державної системи освіти існує 26 освітніх систем, котрі часто є відмінними та не пов'язаними між собою. Водночас, на рівні кантонів як суб'єктів федерації у складі місцевих урядів функціонують департаменти освіти. У деяких кантонах при таких департаментах утворені та функціонують консультативно-дорадчі органи – ради з освіти. Більшість управлінських питань у сфері вищої освіти належить до повноважень кантонів, натомість комуни зосереджують повноваження відносно дошкільної та початкової освіти [51, с. 198].

Подібною до швейцарської є модель управління вищою освітою в *ФРН*. Конституційний принцип розподілу повноважень відносить питання вищої освіти до відання федеральних земель. Як слушно підкреслює І. В. Луговий, «освітнє законодавство та управління освітньою системою первинно є відповідальністю

земель» [61, с. 253]. Якщо на рівні федерації може прийматись лише загальне законодавства, що визначає засади вищої освіти, то органи влади земель уповноважені здійснювати деталізоване нормативно-правове регулювання відносин у сфері вищої освіти. За федеральним рівнем управління лишається також регулювання фінансової підтримки для студентів, сприяння науково-дослідної роботи у вищих навчальних закладах та ін. Своєю чергою, у ФРН існує практика договірних форм управління вищою освітою. З однієї сторони, федеральні землі уклали між собою угоди стосовно стандартизації системи вищої освіти та організації діяльності закладів вищої освіти. З іншої сторони, взаємодія між постійною конференцією міністрів та асоціацією навчальних закладів також отримала прояв в укладенні договорів стосовно змісту та організації академічних іспитів [61, с. 253].

Щодо системи акредитації, то у ФРН функціонують декілька структур за напрямками, а саме Акредитаційна рада з оцінки програм підготовки бакалаврів та магістрів, Акредитаційне агентство з інженерних та комп'ютерних наук, Агентство з акредитації кваліфікацій у сфері медицини, охорони здоров'я, соціальної роботи.

Децентралізована модель управління освітою має місце й в США. Відповідно до Конституції США управління освітньою сферою належить до відання не федерального уряду, а органів управління штатів. Відсутньою є єдина державна система освіти, натомість власні системи освіти розвивають на рівні штатів. Своєю чергою, уряд та міністерство освіти США (US Department of Education) все ж здійснюють певні управлінські функції у сфері освіти. Зокрема, варто відзначити врегулювання федеральними органами загальних засад вищої освіти, що отримало прояв у прийнятті Закон «Про вищу освіту» від 1965 р. (Higher Education Act). Це основний законодавчий акт в США, що регулює відносини між державою, вищими навчальними закладами та здобувачами вищої освіти. Він регламентує питання фінансової підтримки студентів, акредитації закладів вищої освіти, особливості їх фінансової відповідальності тощо. Функціонує і мережа територіальних органів Департаменту освіти США. За сучасних умов цей Департамент має 10 регіональних бюро, що утворені за принципом міжтериторіальних органів – одне бюро поширює

свою юрисдикцію на декілька штатів. Урядова діяльність у сфері освіти в США переважно проявляється у підтримці розвитку освіти, фінансовій підтримці певних освітніх програм (у тому числі тих, що започатковані за урядовою ініціативою), у розробці національних стандартів змісту вищої освіти та оцінювання її результатів.

Щодо управління вищою освітою на рівні штатів, то не існує єдиного підходу до розподілу повноважень між виконавчо-розпорядчими та законодавчими органами у цій сфері. Рівно так само як не існує і загальної практики утворення спеціалізованих органів управління освітою. У різних штатах спостерігаються загалом відмінні підходи до організації моделі управління освітою, що є свідченням реальної спроможності штатів у вирішенні освітянських питань. У 23 штатах існує централізована модель управління освітою, а у 28 – децентралізована. У штатах централізованої моделі утворені спеціалізовані управлінські органи, які забезпечують реалізацію загальної політики у сфері вищої освіти на рівні штату, управляють ЗВО в межах штатів (Комісія або Комітет з вищої освіти, Рада з питань вищої освіти тощо). Головною ознакою децентралізованої моделі є наявність у кожного ЗВО власного управлінського органу – ради опікунів (регентів), яка і реалізує безпосереднє керівництво цим ЗВО. На рівні штату існують певні координаційні органи, що забезпечують взаємодію різних суб'єктів та впроваджують вироблену політику у сфері вищої освіти (зокрема, в частині фінансового забезпечення та розподілу коштів). Однак, прикметно, що повноваження таких органів не включають безпосереднє керівництво ЗВО. Управлінські функції щодо ЗВО реалізуються радами опікунів (board of trustees) або регентів (board of regents) [117, с. 112].

Дослідниця системи управління вищою освітою США С.А. Калашнікова деталізує підходи в межах децентралізованої моделі на рівні штатів. Вчена зазначає, що існує два типи децентралізованої моделі управління вищою освітою: а) перший – управління здійснює консультативно-координуючі ради; б) другий – управління здійснює регулюючо-координуючі ради. Відповідно до такого розподілу утворюються й відмінні типи органів управління вищою освітою на рівні штату:



перший – характеризується високою мірою децентралізації, а інший є перехідною ланкою від децентралізованої до централізованої моделі. При цьому, обидва варіанти вирізняються громадсько-державним характером управління [184, с. 78-92].

Завданнями щодо якості вищої освіти в США наділяються федеральний уряд, адміністрації штатів та регіональні агентства з акредитації. При цьому, відсутній єдиний центральний акредитаційний орган у вищій освіті. У сфері акредитації Міністерство освіти США наділяється повноваженнями щодо нагляду за виданими документами про акредитації, адже вважається відповідальним за діяльність установ з акредитації та гарантом дотримання вимог акредитаційних стандартів [185, с. 31].

*Канада* є іншою державою з яскраво вираженою децентралізованою моделлю управління вищою освітою. Ще з часів утворення конфедерації було вирішено, що відповідальними за організацію системи вищої освіти будуть уряди провінцій (виняткова юрисдикція провінцій). У Канаді відсутнє національне міністерство освіти, натомість у кожній провінції утворені свої міністерства (департаменти) освіти. До відання таких міністерств належить встановлення стандартів вищої освіти, вирішення питань матеріально-фінансового забезпечення ЗВО та ін. Децентралізація доповнюється автономією ЗВО. Міністри освіти провінцій формують загальнодержавний консультативний орган – Раду міністрів освіти Канади [186, с. 25-32]. З-поміж інших рис децентралізованої системи управління вищою освітою Канади можна відзначити: відсутність загальнонаціональних системи оцінювання якості вищої освіти; в провінціях відмінними є моделі фінансування вищої освіти, звітність і системи контролю за діяльністю ЗВО [117, с. 249].

Основним законодавчим актом у сфері освіти у *Великій Британії* є Закон «Про освіту» від 1988 р., котрий заклав основи реформування сфери. Центральним органом управління у сфері освіти є Міністерство освіти та професійної підготовки (Department for Education and Skills) [186, с. 20]. Водночас, нещодавно у 2017 р. прийнято Закон «Про вищу освіту та наукові дослідження» (Higher Education and

Research Act), яким утворені нові органи управління вищою освітою: а) Офіс у справах студентів (замість Ради з питань фінансування вищої освіти); б) Рада з питань досліджень та інновацій – здійснює фінансування наукових досліджень. Завдання Офісу у справах студентів зосереджується на захисті інституційної автономії закладів вищої освіти, стимулювання конкуренції між ними, надання їм субсидій і кредитів, покращення доступу до вищої освіти, забезпечення оцінювання її якості та ін. [117, с. 147-148]. Розбудовується модель децентралізації управління та автономії графств в управлінні освітою. Функціонують три ради університетських фондів (Англії, Шотландії, Уельсу), які складаються з представників ЗВО, шкіл, ліцеїв та є майданчиком посередництва та взаємодії між урядом та ЗВО [186, с. 21].

На окрему увагу заслуговує досвід держав Східної Європи, що в останні «хвилі» розширення ЄС стали його членами (Польщі, Литви, Латвії, Естонії та ін.). Привертає увагу, що у більшості таких держав прийнято базові закони у сфері вищої освіти (як-то у Польщі закон «Про вищу освіту» від 2005 р., у Литві – «Про вищу освіту і дослідження» від 2009 р., у Чехії – «Про вищу освіту» від 1995 р. тощо).

У 90-х роках у *Польщі* розпочалась адміністративна реформа, що поряд з іншим передбачала трансформацію освіти та децентралізацію повноважень у цій сфері. У 1990 р. було прийнято Закон «Про вищу освіту» від 1990 р. (*Ustawa o szkolnictwie wyzszym*). Основними досягненнями цього Закону 1990 р. є: децентралізація управління вищою школою, ліквідація державної монополії на вищу освіту та автономія ЗВО, диверсифікація системи вищої освіти – поява приватних вищих ЗВО, виборність ректорів, свобода у визначенні навчальних програм, майнові права і свободи (університет може розпоряджатися своєю власністю), суттєві зміни у бюджетуванні та фінансуванні наукових досліджень, запровадження принципу змагальності у здобутті дослідницьких грантів тощо. Після набуття членства Польщею в ЄС поживилась імплементація європейських стандартів вищої освіти. У 2005 р. прийнято новий Закон «Про вищу освіту», який більш чітко й ґрунтовно висвітлює систему вищої освіти в Польщі. У ст. 3 Закону

визначено вимоги до офіційних назв ЗВО. «Університет» (технічний, профільний, політехнічний) позначає ЗВО, що уповноважений присуджувати науковий ступінь доктора із щонайменше дванадцяти спеціальностей. «Академією» вважається ЗВО з правом присудження наукового ступеня тільки з двох спеціальностей. Закон від 2005 р. був модифікований шляхом законодавчих змін у 2011 р. Змінами було розширено загальні положення, завдання ЗВО, трудові відносини в ЗВО, права та обов'язки студентів тощо. ЗВО Польщі організовуються на засадах автономії та самоврядування. Встановлюється, що на засадах, визначених Законом, держава забезпечує фінансування державних ЗВО, котре є необхідними для їх діяльності.

Особливістю системи управління в Польщі є те, що крім загальнополітичних органів, утворено спеціальне міністерство з питань вищої освіти – Міністерство науки та вищої освіти (діє поряд із Міністерством народної освіти). До відання міністерства належить розробка і впровадження державної освітянської політики, а головні управлінські важелі у ході децентралізації передані органам місцевого самоврядування. З-поміж інших органів управління можна відзначити: а) Головну раду науки і вищої освіти (взаємодіє з міністром та допомагає у справі вироблення освітньої державної політики та її аналізу, надає пропозиції щодо стандартів вищої освіти, їх назв та наповнення; здійснює аналіз і надає висновки щодо проектів правових актів у сфері вищої освіти; висловлює думки щодо проекту Закону «Про державний бюджет» щодо фінансування вищої школи); б) Польську акредитаційну комісію – незалежний колегіальний орган, що опікується вдосконаленням якості вищої освіти (здійснює програмну та інституційну оцінку якості, надає висновки міністру щодо доцільності утворення, реорганізації та ліквідації ЗВО та ін. [30]); в) конференція ректорів ЗВО (надає висновки та консультації з питань розвитку вищої школи, розробки її нормативного забезпечення, обговорює та висловлює думки питаннях управління ЗВО, планування бюджетних витрат на вищу освіту та ін.) [187].

Основним законом у сфері вищої освіти в *Литві* є Закон «Про вищу освіту і науку» від 2009 р., що визначає систему органи управління у сфері: Уряд, Міністерство освіти і науки та інші міністерства, Вчена рада, Державний фонд

освіти, Центр оцінки якості освіти, а також уповноважені органи і установи. Крім того, передбачається функціонування Контролеру з академічної етики та процедур, котрий вважається державною посадовою особою, уповноваженою розглядати скарги та ініціювати розслідування щодо порушень академічної етики та процедур.

Після набуття членства в ЄС Литва зіткнулась із низкою проблем у сфері вищої освіти, що змусили перебудовуватись системі управління, оперативно реагувати на нові виклики та вдосконалюватись. Освітянські проблеми переважно стосувались: якості освітніх послуг у вищій освіті і системи управління їх надання; результативності та практичної цінності ЗВО для економіки і ринку праці; ефективності дослідницької діяльності; ширше впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій; зменшення контингенту студентів та їх зовнішня міграція до інших держав ЄС; недосконала система фінансування ЗВО, його недостатність, низький рівень диверсифікації джерел фінансування ЗВО та ін. [188]. Литва, реагуючи на нові виклики, почала приділяти особливу увагу питанням децентралізації управління освітою, розбудові системи зовнішнього і внутрішнього забезпечення якості вищої освіти, вдосконаленню ліцензування та акредитації, контролю за дотриманням вимог освітньою діяльністю, залученню європейських експертів до процесу акредитації, розбудові автономії та самоврядування ЗВО та ін.

Проведений аналіз показав, що основними сучасними тенденціями розвитку системи управління вищою освітою у державах Європи є такі: звуження обсягу директивно-регулятивних, контрольних-наглядових та інших функцій центральних органів управління вищою освітою та передача значної її частини до місцевих органів публічної влади і органів управління ЗВО [189, с. 131]; організація управління ЗВО на засадах автономії та самоврядування; розвиток системи внутрішнього та зовнішнього забезпечення якості вищої освіти; обов'язкове залучення студентів, роботодавців та інших стейкхолдерів до управління вищою освітою, процесів її оцінки та вдосконалення; пошук оптимальної моделі фінансування ЗВО, її вдосконалення; впровадження до системи вищої освіти

технологій електронного урядування та стрімкий розвиток дистанційної (електронної) вищої освіти та ін.

Так, автономія є загальноєвропейським стандартом організації ЗВО незалежно від моделі управління вищою освітою. Передбачається організаційна, академічна кадрова та фінансова автономія ЗВО. Практика держав-членів ЄС доводить, що підвищення якості вищої освіти значною мірою залежить від існуючої автономії ЗВО [146, с. 40]. Досягнення оптимального балансу між державним регулюванням та автономією ЗВО, вироблення підходів щодо управління ними та фінансування є найважливішими проблемами, які постають у сфері управління освітою в зарубіжних, у тому числі європейських державах. Ступінь автономії вважається одним із найважливіших критеріїв при проходженні акредитації ЗВО в Європі [51, с. 196]. Відображенням визнання європейськими державами важливості автономії ЗВО є те, що це питання в окремих державах врегульоване на рівні конституції. Відповідно до ст. 70 Конституції Польщі для ЗВО гарантується автономія відповідно до принципів, визначених законом [190, с. 31].

Дослідивши зарубіжний досвід І. В. Власова виокремлює чотири основні моделі автономії ЗВО за критерієм міри державного втручання: а) державний контроль (реалізується спеціальним міністерством, органом) (як-то Малайзія); б) «напівавтономія (здійснюється спеціальним міністерством, органом, іншою уповноваженою організацією)» (Нова Зеландія, Франція та ін.); в) «напівнезалежність» (реалізується статутним органом, благодійною чи неприбутковою організацією, під наглядом спеціальним міністерства) (як-то Сінгапур); г) «незалежність» (реалізує статутний орган, благодійна або неприбуткова організація без урядового втручання та контролю; діяльність ЗВО узгоджується із державною стратегією та може фінансуватися з державного бюджету) (наприклад, Велика Британія) [117, с. 27-28].

Із автономією та самоврядуванням ЗВО тісно пов'язана проблема їх фінансування. Аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що уряди іноземних держав використовуються дві моделі державної підтримки – атлантична і континентальна. Атлантична модель зводиться до розвитку ЗВО у сенсі економічної доцільності, а

континентальна – у сенсі державного замовлення і відтворення соціальної структури. Однак, спостерігається тенденція до зближення двох моделей державної підтримки, які тривалий час позиціонувались як відверто протилежні [167, с.195-196].

Так, фінансування ЗВО в Великобританії здійснюється на таких засадах: а) державою фінансуються контракти на навчання та отримання освітніх послуг; б) намагання зменшити залежність від бюджетного фінансування за рахунок урізноманітнення джерел доходів; в) індивідуалізована оплата праці персоналу ЗВО залежно від результатів оцінювання діяльності і досягнень; г) дозвіл диференціації оплати праці персоналу, у тому числі залежно від виду навчального закладу, предмету, що викладається, тощо. Однак, в освітньому середовищі Великобританії поширеною є думка, що недоліком цієї моделі фінансування є надмірне захоплення ринковими відносинами та недооцінка традиційних цінностей в освіті [51 с. 196].

Диверсифікованим є фінансування вищої освіти в США. Серед джерел фінансування ЗВО: асигнування від уряду, штату або органів місцевого самоврядування; грантова підтримка і контракти; благодійні внески та подарунки; доходи від використання активів, реалізації супутніх послуг, діяльності обслуговуючих установ, у тому числі госпіталів. При цьому, бюджетне фінансування отримують як державні, так і приватні ЗВО. У державних ЗВО пропорція державних коштів є більшою, ніж у приватних [61, с. 242]. Модель, згідно якої урядом підтримується не ЗВО, а окремий студент, діє в США ще з кінця ХХ ст. (поправка «Education Amendments від 1972 р. до Акту «Про вищу освіту» від 1965 р.).

Заслужують на увагу підходи щодо фінансування ЗВО, які склались у країнах Східної Європи. Так, законодавством Латвії запроваджено трьох-складову модель державного фінансування ЗВО, що охоплює: а) «base funding» (базове фінансування навчальної діяльності), «performance-based funding» (фінансування результатів) та «development funding» (фінансування розвитку освіти та науки) [117, с. 213]. Елементами державного фінансування ЗВО є: а) «formula funding (basic funding of studies)» (формула фінансування навчання) за показником кількості

бюджетних місць; б) «performance agreements» (договори про результати) щодо підготовки числа фахівців та для розвитку науки; в) «formula funding (basic funding of science) (формула фінансування науки) для ЗВО та наукових установ; г) «funding to scientific activities through competitions» (фінансування досліджень на підставі конкурсу) [117, с. 213, 217-218]. Така модель фінансування ЗВО передбачає як гарантоване державою фінансування ЗВО, так і фінансування їх результатів та стимулювання розвитку.

Зауважимо, що формульний розподіл бюджетних коштів між ЗВО у 2019 р. запроваджено і в Україні [191]. Зазначена формула передбачає фінансування ЗВО залежно від встановлених критеріїв (число студентів, регіональна підтримка, показники наукової активності, рейтинги міжнародного визнання та показники працевлаштування випускників). Впровадження такої формули ставить вітчизняні ЗВО у стан конкуренції за отриманням бюджетного фінансування та корелюється із підходами до фінансування ЗВО, що мають місце у Латвії, Литві та низці інших держав ЄС. У свою чергу, обґрунтованим кроком стало зупинення Урядом дії формули фінансування ЗВО в умовах відбиття збройної агресії проти України [192].

Іншою тенденцією розвитку вищої освіти у Європі є діджиталізація вищої освіти та автоматизація системи управління нею, широке впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій до навчально-наукової діяльності та стрімкий розвиток дистанційної (електронної) вищої освіти (вдосконалення правового забезпечення дистанційної освіти, утворення в ЗВО окремих підрозділів з підготовки фахівців дистанційно, акредитація спеціальних освітніх програм дистанційного формату, розбудова специфічної системи забезпечення якості дистанційної освіти та контролю результатів навчання, перегляд розкладу навчальних занять тощо). Першочергово ще на початку ХХ ст. дистанційна освіта розглядалась як форма організації освітнього процесу, при якій основною формою навчання є самостійна робота [20, с. 63-64]. Із початком пандемії COVID-19 цей підхід істотно змінився і дистанційна освіта отримала розвиток не лише як сфера самостійної роботи, а значною мірою як основа синхронної взаємодії викладача і

студента в межах електронної (віртуальної) аудиторії, завдячуючи сучасним інформаційно-телекомунікаційним інструментам (Google Meet, Zoom, Teams та ін.).

За сучасних умов європейськими ЗВО-лідерами у сфері дистанційної вищої освіти є Велика Британія, ФРН, Іспанія та Італія. Специфікою дистанційної форми навчання є її відкритість студентів, «вільний» доступ до навчально-методичних матеріалів та послуг вищої школи, відсутність вікових обмежень, можливість обирати зручний для студента час та темп навчання, вибір індивідуальної освітньої траєкторії та ін. [135; 193, с. 21]. Розвиток дистанційної освіти розглядається як один із показників міжнародної конкурентоздатності ЗВО [194, с. 31]. У деяких державах ЄС функціонують навіть університети лише дистанційного формату, що за своїм правовим статусом прирівнюються до звичайних. Наприклад, в Іспанії діє окремий Національний університет дистанційної освіти. В Італії налічується 11 віртуальних (телекомунікаційних) університетів, що готують фахівців більше ніж з 80 спеціальностей [9, с. 98]. Широкий перелік дистанційних освітніх послуг надає Відкритий університет Великої Британії. Координації розвитку дистанційної освіти в ЄС здійснює Європейська асоціація університетів дистанційної освіти [194, с. 237].

Вітчизняний дослідник Р. В. Шаповал підкреслює, що на відміну від багатьох зарубіжних держав електронна освіта в Україні залишається значною мірою нерегульованою з точки зору правових основ свого функціонування та розвитку. На його думку, управління освітою значною мірою залежить від використання телекомунікаційних технологій та доцільно прийняти спеціальний закон – «Про електронну освіту» [102, с. 28; 20, с. 63]. Ми поділяємо думки щодо доцільності розвитку правового забезпечення дистанційної освіти в Україні, але вважаємо, що це може бути досягнуто у ході розробки та ухвалення Освітнього кодексу України.

Підсумовуючи, зазначимо, що організація вищої освіти та системи управління ними в іноземних державах відрізняються, хоча і розбудовуються з урахуванням напрацювань універсальних та регіональних міжнародних організацій (як-то ООН, ЮНЕСКО, ОЕСР, ПАРЄ та ін.). Істотного впливу на розбудову системи вищої освіти в державах-членах ЄС відіграли міжнародно-



правові угоди та акти «м'якого» права (Європарламенту та Ради, Комітету Міністрів та Парламентської асамблеї Ради Європи та ін.), що пов'язані зі становленням Європейського простору вищої освіти, розвитком його архітектури. Аналіз зарубіжного досвіду дозволяє виокремити низку підходів стосовно моделей управління вищою освітою, що загалом можуть бути зведені до трьох основних – централізована, децентралізована та змішана модель. Для України, що взяла курс на децентралізацію публічної управління в соціально-культурній сфері, особливого значення має досвід іноземних держав, що розбудовують та вдосконалюють децентралізовану модель управління вищою освітою. Основними сучасними тенденціями розвитку системи управління вищою освітою у Європі є: звуження директивно-регулятивних, контрольних-наглядових та інших функцій центральних органів управління вищою освітою та передача значної їх частини до місцевих органів публічної влади та власне органів управління ЗВО; організація управління ЗВО на засадах їх автономії, самоврядування та відповідальності; розвиток системи внутрішнього та зовнішнього забезпечення якості вищої освіти; залучення студентів, роботодавців та інших стейкхолдерів до управління вищою освітою, процесів її оцінки та вдосконалення; пошук оптимальної моделі бюджетного фінансування ЗВО, розширення їх альтернативного фінансування та диверсифікація доходів ЗВО; впровадження до системи вищої освіти технологій електронного урядування, розвиток організаційно-правових засад дистанційної (електронної) вищої освіти та ін.

## РОЗДІЛ 2

### СУБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ: ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ

#### 2.1. Система суб'єктів управління вищою освітою в Україні та їх повноваження

Ефективне управління вищою освітою неможливо без належної побудови системи суб'єктів такого управління.

Перш за все варто підкреслити, що «система» є філософською категорією, яка досить часто використовується для дослідження певного об'єкту пізнання. Такий підхід зумовлений широким розвитком у філософії системних досліджень, системного методу, загальної теорії систем, що пов'язується із збільшенням ролі вивчення складних, у тому числі соціальних, об'єктів. У філософському розумінні поняття «система» визначається як обмежена множинність елементів, що знаходяться у стійких взаємозв'язках. Система може бути співставлена з цілим, яке також характеризується зв'язком частин, їх організованістю і впорядкованістю [195, с. 109]. Розгляд конкретного об'єкту як певної системи концентрується, в першу чергу, на структурних зв'язках складових елементів такої системи, при цьому специфіка самих елементів, так би мовити, відходить на другий план дослідження. Отже, в центрі уваги розгляду з'являється структура, що і визначає якісні характеристики системи. Структура, у філософському розумінні, є системою зв'язків, які забезпечують упорядкованість елементів, їх відносну стійкість [195, с. 110].

За філософськими визначеннями, відповідно до Тлумачного словника основних філософських термінів за редакцією В. Л. Петрушенка поняття «суб'єкт» має два визначення:

1) в логіці – вихідне поняття судження, до якого належать усі інші його складові, наприклад, предикат людини;

2) вихідне джерело, епіцентр життєвої та пізнавальної активності людини [196, с. 159].

Погоджуємося з позицією В. О. Невядовського, що суб'єкт – це хтось або щось, певна індивідуалізована особа, яка не просто існує, але має можливість вступати у відносини соціального, правового або іншого типу. Тобто при тлумаченні поняття суб'єкту на перший план виходить його активна роль як учасника взаємодії, а вже потім форма, через що даний термін можна вживати як до людини, так і до сукупності людей, колективів та організацій [56, с. 122].

Як слушно відзначає О. В. Харитонов: «поняття «суб'єкт управління» розуміється і більш широко, а саме – як джерело управлінського впливу, того, хто керує, виконує функції керівництва і впливає на об'єкт із метою переведення його у відповідний стан». Подібних міркувань притримується й С. М. Попов [197, с. 83-84; 198, с. 167-168].

Подібної позиції підтримуються в своїх працях В. Д. Бакуменко та В. Я. Малиновський, які розтлумачують зміст поняття «суб'єкт» в контексті відносин державного управління. Вчені стверджують, що це система державної влади у вигляді спеціально утворених органів влади, що взаємодіють, між якими розподілені певні функції державного управління [199, с. 13; 200, с. 161].

У контексті нашого дослідження суб'єктний склад управління вищою освітою є досить різноманітним та широким, ці суб'єкти перебувають у тісних взаємозв'язках та мають загальний вплив на вищу освіту як об'єкт управління.

Закон України «Про вищу освіту» закріплює положення, відповідно до якого управління в галузі вищої освіти в межах їх повноважень здійснюється, зокрема, (ч. 1 ст. 12):

- Кабінетом Міністрів України;
- центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки;
- галузевими державними органами, до сфери управління яких належать ЗВО;
- органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать заклади вищої освіти;

- Національною академією наук України та національними галузевими академіями наук;
- засновниками закладів вищої освіти;
- органами громадського самоврядування у сфері вищої освіти і науки;
- Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти [37].

Видається доцільним надати коротку характеристику кожному суб'єкту управління в частині його компетенції у сфері вищої освіти.

*Кабінет Міністрів України* відповідно до ст. 12 Закону України «Про вищу освіту», очолює систему органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики в галузі вищої освіти. Окрім того, Кабінетом Міністрів України: організовуються розробка й реалізація загальнодержавних програм у сфері вищої освіти і програм матеріально-технічного й іншого забезпечення розвитку вищої освіти; видаються нормативно-правові акти щодо регулювання вищої освіти (в межах повноважень); визначаються механізми забезпечення прав суб'єктів правовідносин у сфері вищої освіти; забезпечується контроль за дотриманням законодавства в галузі вищої освіти тощо [37].

Зауважимо, що до повноважень Уряду належить утворення, реорганізація та ліквідація центральних органів виконавчої влади та спрямування і координація їх роботи. Відповідно рішення про утворення Міністерства освіти і науки України, визначення його компетенції, призначення заступників міністра належить уряду, якому міністерства підзвітні та підконтрольні. Також Кабінет Міністрів України затверджує склад Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти та у встановлених Законом України «Про вищу освіту» випадках припиняє повноваження членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, що в свою чергу створює певну невизначеність в правовому статусі цього органу. Більш детально адміністративно-правовий статус Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти буде розкрито в подальшому.

Наступним та провідним суб'єктом у сфері управління вищою освітою є *Міністерство освіти та науки України*.

Міністерство освіти і науки України розробляє програму розвитку вищої освіти, яку затверджує Кабінет Міністрів України. Повноваження Міністерства освіти і науки України визначаються ст. 13 Закону України «Про вищу освіту», їх можна поділити на стратегічні й тактичні. Крім уже названих, серед основних повноважень міністерства можна виділити такі:

- участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері вищої освіти, підготовки фахівців з вищою освітою;

- систематичне відстеження та аналіз потреби вітчизняного ринку праці, внесення пропозицій щодо обсягів і напрямів державної підтримки підготовки фахівців з вищою освітою;

- затвердження форми документів про вищу освіту;

- здійснення ліцензування освітньої діяльності у сфері вищої освіти та заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог ліцензійних умов;

- розроблення та затвердження стандартів вищої освіти за погодженням із Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти, оприлюднення їх на своєму офіційному веб-сайті;

- за поданням Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти затвердження положення про акредитацію освітніх програм та порядок проведення інституційної акредитації;

- оприлюднення переліку тимчасово переміщених закладів вищої освіти (наукових установ) [37].

Більш детально правове становище Міністерства освіти і науки буде розглянуто у підрозділі 2.2. Адміністративно-правовий статус Міністерства освіти і науки України.

Нововведенням чинного Закону України «Про вищу освіту», яке покликане забезпечити європейські стандарти в управлінні вищою освітою, стало утворення нового органу - *Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти* - постійно діючого колегіального органу, головним завданням якого є забезпечення якості вищої освіти. Цей орган наділяється частиною повноважень, що належали

Міністерству освіти і науки України, а також повноваженнями Вищої атестаційної комісії та Акредитаційної комісії. Зауважимо також, що НАЗЯВО наділено цілою низкою важливих повноважень. Це, зокрема, такі як: формування вимог до системи забезпечення якості вищої освіти, розроблення положень про акредитацію освітніх програм і подання їх на затвердження центральному органу виконавчої влади у сфері освіти і науки; аналіз якості освітньої діяльності закладів вищої освіти; проведення інституційної акредитації та проведення акредитації освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти; формування критеріїв оцінювання якості освітньої діяльності, у тому числі наукових здобутків, закладів вищої освіти України, за якими можуть визначатися рейтинги закладів вищої освіти України; акредитація незалежних установ оцінювання і забезпечення якості вищої освіти, їх реєстрація та ін. [37]. Відзначимо також і те, що Національне агентство має щорічно готувати та оприлюднювати доповідь про якість вищої освіти в Україні, її відповідність завданням сталого інноваційного розвитку суспільства, звіт про власну діяльність, формує пропозиції щодо законодавчого забезпечення якості вищої освіти та направляє зазначені документи Верховній Раді України, Президентові України, Кабінетові Міністрів України та закладам вищої освіти для їх обговорення та належного реагування.

Наступним суб'єктом управління вищою освітою визначений законодавцем в ст. 12 Закону України «Про вищу освіту» є *державні органи, до сфери управління яких належать заклади вищої освіти*. Принагідно підкреслимо, що повноваження державних органів залежать від виду ЗВО. Так, управління закладом вищої духовної освіти здійснюється з урахуванням особливостей його діяльності відповідно до законодавства. А у випадку, якщо до сфери управління державних органів віднесено вищі військові навчальні заклади, заклади вищої освіти із специфічними умовами навчання, військові навчальні підрозділи закладів вищої освіти, то такі державні органи мають право своїми нормативно-правовими актами встановлювати особливі вимоги щодо: діяльності та повноважень органів управління і громадського самоврядування ЗВО; діяльності та повноважень органів

управління і громадського самоврядування; додаткових до визначених стандартами вищої освіти компетентностей та програмних результатів навчання за відповідними освітніми програмами, порядку розроблення та затвердження освітніх програм у відповідних ЗВО та ін. вимоги, передбачені ч. 4 ст. 13 Закону України «Про вищу освіту» [37]. Це, в свою чергу, свідчить про розуміння законодавцем можливих особливостей підготовки здобувачів в зазначених ЗВО та неможливістю формування МОН України актуальних та необхідних вимог як для ЗВО, так і до здобувачів, беручи до уваги оборонні та безпекові аспекти.

Загалом, всі інші державні органи, до сфери управління яких належать заклади вищої освіти, мають такі повноваження: беруть участь у реалізації державної політики у сфері вищої освіти, науки, професійної підготовки фахівців, у ліцензуванні освітньої діяльності, що провадиться закладами вищої освіти; формують пропозиції і розміщують державне замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою у порядку, встановленому законодавством; сприяють працевлаштуванню випускників закладів вищої освіти, що належать до сфери їх управління, здійснюють розподіл випускників вищих військових навчальних закладів, закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання для подальшого проходження служби та надають випускникам інших закладів вищої освіти інформацію про наявність вакансій у складі юридичних осіб незалежно від форми власності та підпорядкування для можливого працевлаштування; аналізують якість вищої освіти в закладах вищої освіти, що належать до сфери їх управління; безпосередньо або через уповноважений ними орган реалізують права та обов'язки засновника, передбачені цим та іншими законами України, стосовно закладів вищої освіти, що належать до сфери їх управління; здійснюють інші повноваження відповідно до законодавства [37].

До органів, які здійснюють управління вищою освітою, також належать *органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування*, що відповідає положенням Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 р.

Місцеве самоврядування реалізується безпосередньо територіальними громадами населених пунктів або сільськими, селищними, міськими радами (їх виконавчими органами), районними й обласними радами, що представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст.

У структурі органів місцевого самоврядування утворюються відділи управління освітою, які в галузі управління вищою освітою наділені, відповідно до ст. 14 Закону України «Про вищу освіту», такими повноваженнями: реалізація державних програм у галузі вищої освіти; визначення потреби у фахівцях і розроблення пропозицій щодо обсягів державного замовлення підготовки фахівців; розробка пропозицій щодо вдосконалення мережі ЗВО; допомога в працевлаштуванні та соціальному захисті випускників ЗВО тощо [37].

Стаття 12 Закону України «Про вищу освіту» до органів, що здійснюють управління у сфері вищої освіти віднесено *Національну академію наук України та національні галузеві академії наук*, проте на відміну від інших органів, перелічених у згаданій статті Закону, компетенцію НАН України та національних галузевих академій наук у Розділі IV Закону не визначено. Це, в свою чергу, свідчить про недосконалість змістовного наповнення правого акту та змушує звертатися до положень інших нормативних актів задля з'ясування повноважень НАН України та національних галузевих академій наук.

Здійснивши системний аналіз законодавства можна висновувати, що НАН України – це вища наукова самоврядна організація України. Національна академія наук України заснована на державній власності і є державною організацією, створеною як неприбуткова державна бюджетна установа. Національні галузеві академії наук – це самоврядні наукові організації, засновані на державній власності, що є державними організаціями, створеними як неприбуткові державні бюджетні установи. До національних галузевих академій наук Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» віднесено: Національну академію аграрних наук України, Національну академію медичних наук України, Національну



академію педагогічних наук України, Національну академію правових наук України, Національну академію мистецтв України [201].

Повноваження НАН України та національних галузевих академій наук у сфері вищої освіти визначені в Законі України «Про наукову і науково-технічну діяльність» та їх статутах. До них віднесемо: право засновувати заклади вищої освіти для підготовки фахівців за різними кваліфікаційними рівнями, у тому числі магістра та доктора філософії [201] (у такому разі НАН України набуває визначеного кола компетенції засновників ЗВО, окресленого в Законі України «Про вищу освіту»); інтеграція наукового потенціалу НАН України та вищих навчальних закладів, шляхом залучення вчених НАН України до підготовки фахівців з вищою освітою, поєднання навчального процесу з підготовки фахівців у різних галузях знань з фундаментальними та прикладними науковими дослідженнями, залучення вчених вищих навчальних закладів до виконання НАН України фундаментальних, прикладних наукових і науково-технічних досліджень, сприяння підготовці та підвищенню кваліфікації викладацького складу вищих навчальних закладів, а також інших кадрів з вищою освітою, проведення їх стажування в НАН України; провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти, надання освітніх послуг шляхом підготовки фахівців за різними кваліфікаційними рівнями відповідно до Закону України «Про вищу освіту», в тому числі через магістратуру, аспірантуру та докторантуру; вжиття заходів щодо підвищення кваліфікації наукових працівників, сприяння розвитку наукової складової у сфері освіти та залучення талановитої молоді до наукової діяльності; здійснення на замовлення державних органів та закладів освіти експертизи навчальних програм, підручників, посібників; організація та проведення конкурсів НАН України для молодих учених на здобуття премій, стипендій, грантів, забезпечує участь працівників НАН України у національних та міжнародних конкурсах молодих науковців, сприяє діяльності Ради молодих вчених НАН України [202].

Що стосується *засновників закладів вищої освіти* як органів управління вищою освітою, то їх компетенція зводиться виключно до затвердження статуту

закладу вищої освіти й контролю за його дотриманням, укладення та розірвання контракту з керівником закладу вищої освіти, а також контролювання фінансово-господарської діяльності закладу вищої освіти. Цікавим у цьому аспекті видається те, що засновниками ЗВО можуть бути й приватні особи, у такому випадку фактично такі особи виступають суб'єктами публічного адміністрування, адже законодавець надав їм функції публічної адміністрації.

Також Законом України «Про вищу освіту» закріплюється державно-громадська модель управління вищою освітою, оскільки серед органів управління вищою освітою вказано також *органи громадського самоврядування*. Разом із тим Законом України «Про вищу освіту» не визначено чіткого переліку органів громадського самоврядування, які здійснюють управління в галузі вищої освіти, та їх порядок взаємодії з владними органами управління вищою освітою. Нагадаємо, що нами відстоюється позиція, що термін «державно-громадське управління освітою», що використовується в законодавстві про освіту та наукових джерелах, не є логічно обґрунтованим і має бути переглянутий та змінений на «публічне управління вищою освітою за участю громадськості», однак задля розуміння сутності та компетенції означених суб'єктів управління (органів громадського самоврядування) все ж таки наведемо кілька думок науковців щодо цього явища.

Принагідно згадаємо принципи державно-громадського управління. Так І. М. Шоробура виділяє наступні принципи: пріоритету прав і свобод людини і громадянина; верховенства права; взаємної поваги та партнерства; репрезентативності органів громадського самоврядування, громадських об'єднань та інших інститутів громадянського суспільства і правоможності їх представників; обов'язковості розгляду пропозицій сторін; пріоритету узгоджувальних процедур; прозорості, відкритості та гласності; обов'язковості дотримання досягнутих домовленостей; взаємної відповідальності сторін [203, с. 135].

Дві групи громадських організацій виділяє К. А. Постол, які беруть участь у державно-громадській моделі управління освітою: група загальних суб'єктів громадського управління, які беруть участь як у сфері освіти, так і в інших сферах

суспільства: громадські об'єднання, які діють у сфері освіти, профспілкові організації учасників освітніх правовідносин, громадські ради при Міністерстві освіти і науки України та інших органах виконавчої влади; група спеціальних суб'єктів громадського управління, які діють виключно в освітній сфері. Відповідно до Закону України «Про освіту», до таких належать загальні збори трудового колективу навчальних закладів; районні, міські, обласні конференції педагогічних працівників і з'їзд працівників освіти Автономної Республіки Крим; Всеукраїнський з'їзд працівників освіти. До цієї групи дослідник також зараховує органи студентського самоврядування, спілки та ради ректорів вищих навчальних закладів тощо [204, с. 55].

Загалом науковці обґрунтували три основні моделі державно-громадського управління:

- структурно-громадського супроводу, що передбачає створення на кожному управлінському рівні громадських структур, які б здійснювали незалежну експертизу управлінської діяльності і прийняття рішень та забезпечували діалог між органами управління освітою та громадськістю;

- модель інформаційно-громадського супроводу, яка передбачає організацію зустрічних потоків інформації: органи управління надають доступну і повну інформацію про прийняті нормативні акти й управлінські рішення, а громадськість через зустрічні інформаційні канали висловлює свої позиції;

- модель субординаційно-проміжного партнерства – запровадження на всій вертикалі динамічних субординаційно-партнерських відносин; залучення громадськості до виконання завдань [205].

Згідно положень Закону України «Про вищу освіту» та Закону України «Про освіту» громадське самоврядування у сфері освіти реалізується: у закладах вищої освіти; на місцевому (територіальному) рівні; на національному (всеукраїнському) рівні.

Відповідно до цих рівнів органи громадського самоврядування у сфері освіти створюються: у закладі освіти – за ініціативою учасників освітнього процесу; на

місцевому (територіальному) рівні – за ініціативою фізичних осіб та/або громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства, установчими документами яких передбачена діяльність у сфері освіти та/або соціального захисту осіб з особливими освітніми потребами відповідно до законодавства; на національному (всеукраїнському) рівні – за ініціативою громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства, установчими документами яких передбачена діяльність у сфері освіти та/або соціального захисту осіб з особливими освітніми потребами відповідно до законодавства [206].

Відмітимо, що в Україні діє достатня кількість органів громадського управління вищою освітою на регіональному та національному рівнях, до яких можна зарахувати, зокрема: Громадську раду при Міністерстві освіти і науки України, Спілку ректорів вищих навчальних закладів України, Раду ректорів (директорів) вищих навчальних закладів тощо.

На рівні ЗВО Законом України «Про вищу освіту» передбачено наступні органи громадського самоврядування:

1) загальні збори (конференція) трудового колективу, включаючи виборних представників з числа студентів (курсантів), до повноважень яких належить погодження за поданням вченої ради ЗВО статуту ЗВО чи зміни (доповнення) до нього; заслуховування щороку звіт керівника ЗВО та оцінка його діяльності; обирання комісію з трудових спорів відповідно до законодавства про працю; розгляд за обґрунтованим поданням наглядової або вченої ради ЗВО питання про дострокове припинення повноважень керівника ЗВО; затвердження правил внутрішнього розпорядку ЗВО і колективний договір [37]; розгляд інших питань діяльності ЗВО, встановлених законом та статутом ЗВО;

2) орган громадського самоврядування навчально-наукового інституту (факультету) - збори (конференція) трудового колективу навчально-наукового інституту (факультету), включаючи виборних представників з числа осіб, які навчаються у закладі вищої освіти. До їх повноважень законом віднесено: оцінка

діяльності керівника навчально-наукового інституту (факультету); затвердження річного звіту про діяльність навчально-наукового інституту (факультету); подання керівнику ЗВО пропозиції щодо відкликання з посади керівника навчально-наукового інституту (факультету) з підстав, передбачених законодавством України, статутом ЗВО, укладеним з ним контрактом; обирання виборних представників до вченої ради навчально-наукового інституту (факультету); обирання делегатів до вищого колегіального органу громадського самоврядування ЗВО [37]. Як бачимо, коло повноважень органів громадського самоврядування факультету вичерпні та розширенню не підлягають;

3) наукові товариства студентів (курсантів, слухачів), аспірантів, докторантів і молодих вчених, які забезпечують захист прав та інтересів осіб, які навчаються або працюють у ЗВО, зокрема, щодо питань наукової діяльності, підтримки наукоємних ідей, інновацій та обміну знаннями. Вони наділені такими повноваженнями: приймають акти, що регламентують їх організацію та діяльність; проводять організаційні, наукові та освітні заходи; популяризують наукову діяльність серед студентської молоді, сприяють залученню осіб, які навчаються, до наукової роботи та інноваційної діяльності; представляють інтереси студентів (курсантів, слухачів), аспірантів, докторантів і молодих вчених перед адміністрацією закладу вищої освіти та іншими організаціями з питань наукової роботи та розвитку академічної кар'єри; взаємодіють з Національною академією наук України та національними галузевими академіями наук, науковими та науково-дослідними установами; виконують інші функції, передбачені законодавством [37];

4) студентське самоврядування, яке є невід'ємною частиною громадського самоврядування відповідних навчальних закладів. Студентське самоврядування забезпечує захист прав та інтересів студентів (курсантів) та їх участь в управлінні закладом вищої освіти. Студентське самоврядування здійснюється студентами (курсантами) безпосередньо і через органи студентського самоврядування, які обираються шляхом прямого таємного голосування студентів (курсантів). Органи

студентського самоврядування беруть участь в управлінні закладом вищої освіти у порядку, встановленому цим Законом та статутом закладу вищої освіти; беруть участь в обговоренні та вирішенні питань удосконалення освітнього процесу, науково-дослідної роботи, призначення стипендій, організації дозвілля, оздоровлення, побуту та харчування та ін. [37]. Більш акцентовано та детально правові засади функціонування студентського самоврядування буде розглянуто нами в підрозділі 2.5 дисертаційної роботи.

Принагідно зауважимо, що розвиток громадського самоврядування у сфері вищої освіти та надання його органам повноважень як суб'єктам управління вищою освітою завжди було пріоритетним для нормотворця. Саме тому, окрім законів, розробляються Стратегії розвитку освіти.

У Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. зазначалося, що сучасна система управління освітою мала розвиватися як державно-громадська, повинна враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономії навчальних закладів, конкурентоспроможність їх освітніх послуг [56].

В іншому програмному документі в сфері освіти, що визначає напрями розвитку системи вищої освіти на сучасному етапі розвитку суспільства та економіки країни та визначає її основні характеристики, що повинні бути сформовані до 2032 р. [71] про участь громадських самоврядних утворень в публічному адмініструванні не йдеться, що свідчить або про завершення формування моделі державно-громадської системи управління, або про відмову від такої моделі адміністрування в сфері освіти [207]. Про необхідність перегляду згаданої Стратегії нами зазначалося у першому розділі дисертації.

Не можна применшувати значущість органів громадського самоврядування як суб'єктів управління вищою освітою в Україні, однак, діяльність таких органів є малоефективною, державні органи управління вищою освітою не зобов'язані цікавитись думкою громадських організацій щодо стратегії розвитку вищої освіти. Причиною перепон у функціонуванні державно-громадського управління вищою

освітою є недосконалість законодавчої бази, яка регулює це питання [102, с. 15]. Тут підтримаємо думку Н. І. Тахтаджиєвої про необхідність подальшого оновлення законодавства у сфері освіти, що має спрямовуватися на визначення правових, організаційних, фінансових засад інноваційного розвитку системи державно-громадського управління вищою освітою в контексті глобалізаційних та євроінтеграційних тенденцій і викликів часу [208, с. 73] .

Таким чином, звертаючись до положень профільного закону – Закону України «Про вищу освіту», а саме до ст. 12, можна дійти висновку, що законодавцем наведено вичерпне коло суб'єктів управління. Однак, на наше переконання, такий перелік суб'єктів не є досконалим та потребує доопрацювання, зважаючи на сутність управління вищою освітою. Зауважимо, що прихильників такої позиції чимало. Спробуємо проаналізувати думки окремих учених-адміністративістів з цього питання та надати своє власне бачення.

Наприклад, Н. Л. Губерська у своїй дисертаційній роботі «Адміністративні процедури у сфері вищої освіти» визначає, що зважаючи на компетенцію адміністративних органів у сфері вищої освіти, їх можливості впливати на відповідні правовідносини, цих суб'єктів можна класифікувати на такі групи: 1) адміністративні органи загальної компетенції – Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів України, місцеві органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування; 2) адміністративні органи спеціальної компетенції – центральні органи виконавчої влади, інститути державно-громадського управління вищою освітою; 3) адміністративні органи, які залучаються до сфери вищої освіти для забезпечення якісної освіти, виконання навчальних програм, організації та проходження практики і стажування, – наприклад, Вищий адміністративний суд України, державні, комунальні підприємства, установи, організації [209]. Цікавою думка Н. Л. Губерської видається у зв'язку із тим, що дослідниця до суб'єктів управління віднесла Верховну Раду України (таку ж позицію відстоює М. О. Русин) [210, с. 40] та на той час суд касаційної інстанції в системі адміністративних судів – Вищий

адміністративний Суд України. Важко погодитися з такими думками вчених. На наше переконання, відповідно до конституційних положень Верховна Рада України має визначену компетенцію, яка полягає в здійсненні законотворчої діяльності, яка не може бути віднесена до управлінської, до речі як і відправлення правосуддя не має управлінського характеру. У зв'язку із цим видається недоцільним та суперечливим з огляду на доктринальні положення науки адміністративного права відношення згаданих суб'єктів то органів публічного управління чи публічного адміністрування.

З нашої точки зору, говорячи про розширення суб'єктного складу управління вищою освітою, передбаченого ст. 12 Закону України «Про вищу освіту» слід звернути увагу на дуальність правового становища ЗВО. З одного боку ЗВО може бути об'єктом управління, а в іншому випадку – вже суб'єктом. Дивно було би заперечувати той факт, що ЗВО має управлінський вплив на одержувачів освітніх послуг та сприяє в реалізації права особи на освіту. Принагідно згадаємо, що І. О. Сківський, вважає, що саме навчальні заклади є суб'єктами, які на місцевому рівні реалізують частину функцій Міністерства освіти і науки України, а в деяких випадках і інших центральних органів виконавчої влади, зокрема у сфері забезпечення реалізації права приватних осіб на доступ до освіти [211, с. 307].

Окрім цього, державну політику в галузі освіти (складником якої є і вища освіта) реалізують місцеві органи виконавчої влади, про що зазначається в Законі України «Про місцеві державні адміністрації». Однак якщо в Законі України «Про вищу освіту» повноваження органів місцевого самоврядування в галузі освіти визначені, то про повноваження місцевих органів виконавчої влади згадки немає. У кожній місцевій державній адміністрації утворюється структурний підрозділ (департамент, відділ), який наділяється повноваженнями у сфері освіти. Така ситуація суперечить адміністративній реформі, перешкоджає децентралізації влади в галузі вищої освіти, однак існує на практиці.

Окремо слід приділити увагу *освітньому омбудсмену* як суб'єкту управління вищою освітою. Відповідно до Положення про освітнього омбудсмена,



затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 06.06.2018 р. № 491 освітній омбудсмен є посадовою особою, на яку Кабінетом Міністрів України покладається виконання завдань із захисту прав у сфері освіти. Освітній омбудсмен відповідно до покладених на нього завдань має право: розглядати скарги та перевіряти факти, викладені у скаргах, поданих здобувачами освіти, їх батьками, законними представниками, а також педагогічними, науково-педагогічними і науковими працівниками; отримувати від закладів освіти та органів управління освітою інформацію, необхідну для виконання своїх функцій, у тому числі інформацію з обмеженим доступом; за результатами проведених перевірок приймати рішення щодо обґрунтованості чи необґрунтованості скарги і на його основі надавати рекомендації закладам освіти, органам управління освітою, повідомляти правоохоронні органи щодо виявлених фактів порушення законодавства; звертатися до органів державної влади, правоохоронних органів щодо виявлених фактів порушення права людини на освіту та законодавства у сфері освіти [160]. Таким чином, можна говорити, що освітній омбудсмен має встановлену нормативними положеннями компетенцію як суб'єкта управління у сфері освіти, наділений комплексом прав, котрі можуть впливати на об'єкт управління – вищу освіту.

Наступним суб'єктом управління вищою освітою є військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації. Одразу зазначимо, що означені суб'єкти не є постійними органами управління у сфері освіти, а створюються та діють в особливий період. До такого особливого періоду відноситься воєнний стан, інші надзвичайні адміністративно-правові режими, пов'язані зі збройною агресією проти України.

Правове становище військово-цивільних адміністрацій визначені в окремому спеціалізованому законі – Законі України «Про військово-цивільні адміністрації» від 03.02.2015 р. Військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для

виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції. Як зазначено К. С. Свіріною військово-цивільні адміністрації наділені комплексом повноважень у різних сферах, у тому числі й у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, та соціального захисту населення [212, с. 164-166]. До повноважень військово-цивільної адміністрації у сфері освіти можна віднести: управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання; організації їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; підготовки та затвердження програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання [213].

Стосовно військових адміністрацій, то їх правове становище визначене в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389-VIII. Військові адміністрації є тимчасовим державним органом, який утворюється Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. Підставою для утворення військових адміністрацій може бути не здійснення сільським, селищним, міським головою, відповідною радою та/або її виконавчими органами покладених на них Конституцією та законами України повноважень, а також в інші, передбачені Законом «Про

правовий режим воєнного стану» підстави [214]. Військові адміністрації також наділені повноваженням у сфері освіти відповідно до положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Підбиваючи підсумок дослідження системи суб'єктів управління вищою освітою в Україні, варто зазначити, що проведений аналіз надав підстави вказану систему суб'єктів визначити як побудовану на стійких взаємозв'язках внутрішнього і зовнішнього характеру розгалужену сукупність органів публічної адміністрації (органів державної влади та місцевого самоврядування), самоврядних організацій та органів громадського самоврядування, які здійснюють цілеспрямований вплив на відповідну сукупність правовідносин, що виникають у сфері освіти, який характеризується специфічними формами та методами управління, і спрямований на забезпечення потреб держави у кваліфікованих кадрах.

Таким чином, враховуючи вищевикладене, суб'єкти управління вищою освітою в Україні можна класифікувати за певними ознаками, що передбачає можливість виділення їх окремих видів. По-перше, за часом дії на постійно діючі та тимчасові. До тимчасових нами віднесено військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації. По-друге, за рівнями управління та їх місцем в системі органів публічного адміністрування: на загальнодержавні та місцеві. За правовим статусом: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, самоврядні організації та органи громадського самоврядування.

Вважаємо, що перелік органів управління, запропонований в ст. 12 Закону України «Про вищу освіту», не є досконалим та не має трактуватися правозастосовниками та науковцями як вичерпний з формальної точки зору. З нашої позиції, до означених суб'єктів слід віднести також ЗВО, освітнього омбудсмена, місцеві державні адміністрації, а у випадку запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів ще й військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації. Не заперечуємо того факту, що цей перелік може бути неповним та у подальшому може бути розширений.

## 2.2. Адміністративно-правовий статус Міністерства освіти і науки України

Розкриття сутності та визначення змісту адміністративно-правового статусу Міністерства освіти і науки України має важливе значення для визначення місця даного органу в системі управління вищою освітою, особливостей його сучасного стану, а також умов та шляхів подальшого вдосконалення діяльності [215].

Досліджуючи наукові погляди щодо розуміння поняття «адміністративно-правовий статус» як наукової категорії, варто зазначити, що на сьогодні в науковій літературі не має єдиної точки зору щодо його визначення. Це, у свою чергу, зумовлює появу наукової дискусії із даної проблематики. Наведемо з цього приводу декотрі наукові підходи, які отримали висвітлення на сторінках наукових джерел [215].

Так, на думку Р. С. Мельника (дана позиція підтримується і нами) елементи адміністративно-правового статусу державного органу можна умовно розподілити на три блоки: 1) цільовий, який включає норми про цілі (мету), завдання та функції діяльності; 2) організаційно-структурний, який утворюють правові приписи, що регламентують порядок утворення, реорганізації, ліквідації органу, його структурну, лінійну і функціональну підпорядкованість; 3) компетенції як сукупності владних повноважень і підвідомчості. Причому, на думку Р. С. Мельника, компетенція є основною частиною правового статусу державного органу, яка складається із сукупності владних повноважень відносно певних предметів відання [216]. Вважаємо, що саме зазначена структура дозволить найбільш повно охарактеризувати правовий статус МОН України [215].

Подібний підхід отримує розвиток і в працях інших науковців. Звернемось, зокрема, до наукової позиції відомого вченого-адміністративіста В. Б. Авер'янова. На його думку, кожний орган виконавчої влади наділений певним колом повноважень – прав і обов'язків, тобто компетенцією. Вона доповнюється такими важливими елементами, як: завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі

органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [217, с. 247].

Так, Н. В. Лебідь під адміністративно-правовим статусом розуміє правову конструкцію, яка охоплює такі елементи: цілі, завдання, функції, компетенцію, організаційний блок елементів, відповідальність [218, с. 10]. Дещо іншу позицію висловлює В. Я. Малиновський у навчальному посібнику «Державне управління». Вчений вважає, що правовий статус як юридичний інститут складається з таких основних елементів: місія; цілі; завдання; функції; компетенція; порядок формування (склад і структура); організація діяльності; підзвітність і підконтрольність; відповідальність; соціальне та інше забезпечення діяльності [57, с. 546].

Безсумнівно корисними є дослідження й інших авторів, які аналізують особливості адміністративно-правового статусу окремих центральних органів виконавчої влади. Наприклад, В. В. Сокурєнко в межах докторської дисертації «Публічне адміністрування сферою оборони в Україні» обґрунтував, що структурно адміністративно-правовий статус публічних органів управління у сфері оборони в Україні складається з таких елементів: 1) цільового блоку (принципи, мета, завдання та функції публічної адміністрації); 2) структурно-організаційного блоку (нормативне регулювання порядку утворення, легалізації, реорганізації, ліквідації суб'єктів, їх підпорядкованості; затвердження структури та штатної чисельності; можливість створення самостійних підрозділів; здійснення матеріально-технічного та кадрового забезпечення); 3) компетенційного блоку (сукупність владних повноважень та компетенції публічної адміністрації в досліджуваній сфері) [219, с. 16]. В той же час, не можемо погодитись із позицією В. В. Сокурєнка щодо змісту компетенційного блоку. Зазначимо, що вже сталим є підхід, за яким основними складовими компетенції є повноваження кожного конкретного органу [215].

Отже, ґрунтуючись на аналізі думок вчених щодо визначення поняття адміністративно-правового статусу, сформулюємо власну позицію щодо

визначення адміністративно-правового статусу МОН України. Вбачається, що його основними елементами можна вважати наступні: мета, завдання та функції МОН України, порядок його утворення, реорганізації і ліквідації, особливості організаційної структури, підпорядкованість та компетенція. Всі елементи є взаємопов'язаними між собою, одні доповнюють інші [215].

Базові засади визначення місця МОН України у системі центральних органів виконавчої влади закладені у законах України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII, «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI, «Про освіту» від 05.09.2017 р. № 2145- VIII, «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII р., постановах Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 р. № 442, «Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України» від 16.10.2014 р. № 630 та в інших нормативно-правових актах [215].

Проте, перш ніж перейти до розкриття основних елементів адміністративно-правового статусу МОН України в його сучасному вимірі, вважаємо за необхідне звернутись до історичного досвіду формування і розвитку органів управління освітою.

Відзначимо, у зв'язку з цим, що питання управління освітою та розвиток освітянської галузі в цілому були одними із пріоритетних з перших днів розвитку України як незалежної держави. Так, зокрема, у серпні 1991 року відразу після оголошення незалежності України Міністерство народної освіти УРСР та Міністерство вищої освіти УРСР були реорганізовані відповідно у Міністерство народної освіти України та Міністерство вищої освіти України. А у грудні 1991 року згідно з Указом Президента України «Про утворення Міністерства освіти України та ліквідацію Міністерства народної освіти України і Міністерства вищої освіти України» було утворено Міністерство освіти України (Указ Президента від 12.12.1991 р. № 2). Цим же указом було призначено П. М. Таланчука першим міністром освіти. Постановою Кабінету Міністрів України від 08.07.1992 р. № 384 затверджено Положення про Міністерство освіти України. Згідно з цим

Положенням Міністерство визначалось як центральний орган виконавчої влади, який є підвідомчим Кабінету Міністрів України.

15.12.1999 р. відповідно до Указу Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» в межах реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні було утворено Міністерство освіти і науки України. Указом Президента України від 07.06.2000 р. № 773/2000 затверджено Положення про дане Міністерство. Міністерство освіти і науки України було визначено правонаступником Міністерства освіти України та Державного комітету України з питань науки та інтелектуальної власності.

Подальшого реформування МОН України зазнало у 2010 році, коли відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р. шляхом реорганізації Міністерства освіти і науки України та Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту було утворене Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України. Указом Президента України № 410/2011 від 08.04.2011 р. затверджено Положення про зазначене Міністерство.

Указом Президента України від 28.02.2013 р. № 96/2013 «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України було реорганізовано у два окремих міністерства – у Міністерство освіти і науки України та Міністерство молоді та спорту України.

Конституцією України повноваження щодо формування системи центральних органів виконавчої влади покладено на Кабінет Міністрів України (ст. 116) [107]. Згідно ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» рішенням Кабінету Міністрів України утворюються, реорганізуються і ліквідуються міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади. Крім того, Кабінет Міністрів України затверджує положення про зазначені органи, визначає кількість державних службовців тощо [220].

У вересні 2014 року Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» (від 10.09.2014 р. № 442) і у тому числі затверджено схему спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Уряду. Згідно вказаної постанови Міністр освіти і науки на той час координував та спрямовував діяльність Державної інспекції навчальних закладів України. Зазначена інспекція 06.12.2017 р. зазнала реорганізації шляхом перетворення на Державну службу якості освіти (Постанова Кабінету Міністрів України від 06.12.2017 р. № 947 «Про утворення Державної служби якості освіти»). Постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 р. № 168 затверджене Положення про згадану Державну службу. Таким чином, на сьогодні Міністром освіти і науки спрямовується і координується діяльність Державної служби якості освіти України [215].

Згідно чинного законодавства МОН України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності [215].

Оскільки перелік завдань МОН України в Законі України «Про вищу освіту» не визначений, звернемось до Положення про Міністерство освіти і науки України, яким до його основних завдань віднесено: 1) забезпечення формування та реалізація державної політики у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності та інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій; 2) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або



провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності.

МОН України як суб'єкт управління вищою освітою уповноважено на виконання певних функцій, які хоча і не наведені окремо в законодавстві, проте можуть бути класифіковані на теоретичному рівні за замістом на: загальні функції як центрального органу виконавчої влади (здійснення прогнозування, планування, координації, кадрового, інформаційного, матеріального та технічного забезпечення) та спеціальні, саме як центрального органу виконавчої влади у сфері вищої освіти (здійснення дій, прийняття рішень які безпосередньо впливають на вищу освіту як об'єкт управління).

Наведені вище функції здійснюються за допомогою реалізації повноважень МОН України встановлених в Законі України «Про вищу освіту», Законі України «Про центральні органи виконавчої влади», Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження ліцензійних умов провадження освітньої діяльності» від 30.12 2015 р. № 1187, Положенні про МОН України та ін. нормативних джерелах.

Так, задля виконання загальних функцій МОН України уповноважено: узагальнювати практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України; розробляти проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції; здійснювати підготовку та подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо застосування, скасування та внесення змін до спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), що вносяться Кабінетом Міністрів України на розгляд Ради національної безпеки і оборони України відповідно до Закону України «Про санкції», та бере участь у формуванні, реалізації та моніторингу ефективності державної санкційної політики з питань, що належать до його компетенції, та ін. [158].

З метою виконання спеціальних функцій МОН України надано наступні повноваження, крім тих, що були нами наведені в підрозділі 2.1. дисертаційної роботи: затвердження переліку спеціальностей, здобуття ступеня освіти з яких необхідне для доступу до професій, для яких запроваджено додаткове регулювання; формування пропозиції і розміщення державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою у порядку, встановленому законодавством; затвердження вимоги до міждисциплінарних освітніх (наукових) програм [37]; створює умови для здобуття громадянами дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, спеціалізованої, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої і вищої освіти, інклюзивного навчання, освіти дорослих, у тому числі післядипломної освіти, наукових ступенів та вчених звань; розробляє та затверджує державні освітні стандарти з конкретних професій [158]. МОН України також забезпечує функціонування Єдиної державної електронної бази з питань освіти. Окремо наведемо орієнтовний перелік адміністративних послуг на надання яких уповноважено МОН України, це: ліцензування та акредитація; надання свідоцтв, грифів; апостиль та визнання іноземних документів. Однак, очевидним є те, що перелік не повний. Варто зазначити, Міністерство освіти і науки України здійснює надання адміністративних послуг не тільки тих, що стосуються безпосередньо навчального процесу (ліцензування та акредитація), але і низки послуг у сфері науки, інноваційної діяльності, проведення досліджень, визнання офіційних документів тощо.

В контексті дослідження адміністративно-правового статусу МОН України важливого значення має аналіз його структурної побудови, що дає підстави для висновків, наскільки вона є функціонально обґрунтованою відповідно до законодавчо визначених завдань і повноважень. Відзначимо у зв'язку з цим, що більшість структурних підрозділів МОН України має функціональну спрямованість [215].

Очолює МОН України та керує його діяльністю міністр, який призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняється з посади

Верховною Радою України. Повноваження Міністра освіти і науки як члена Кабінету Міністрів України визначені у Законі України «Про Кабінет Міністрів України», а повноваження щодо керування міністерством – у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» та Положенні про Міністерство освіти і науки України.

Міністр має першого заступника, заступників, які призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій міністра.

До керівного блоку МОН України належить також посада Державного секретаря МОН України, який є вищою посадовою особою з числа державних службовців МОН України та є підзвітним і підконтрольним міністру. Державний секретар призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Комісії з питань вищого корпусу державної служби строком на п'ять років з правом повторного призначення (ст. 10) [221].

МОН України є ЦОВВ, діяльність якого забезпечується його апаратом. Апарат міністерства складається із секретаріату та самостійних структурних підрозділів. Структуру апарату міністерства затверджує міністр. Державні службовці апарату міністерства призначаються на посаду та звільняються з посади державним секретарем міністерства в порядку, передбаченому законодавством про державну службу. Звільнення міністра не може бути підставою для звільнення державних службовців та працівників апарату міністерства, крім патронатної служби міністра [222, с. 43].

Відповідно департамент є самостійним структурним підрозділом МОН України. Очолює департамент директор, який призначається на посаду і звільняється з посади державним секретарем МОН України. Основними підрозділами міністерства, є такі, які безпосередньо або опосередковано здійснюють управління освітою. З-поміж таких виділимо Департамент фінансування державних і загальнодержавних видатків; Департамент забезпечення документообігу, контролю та інформаційних технологій; Департамент атестації

кадрів вищої кваліфікації; Департамент правового забезпечення; Департамент кадрового забезпечення; Управління міжнародного співробітництва та протоколу; Управління з питань державного майна та підприємств; Управління бухгалтерського обліку та звітності; Відділ внутрішнього аудиту; Відділ перси та інформації; Відділ планування, зв'язків з громадськістю та доступу до публічної інформації; Патронатна служба Міністра.

Патронатна служба міністра здійснює консультування міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра. Працівники патронатної служби міністра призначаються на посаду та звільняються з посади у зв'язку зі звільненням міністра.

Патронатна служба МОН України є структурним підрозділом апарату Міністерства освіти і науки України, що забезпечує діяльність Міністра з питань, які належать до його компетенції, та підпорядковується безпосередньо Міністру.

До патронатної служби МОН України наразі входить чотири особи, а саме керівник патронатної служби, а також 3 радника Міністра [223].

При Міністерстві діють також дорадчі органи, а саме: Громадська рада з питань співпраці з Церквами та релігійними організаціями, Колегія Міністерства, Рада представників громадських об'єднань корінних народів, національних меншин України, Громадська рада при Міністерстві освіти і науки України, Рада молодих учених. Згадані дорадчі органи мають визначене коло завдань та повноважень. Так, наприклад, Громадська рада при Міністерстві освіти і науки України є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, ефективної взаємодії Міністерства освіти і науки України з інститутами громадянського суспільства, здійснення громадського контролю за діяльністю МОН України, врахування побажання громадськості при формуванні та реалізації державної політики у сфері компетенції МОН України [224, с. 180].

Для забезпечення принципу демократизації публічного адміністрування МОН України, поряд з принципом єдиноначальності, використовується принцип колегіальності, який втілюється у створенні та функціонуванні в структурі міністерства колегії. Для підготовки рекомендацій щодо виконання Міністерством освіти і науки України своїх завдань, погодженого вирішення питань, що належать до компетенції МОН України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у МОН України утворена колегія. Колегія є консультативно-дорадчим органом, налічує сорок шість членів. Наказом МОН України від 03.12.2019 р. № 1505 затверджено Положення про Колегію Міністерства освіти і науки України.

За останні роки, у зв'язку зі створенням Державного агентства з питань електронного урядування, НАЗЯВО, реформи державного управління та підписанням «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» внутрішня структура міністерства зазнала неодноразових значних реорганізаційних змін шляхом об'єднання та перерозподілу повноважень між його структурними підрозділами. Перш за все, це стосується створення таких нових структурних підрозділів як директори.

За сучасних умов функціонують 9 директоратів, а саме: Директорат професійної освіти; Директорат європейської та євроатлантичної інтеграції; Директорат цифрової інформації; Директорат науки та інновацій; Директорат шкільної освіти; Директорат міжнародної співпраці; Директорат стратегічного планування та відновлення; Директорат дошкільної та інклюзивної освіти; Директорат фахової передвищої, вищої освіти.

Згідно Положення про директорат, директорат є самостійним структурним підрозділом апарату міністерства, безпосередньо підпорядкованим державному секретарю міністерства. Директорат очолює генеральний директор. До складу директорату входять експертні групи, які утворюються для виконання завдань за окремими напрямами діяльності. До складу експертних груп входять державні експерти.

Директорати уповноважені на виконання завдань з формування державної політики, реалізації ключових національних реформ та координації заходів з впровадження державної політики у освітньо-науковій сфері. До складу директорату входять експертні групи, які утворюються для виконання завдань за окремими напрямками діяльності. До складу експертних груп входять державні експерти.

Вважаємо за необхідне більш детально приділити увагу діяльності Директорату фахової передвищої, вищої освіти, з огляду на предмет нашого дослідження, бо саме цей директорат здійснює найбільший вплив на розвиток вищої освіти в Україні. Він є самостійним структурним підрозділом апарату Міністерства освіти і науки України, що утворюється для виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням формування державної політики у сфері фахової передвищої, вищої освіти і освіти дорослих, у тому числі післядипломної, включаючи освітню діяльність за всіма рівнями та ступенями фахової передвищої, вищої освіти і освіти дорослих, у тому числі післядипломної.

Основними його завданнями є: забезпечення формування державної політики на основі постійного аналізу стану справ у сфері фахової передвищої і вищої освіти, вироблення альтернативних варіантів розв'язання існуючих проблем; здійснення моніторингу та оцінювання результатів реалізації державної політики у сфері фахової передвищої і вищої освіти, розроблення пропозицій щодо її продовження або коригування; забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері фахової передвищої і вищої освіти; забезпечення виконання завдань, пов'язаних з реалізацією державної політики у сфері фахової передвищої і вищої освіти [225].

До складу Директорату входять експертні групи та головне управління вищої освіти і освіти дорослих. Головне управління вищої освіти і освіти дорослих (далі – Головне управління) є структурним підрозділом директорату фахової передвищої, вищої освіти Міністерства освіти і науки України (МОН України).

До складу Головного управління входять відділи: координації менеджменту закладів освіти, фахової передвищої освіти, публічних закупівель послуг у сфері

вищої освіти, змісту освіти та модернізації освітнього процесу, організаційного забезпечення та контролю [225].

Основними завданнями Головного управління є: нормативно-правове та консультативно-методичне забезпечення функціонування закладів фахової передвищої, вищої освіти та освіти дорослих; участь у розробленні проектів законодавчих актів і нормативних документів з питань фахової передвищої, вищої освіти та освіти дорослих; реалізація державної політики у сфері фахової передвищої, вищої освіти та освіти дорослих; аналітично-прогностична робота з питань організації діяльності переміщених закладів вищої освіти, які знаходяться у сфері управління МОН України; оптимізація мережі закладів фахової передвищої, вищої освіти і закладів післядипломної освіти та їх структурних підрозділів; організація збору та обробки освітньої статистики, здійснення її аналізу та прогнозу розвитку системи освіти; формування щорічних пропозицій щодо державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для державних потреб для підпорядкованих закладів освіти з урахуванням середньострокового прогнозу потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці у порядку, встановленому законодавством; створення умов для здобуття громадянами фахової передвищої, вищої освіти, інклюзивного навчання та освіти протягом життя; проведення аналізу щодо потреби вітчизняного ринку праці, формування пропозицій щодо обсягів і напрямів державної підтримки підготовки фахівців з вищою освітою; сприяння працевлаштуванню випускників закладів вищої та фахової передвищої освіти; затвердження статутів закладів вищої, фахової передвищої освіти, що перебувають у сфері управління МОН України; формування завдань на проведення наукових досліджень з проблем фахової передвищої, вищої освіти; координація ведення та функціонування Єдиної державної електронної бази з питань освіти, інших державних електронних баз та реєстрів, інших інформаційних систем у сфері, що належить до його компетенції; реалізація державної політики з національно-патріотичного виховання, фізичного виховання

і спорту в закладах вищої та фахової передвищої освіти; координація діяльності сектора вищої освіти та сектора фахової передвищої освіти Науково-методичної Ради МОН України та науково-методичних комісій щодо розроблення стандартів освітньої діяльності та стандартів фахової передвищої та вищої освіти; організація роботи освітніх центрів «Крим-Україна» та «Донбас-Україна»; сприяння продовженню навчання у закладах освіти, які знаходяться на території, підконтрольній українській владі, особам з тимчасово окупованих територій АР Крим та Донбасу [225].

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що адміністративно-правовий статус МОН України як провідного центрального органу виконавчої влади у сфері управління освітою і наукою має чітко визначені мету, завдання, функції та повноваження. Сукупність цих елементів, а також організаційна структура МОН України визначають особливості його адміністративно-правового статусу. Структура Міністерства зазнає суттєвих змін у зв'язку з реформою центральних органів виконавчої влади, яка провадиться Урядом. Зокрема відповідно до Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1013-р, передбачено в якості одного із шляхів досягнення мети Концепції оновлення організаційної структури центральних органів виконавчої влади. Зазначається також, що цільова модель функціонування міністерств матиме на меті поступову передачу функцій з надання адміністративних послуг, інспекційно-наглядових функцій та функцій з управління об'єктами державної власності. Ці, а також інші підходи щодо реформування центральних органів виконавчої влади визначатимуть і подальший розвиток МОН України [215]. Разом з тим, відмітимо, що хоча відповідно до згаданої Концепції передбачається позбавити міністерства інспекційно-наглядових функцій, Законом України «Про освіту» в новій редакції ст. 37 Закону України «Про вищу освіту» МОН України набуло додаткових важелів впливу на діяльність ЗВО шляхом створення наглядових рад. Міністр призначає зовнішній орган управління – наглядову раду, яка має досить широке поле



компетенцій, як-от: участь у роботі вищого колегіального органу громадського самоврядування закладу вищої освіти з правом дорадчого голосу; експертно-аналітичні повноваження (визначення стратегії розвитку, аналіз та оцінювання діяльності закладу вищої освіти та ректора, внесення пропозицій, обов'язкових до виконання), контрольно-підзвітні (контроль за виконанням стратегії розвитку, використанням кошторису) та ін. Найбільш контроверсійним і небезпечним, таким, що може суттєво зашкодити університетській автономії, є право наглядової ради «вносити засновнику закладу вищої освіти подання про заохочення або відкликання керівника закладу вищої освіти з підстав, визначених законом». Тобто міністр як засновник відтепер має законні підстави призначити наглядову раду, яка законно своїм рішенням може зробити подання до міністерства про звільнення ректора [226].

Таким чином, Міністерство освіти та науки України є провідним суб'єктом управління, який реалізує державну освітню політику у сфері вищої освіти, наділений відповідно задля такої реалізації повноваженнями встановленими в Законі України «Про вищу освіту» та Положення про Міністерство освіти і науки України, має відповідно побудовану організаційну структуру.

### **2.3. Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти у системі суб'єктів управління вищою освітою в Україні**

Як згадувалося нами у підрозділі 2.1. дисертаційної роботи Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти віднесено законодавцем до системи органів управління вищою освітою та займає чільне місце, саме тому оминати увагою дослідження його організаційно-правових засад діяльності (структури, функцій, прав та обов'язків тощо) та в цілому правового статусу як суб'єкта управління вищою освітою неможливо.

Правові основи діяльності НАЗЯВО встановлені в Законі України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII, Статуті Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів

України від 15.04.2015 р. № 244 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 р. № 761), Положенні про Конкурсну комісію з відбору членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 22.11.2017 р. № 926, та в декотрих інших підзаконних актах [227]. Крім того, порядок здійснення окремих процедурних дій, на які уповноважено НАЗЯВО Законом України «Про вищу освіту», закріплені самими рішеннями НАЗЯВО. Наприклад, порядок оскарження рішень НАЗЯВО визначається в Порядку оскарження рішення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, затверджений протоколом Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти від 21 травня 2019 р. № 5 [228]. Як бачимо, правові засади функціонування та діяльності НАЗЯВО встановлені не лише в законах та підзаконних актах органів виконавчої влади, як-то в постановах КМУ та наказах МОН України, а й в самих актах НАЗЯВО, які мають ознаки нормативних актів, однак не зареєстровані як такі у законодавчо встановленому порядку Міністерством юстиції України, що спричиняє певною мірою дискусії щодо правової природи таких актів та обов'язковості.

Законом України «Про вищу освіту» визначено, що НАЗЯВО є постійно діючим колегіальним органом, юридичною особою публічного права, яка діє згідно з цим Законом і статутом, що затверджується Кабінетом Міністрів України [37]. Головним завданням НАЗЯВО є саме забезпечення якості вищої освіти, тож, незайвим буде дослідження категорії «якість вищої освіти», для цього звернемося до наукових розвідок у цій царині та нормативних положень.

Так, Н. Л. Панасюк наводить два підходи, котрі відображають особливості сутності якості освіти. У межах першого підходу – нормованого – сутність якості освіти розглядається з точки зору задоволення потреб та досягнення певних норм, стандартів, цілей (особистості, суспільства, держави), що нормативно затверджені відповідними документами. Другий підхід – управлінський – подає цю категорію з позицій сучасної теорії й практики управління якістю, у т. ч. й державної [229, с. 20].

Якість вищої освіти В. Г. Кремінь визначає як комплексну характеристику, яка відображає діапазон і рівень освітніх послуг, що надаються системою освіти відповідно до інтересів особи, суспільства і держави. Якісна освіта повинна давати можливість кожному індивіду залежно від його інтересів і можливостей здобувати повноцінну, безперервну освіту відповідного рівня в усіх її формах [230, с. 1016].

Приєднуємося до позиції Н. І. Ногаса, що якість освіти як об'єкт адміністративно-правового управлінського впливу висвітлюється також у контексті системного розуміння якості освіти, що передбачає оцінювання якості спожитих наданих послуг освіти, а також професійно-соціальних якостей, набутих випускником під час перебування у статусі студента та проходження навчання у координатах освітньої системи за показниками рівня його освіченості, що виражається у комплексності формування інтелектуально-світоглядних та цінностей особистост [30].

Нормативно ж, станом на сьогодні, категорією «якість освіти» та «якість вищої освіти» оперують Закон України «Про освіту» та Закон України «Про вищу освіту» відповідно.

Закон України «Про освіту» розмежовує поняття «якість освіти» та «якість освітньої діяльності». Якість освіти – це відповідність результатів навчання вимогам, встановленим законодавством, відповідним стандартом освіти та/або договором про надання освітніх послуг. Якість освітньої діяльності – це рівень організації, забезпечення та реалізації освітнього процесу, що забезпечує здобуття особами якісної освіти та відповідає вимогам, встановленим законодавством та/або договором про надання освітніх послуг [68].

Зважаючи на напрямок наукового дослідження, звернемося до положень Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII, в якому поняття «якість вищої освіти» визначається як відповідність умов провадження освітньої діяльності та результатів навчання вимогам законодавства та стандартам вищої освіти, професійним та/або міжнародним стандартам (за наявності), а також

потребам заінтересованих сторін і суспільства, що забезпечується шляхом здійснення процедур внутрішнього та зовнішнього забезпечення якості [37].

Принагідно згадаємо також ч. 1 ст. 16 Закону України «Про вищу освіту» в якій визначено елементи системи забезпечення якості вищої освіти, що тісно пов'язані між собою, але в той же час мають певну специфіку реалізації. З цієї точки зору підкреслимо значення НАЗЯВО із забезпечення якості вищої освіти, діяльність якого має фактично наскрізний характер, тобто стосується всіх елементів системи забезпечення якості вищої освіти [227].

При характеристиці НАЗЯВО як суб'єкта управління у сфері вищої освіти варто приділити увагу структурному компоненту його адміністративно-правового статусу.

Відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України «Про вищу освіту» НАЗЯВО складається з двадцяти трьох осіб, які призначаються на посади Кабінетом Міністрів України на підставі рішення Конкурсної комісії з відбору членів НАЗЯВО із забезпечення якості вищої освіти (далі – Конкурсна комісія) за результатами конкурсного відбору, що проводиться з дотриманням принципів гендерного балансу та галузевого представництва. Положення про Конкурсну комісію з відбору членів Національного агентства затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 22.11.2017 р. № 926.

Конкурсна комісія утворюється Кабінетом Міністрів України як дорадчий орган і складається з дев'яти осіб, з яких чотири міжнародні представники делегуються від об'єднань Європейського простору вищої освіти і по одному представнику – від центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки, спільного представницького органу всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців, Національної академії наук України, Національної академії педагогічних наук України, національного об'єднання студентів України, що є членом Європейського союзу студентів (ESU). Персональний склад Комісії затверджується Кабінетом Міністрів України строком на три роки без права перезатвердження на другий строк. Голова Комісії звітує перед Кабінетом

Міністрів України про результати її роботи, представляє протоколи засідань та інші матеріали на засіданні Кабінету Міністрів України. Інформаційне, організаційне, матеріальне та інше забезпечення діяльності Комісії здійснює Міністерство освіти і науки України [231].

Порядок проведення конкурсу щодо обрання членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти визначається Положенням про конкурс щодо обрання членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 29.08.2018 р. № 703. Вказаним Положенням крім процедурних питань визначено кваліфікаційні вимоги до кандидатів у члени НАЗЯВО. Такими є: 1) володіння державною мовою; 2) вища освіта, крім представників здобувачів вищої освіти першого або другого рівня; 3) науковий ступінь та/або вчене звання, крім представників роботодавців та здобувачів вищої освіти першого або другого рівня; 4) досвід наукової чи науково-педагогічної роботи не менше трьох років, крім представників роботодавців та здобувачів вищої освіти першого або другого рівня; 5) для представників роботодавців – досвід фахової роботи не менше п'яти років; 6) для представників здобувачів вищої освіти першого або другого рівня – статус здобувача вищої освіти (студента/курсанта) на момент подання документів для участі у конкурсі [231].

Кандидати у члени Національного агентства оцінюються за певними критеріями, а саме: професійні досягнення; дотримання у професійній діяльності академічної доброчесності; практика застосування у професійній діяльності стандартів та рекомендацій щодо забезпечення якості в європейському просторі вищої освіти та Закону України «Про вищу освіту»; досвід роботи з міжнародними і вітчизняними організаціями, що працюють у сфері освіти, та освітніми проектами; досвід роботи чи навчання в іноземному закладі вищої освіти та/або науковій установі; володіння англійською мовою [232].

Підкреслимо також і те, що склад НАЗЯВО формується із забезпеченням представництва не більше однієї особи від галузі знань та включає: 1) три особи, які обираються з числа представників всеукраїнських об'єднань організацій

роботодавців; 2) дві особи з числа здобувачів вищої освіти першого або другого рівня; 3) не менше одного представника з числа осіб, які працюють за основним місцем роботи у: Національній академії наук України; національній галузевій академії наук (по одному представнику від кожної академії); заклад вищої освіти державної форми власності; заклад вищої освіти комунальної форми власності; заклад вищої освіти приватної форми власності. Особа може бути висунута кандидатом у члени НАЗЯВО зазначеними суб'єктами або шляхом самовисування [37].

Законом України «Про вищу освіту» крім вимог до членів НАЗЯВО, чітко визначено, хто не може бути членом НАЗЯВО та Конкурсної комісії. Зокрема, це особа, яка: 1) за рішенням суду визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; 2) має судимість за вчинення злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 3) за вироком суду позбавлена права обіймати певну посаду або займатися певною діяльністю; 4) за рішенням суду визнана винною у вчиненні корупційного правопорушення – протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; 5) піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, – протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; 6) підпадає під дію ч.ч. 3 або 4 ст. 1 Закону України «Про очищення влади»; 7) відомості про яку внесені до Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону України «Про очищення влади»; 8) у зв'язку з порушенням академічної доброчесності була позбавлена вченого звання та/або присудженого наукового ступеня (ступеня доктора мистецтв); 9) належить до категорій осіб, визначених п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» (крім науково-педагогічних, наукових працівників та здобувачів освіти вищих військових навчальних закладів (закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання), військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти); 10) є громадянином держави-агресора та/або працівником закладу освіти, наукової установи держави-агресора, та/або здійснювала чи здійснює наукову (науково-

педагогічну) діяльність у будь-якому закладі, установі, організації, що незаконно діють чи діяли на тимчасово окупованій території України; 11) до якої застосовано санкції відповідно до Закону України «Про санкції» [37]. Принагідно зауважимо, що такі обмеження встановлені в Законі України «Про вищу освіту» з 2023 року, однак, до Положення про конкурс щодо обрання членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти внесення змін не відбулося. Це в свою чергу створює певну правову невизначеність, і хоча верховенство закону по відношенню до підзаконного нормативно-правового акту, у цьому випадку – постанови КМУ, не викликає сумнівів, проте на практиці це може створювати певні процедурні проблеми при відборі кандидатів у члени НАЗЯВО.

До складу НАЗЯВО також не можуть входити члени Конкурсної комісії, керівники і заступники керівників Національної академії наук України та національних галузевих академій наук, закладів вищої освіти, наукових установ, засновники приватних закладів вищої освіти, державні службовці [37].

Первинно 05.12.2018 р. Конкурсною комісією за результатами подальшого таємного голосування було обрано 22 члени НАЗЯВО – 9 жінок та 13 чоловіків, склад яких затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1063-р від 27.12.2018 р. Одне місце на той час залишалось вакантним за квотою Національної академії медичних наук, оскільки були відсутні кандидати, що одночасно були б рекомендовані академією та працювали б в ній за основним місцем роботи. Саме тому на цю вакансію було оголошено додатковий конкурс у лютому 2019 року, а 26.03.2019 р. Комісією було обрано 23-го члена. Таким чином, на кінець березня 2019 року НАЗЯВО функціонувало вже у повному складі. Проте у подальшому, згідно із Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1032-р від 06.11.2019 р., склад Національного агентства знову зазнав змін – було виведено два його члени [227].

На сьогодні НАЗЯВО є недоукомплектованим. За даними, що містяться на офіційному сайті Національного агентства, його склад налічує 21 особу (11 жінок та 10 чоловіків) [233]. Важливо підкреслити у зв'язку з цим, що затвердження

складу НАЗЯВО у його повному обсязі (як з точки зору кількісних, так і якісних показників) є одночасно і важливим кроком і важливою умовою для забезпечення його ефективного функціонування [227].

Управління діяльністю НАЗЯВО здійснюють його Голова та заступники Голови в межах повноважень, визначених Статутом. Голова та заступники голови НАЗЯВО обираються шляхом таємного особистого голосування членів НАЗЯВО на першому засіданні НАЗЯВО строком на три роки, призначаються на посади і звільняються з посад Кабінетом Міністрів України за поданням НАЗЯВО та працюють на постійній основі. Рішення про їх обрання приймаються більшістю від складу НАЗЯВО. Засідання НАЗЯВО проводяться в разі потреби, але не рідше одного разу на місяць.

Члени НАЗЯВО виконують покладені на них функції на підставі укладених з ними цивільно-правових договорів, крім Голови та заступників Голови НАЗЯВО, які працюють на постійній основі. Члени НАЗЯВО та члени галузевих експертних рад на час виконання обов'язків, покладених на них Законом України «Про вищу освіту», можуть бути звільнені (повністю або частково) від виконання професійних обов'язків за основним місцем роботи із збереженням заробітної плати.

У структурі НАЗЯВО можна виокремити також галузеві експертні ради НАЗЯВО, вони не мають статусу юридичної особи та діють на підставі положення про них. Засідання Національного агентства є правоможним, якщо в ньому беруть участь не менше двох третин його членів. Рішення з усіх питань приймаються більшістю від складу НАЗЯВО. У разі виникнення у члена НАЗЯВО конфлікту інтересів він зобов'язаний утриматися від голосування. Голосування під час засідання може бути закритим або відкритим відповідно до рішення НАЗЯВО. Рішення НАЗЯВО може бути оскаржене закладом вищої освіти, науковою установою.

Станом на зараз у складі НАЗЯВО утворюються Комітет з питань етики, Апеляційний комітет, а також інші комітети, що формуються з числа членів Національного агентства. Комітет з питань етики розглядає питання академічного



плагіату і вносить відповідні подання до НАЗЯВО, а також здійснює інші повноваження, покладені на нього НАЗЯВО. Апеляційний комітет розглядає звернення, заяви і скарги щодо діяльності та рішень спеціалізованих вчених рад і вносить відповідні подання до НАЗЯВО, а також здійснює інші повноваження, покладені на нього НАЗЯВО. Найближчим часом, відповідно до положень Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення якості вищої освіти» від 02.05.2023 р. № 3062-IX має бути утворений Комітет з питань діяльності разових спеціалізованих вчених рад, який за своїм призначенням має замінити Апеляційний комітет [234]. Додатком до Положення про комітети Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти є Перелік та повноваження комітетів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, до них віднесено Апеляційний комітет, Комітет з питань етики, Комітет з питань акредитації освітніх програм, незалежних установ оцінювання якості та інституційної акредитації, Комітет з питань діяльності та акредитації спеціалізованих вчених рад, Комітет з питань стандартів та економіки вищої освіти; Комітет з питань оцінювання якості вищої освіти.

НАЗЯВО припиняється в результаті реорганізації (шляхом злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації відповідно до законодавства. Припинення НАЗЯВО здійснюється в порядку, передбаченому законодавством. У разі припинення Національного агентства у результаті його ліквідації, злиття, поділу, приєднання або перетворення активи НАЗЯВО мають бути зараховані до доходу бюджету. НАЗЯВО вважається припиненим з дня внесення запису про припинення його діяльності до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань [37].

Таким чином, структуру НАЗЯВО складають: Секретаріат (10 функціональних відділів), 29 галузевих експертних рад, реєстр експертів з 1777 осіб, з них 377 – здобувачі вищої освіти. Перелік структурних підрозділів, а це, окрім Секретаріату, апеляційний комітет, комітети з питань етики, з акредитації освітніх програм, незалежних установ оцінювання якості та інституційної

акредитації, діяльності та акредитації спеціалізованих вчених рад, з економіки та стандартів вищої освіти, з оцінювання якості вищої освіти, що функціонально відповідає основним напрямам діяльності НАЗЯВО. Кількість ГЕР відповідає структурі галузей знань, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти. Це надає впевненості, що при їх наповненні професійними доброчесними кадрами та ефективній організації роботи НАЗЯВО дійсно стане «каталізатором позитивних змін у вищій освіті та формуванні культури її якості», які передбачається досягнути через реалізацію стратегічних цілей, впроваджуючи сформульовані ним цінності та принципи внутрішньої культури [235].

Розглянувши структурні особливості НАЗЯВО видається доцільним огляд та дослідження його функцій та повноважень.

Деякі дослідники намагалися класифікувати повноваження НАЗЯВО, серед них звернемо увагу на позицію В. О. Резніченко, який поділяє повноваження НАЗЯВО на : 1) регулятивні, за якими формуються та закріплюються вимоги щодо системи забезпечення якості вищої освіти; процесу акредитації навчальних закладів та наукових установ; ступенів якості вищої освіти; рівнів наукової кваліфікації тощо; 2) аналітичні, за якими аналізується якість освітньої діяльності ЗВО; формується та оприлюднюється звіт з приводу якості вищої освіти в Україні; 3) акредитаційні, за якими передбачено процедуру акредитації освітніх програм та здійснюється усебічний контроль за якістю вищої освіти відповідно до Положення «Про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти» [236].

Виходячи з встановлених в Законі України «Про вищу освіту» повноважень НАЗЯВО їх можна поділити на наступні права та обов'язки.

НАЗЯВО має право: проводити ліцензійну експертизу, готувати експертний висновок щодо можливості видачі ліцензії на провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти; приймати рішення про акредитацію чи відмову в акредитації відповідної освітньої програми; скасовувати рішення спеціалізованої вченої ради

про присудження наукового ступеня у разі виявлення академічного плагіату;; акредитувати незалежні установи оцінювання та забезпечення якості вищої освіти та веде їх реєстр [237]; залучати до проведення процедури акредитації освітньої програми акредитовані ним незалежні установи оцінювання та забезпечення якості вищої освіти; одержувати в установленому законодавством порядку від державних органів, органів місцевого самоврядування, закладів вищої освіти, наукових установ інформацію, документи та матеріали, необхідні для здійснення покладених на Національне агентство повноважень; залучати спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, експертів, а також міжнародних експертів, представників провідних іноземних закладів вищої освіти та/або експертів інституцій, які забезпечують якість вищої освіти в інших країнах, до розгляду питань, що належать до його компетенції; користуватися в установленому порядку інформаційними базами даних МОН України; організовувати та проводити з'їзди, конференції, симпозиуми, семінари, зустрічі, тренінги, наради, у тому числі міжнародні, з питань, що належать до його компетенції, а також брати участь у зазначених заходах за рахунок коштів спеціального фонду [238].

НАЗЯВО має обов'язок: аналізувати якість освітньої діяльності ЗВО; вчасно формувати експертні ради; вимоги до системи забезпечення якості вищої освіти, положення про акредитацію освітніх програм і вчасно подавати їх в МОН України для затвердження; погоджувати розроблені МОН України стандарти освітньої діяльності та стандарти вищої освіти; формувати єдину базу даних запроваджених закладами ЗВО спеціалізацій; погоджувати розроблений МОН України порядок визнання здобутих в іноземних ЗВО ступенів вищої освіти та наукових ступенів; оприлюднювати доповідь про якість вищої освіти в Україні, її відповідність завданням сталого інноваційного розвитку суспільства та ін. [238].

Відповідно до вищенаведених прав та обов'язків можна виокремити функції НАЗЯВО, які нерозривно пов'язані з ними:

- адміністративна – полягає в інформуванні ЗВО, розробці реєстру експертів, оголошенні кінцевих результатів забезпечення якості тощо;
- координаційна – організація заходів для розвитку системи забезпечення якості, забезпечення довіри до агентств із забезпечення якості;
- функція прийняття рішень – участь в оціночних візитах, заходах та написанні звіту, участь у прийнятті рішень [239].

Таким чином, можна висновувати, що НАЗЯВО наділений певним колом прав та обов'язків, які законодавцем іменується сукупним поняттям «повноваження», які надані (делеговані) НАЗЯВО державою з метою управління вищою освітою та забезпечення її якості. У цьому разі виникає логічне запитання: чи буде НАЗЯВО вважатися державним органом чи установою, чи органом публічного адміністрування, а також в цілому суб'єктом владних повноважень, чи все ж таки це є незалежний орган, який у відносинах управління сфері вищої освіти виступає як незалежна «недержавна» організація? Важливість визначення правового статусу НАЗЯВО лежить не лише в площині теоретичних роздумів, а й має велике практичне значення – від того чи буде НАЗЯВО виступати суб'єктом владних повноважень у правовідносинах у сфері вищої освіти при реалізації своїх прав та виконання обов'язків, буде й залежить судова юрисдикція при виникненні правових конфліктів між НАЗЯВО та іншими учасниками досліджуваних правовідносин: чи за захистом своїх порушених прав приватна особа має звертатися до адміністративного суду чи до іншого відповідно до підсудності (цивільного чи господарського).

Означене питання неодноразово ставало предметом наукового дослідження та розгляду судових справ. При цьому зазначимо, що в науці адміністративного права є різні думки вчених, які ґрунтуються на розумінні складності правового становища НАЗЯВО у зв'язку зі взятими на себе зобов'язаннями України на шляху євроінтеграції. Так, О. С. Яра зазначає, що НАЗЯВО є незалежним публічним органом контролю за якістю вищої освіти [237], В. П. Погребняк та О. В.

Дашковська розглядають НАЗЯВО як впливовий орган управління у сфері вищої освіти і науки [235].

Серед думок науковців є також і доволі різко негативні. Наприклад, О. І. Миколенко та М. І. Лазарева відстоюють позицію, що «Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти має правовий статус, який несумісний із загальними конституційними засадами функціонування органів державної влади. По-перше, Національне агентство структурно не відноситься до органів законодавчої, виконавчої і судової влади. По-друге, Конституція України не передбачає підстав і порядку створення подібних органів. Враховуючи особливості конституційно-правового регулювання засад формування системи органів державної влади, можна висловити сумнів щодо конституційності заснування Національного агентства, а разом з цим, і до конституційності його діяльності щодо забезпечення якості вищої освіти» [240].

Відзначимо, що з наведених наукових думок можна зробити висновок, що вчені не мають єдиного бачення щодо місця НАЗЯВО у публічному управлінні як суб'єкта такого управління, деякі з них, навіть сміло не вважають цей орган конституційним, що явно виходить за межі наукових пошуків та належить до компетенції Конституційного Суду України. Така розрізненість та асинхронність позицій в науці не є унікальним явищем, серед суддів також відсутній спільний підхід. Наприклад, Шостий апеляційний суд у складі колегії суддів у постанові у справі № 640/20433/21 від 03 серпня 2023 року дійшов висновку, що Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти було утворено на виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, і при його створенні враховувались приклади кращих практик функціонування акредитаційних агентств Європи, як незалежної установи, жодним чином не спростовують наведених відповідачем критеріїв відповідно до яких Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти є державним органом, що реалізує державну політику у сфері забезпечення якості вищої освіти [241]. У тій же справі у рішенні першої інстанції

– Окружним адміністративним судом міста Києва від 21 жовтня 2022 року встановлено, що НАЗЯВО не є органом державної влади, оскільки не здійснює державно-владних повноважень та не відповідає критеріям, визначених чинним законодавством як орган державної влади [242]. У деяких інших справах, судді доходили до висновків, що НАЗЯВО є суб'єктом владних повноважень, наприклад в рішенні Закарпатського окружного адміністративного суду від 05 вересня 2022 року у справі № 260/799/22 [243], рішенні Волинського окружного адміністративного суду від 8 грудня 2021 року у справі № 140/8614/21 [244].

Тож, проблеми із визначення правового статусу НАЗЯВО існують та викликають дискусії та суперечки. Принагідно відмітимо, що така ситуація склалася за великим рахунком через недоліки нормативного регулювання. Тут згадаємо позицію М. І. Белікової, В. М. Гаращука, С. А. Федчишина, що слушно зазначають наступне «у Статуті НАЗЯВО, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р. № 244, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти визначено як постійно діючий колегіальний орган, уповноважений Законом України «Про вищу освіту» на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти. Як бачимо, до вказаної постанови не були внесені відповідні зміни, у зв'язку із прийняттям Закону України № 1369-IX від 30.03.2021 р., як до ч. 1 ст. 17 Закону України «Про вищу освіту». Це в свою чергу зумовлює двозначність у визначенні адміністративно-правового статусу НАЗЯВО [155]. На наше переконання, слід погодитися із згаданою позицією. Також відзначимо, що у разі внесення відповідних змін до Статуту НАЗЯВО, це вирішить питання щодо невіднесення його до ЦОВВ, однак не надасть остаточної відповіді на питання щодо його правового статусу за духом закону, а не за його буквою. Тобто, видалення з тексту Закону України «Про вищу освіту» положень, що НАЗЯВО «уповноважено цим Законом на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти» не впливає на правову суть його діяльності та виконання НАЗЯВО функцій та наділення його певним колом повноважень, які мають владно-управлінський характер, та які були

йому передані від МОН України за результатами проведеної реформи освіти, зокрема, вищої освіти.

Таким чином, можна зробити висновок, що НАЗЯВО є незалежним органом у сфері забезпечення якості вищої освіти, який має дуальний правовий статус та відповідно до якого у відносинах щодо реалізації своїх повноважень виступає суб'єктом владних повноважень та може вважатися суб'єктом публічного адміністрування.

У зв'язку із прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. та визначеними нами вище тезами логічним виглядає з'ясування можливості застосування положень згаданого Закону до діяльності НАЗЯВО та самого розуміння НАЗЯВО як адміністративного органу.

Відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративна процедура – це визначений законом порядок розгляду та вирішення справи. Адміністративна ж справа – це справа, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом. Адміністративним органом визнається орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації. Функціями публічної адміністрації є надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу [153].

Підсумовуючи зазначимо, що задля визначення того чи іншого органу чи установи адміністративним органом не обов'язковим є його приналежність до виконавчої гілки влади чи то до місцевого самоврядування, ключовою характеристикою є здійснення функцій публічної адміністрації. З нашої точки зору, НАЗЯВО наділено такими функціями Законом України «Про вищу освіту», про що

йшлося в цьому підрозділі та здійснює адміністративно-процедурну діяльність, зокрема, в частині акредитації освітніх програм. Суголосної позиції дотримувалися й інші науковці щодо адміністративно-процедурного характеру акредитації. Наприклад В. В. Аброськін, О. Ф. Андрійко, О. І. Безпалова, С. А. Євдокіменко, О. Ю. Синявська відносять акредитацію, ліцензування, рейтингування до зовнішніх адміністративних процедур у сфері вищої освіти [245]. О. С. Яра відзначає, що процедура акредитація освітніх правових програм прописана в чинному законодавці, основними етапами якої є: подача заяви до Агенції; призначення складу експертної групи; проведення нею акредитаційної експертизи; розгляд експертного висновку галузевою експертною радою; прийняття Агенцією рішення; оскарження рішення в адміністративний чи судовий спосіб [246]. Відмітимо, що наукові пошуки О. С. Ярої були спрямовані на дослідження управління у сфері вищої юридичної освіти, що аж ніяк не заперечує можливості їх використання та підтримки в межах дослідження управління у сфері вищої освіти в цілому.

Отже, вважаємо, що НАЗЯВО можна розглядати як адміністративний орган у розумінні Закону України «Про адміністративну процедуру», а тому, зважаючи на динамічність адміністративно-процедурного законодавства, як такого, що знаходиться лише на шляху свого становлення, можлива найближчим часом зміна нормативного регулювання акредитаційної процедури та приведення його у відповідність до положень Закону України «Про адміністративну процедуру».

Також, слід наголосити на необхідності законодавчих змін в частині визначення правового статусу НАЗЯВО: віднесення його або ж до центральних органів виконавчої влади, або ж формування його як повністю незалежної установи, якій буде на законодавчому рівні чітко делеговані повноваження у сфері забезпечення якості вищої освіти, у такому разі це буде нівелювати всі дискусійні положення та слугуватиме принципу юридичної визначеності.



#### **2.4. Суб'єкти управління вищою освітою на місцевому рівні**

Як нами було встановлено у підрозділі 2.1. дисертаційної роботи, Закон України «Про вищу освіту» містить певні прогалини в суб'єктному складі управління вищою освітою, зокрема, ця теза стосується й тих органів управління, що здійснюють адміністрування вищою освітою на місцевому рівні. Тому необхідним є надання переліку цих суб'єктів та їх повноважень.

Стаття 12 Закону України «Про вищу освіту» до місцевих органів управління вищою освітою віднесено лише органи влади АРК та органи місцевого самоврядування. Їх повноваження визначені в ст. 14 вказаного закону, їх перелік відповідно до техніки нормотворення є вичерпним. Разом з тим, відповідно до п. 4 вказаної статті органам місцевого самоврядування належать права та обов'язки засновників ЗВО, визначені в ст. 15 Закону України «Про вищу освіту», що не є вичерпними та можуть бути розширені в Статуті відповідного ЗВО комунальної форми власності.

У Реєстрі суб'єктів освітньої діяльності «Заклади вищої освіти» Єдиної державної електронної бази з питань освіти (ЄДЕБО) станом на 1 жовтня 2021 року було представлено 996 закладів. З них 831 належить до категорії «Заклад вищої освіти», і 165 — до категорії «Наукові інститути (установи)». Перша категорія, своєю чергою, містить такі підгрупи: університети, академії, інститути — 450 закладів; коледжі, технікуми, училища — 493 заклади; відокремлені підрозділи — 140 закладів; інші наукові установи (організації) — 1 заклад. З 450 університетів, академій, інститутів більше половини є державними (257 закладів), більше третини — приватними (167) і 26 — комунальними [247]. Тобто, як бачимо, ЗВО комунальної форми власності становило 5,8% від загальної кількості, це однак не говорить про те, що органи місцевого самоврядування є неефективними, а про те, що в сфері вищої освіти в Україні дуже велика конкуренція і велика кількість ЗВО різних форм власності.

При цьому згадаємо, що в 2011 році на території України налічувалося 505 (з них 349 3-4 рівня акредитації) ЗВО, у тому числі 318 державних і 187 недержавних

[248]. Як раніше, так і зараз ЗВО розташовані на території України нерівномірно. Майже половина ЗВО знаходиться на Сході і південному Сході України, навіть з урахуванням тимчасово окупованих територій, починаючи з 2014 року, а також в місті Київ. В умовах повномасштабного вторгнення РФ на територію України, ЗВО, як правило, релокуються з підстав тимчасової окупації регіонів, де вони були розміщені, в основному до великих міст. Великі міста мають кращі умови для задоволення культурних потреб (музеї, театри, бібліотеки та ін.), професійних (великі підприємства промисловості, послуги), соціально-економічних потреб [248]. Такі громадські блага є привабливими як для споживачів освітніх послуг (здобувачів вищої освіти), так і їх надавачів (ЗВО), оскільки функціональне середовище вишів формується під впливом комплексу факторів зовнішнього оточення [249, с. 379]. Особливістю регіональних науково-освітніх комплексів є те, що вони на кожному управлінському рівні, а також у чотирьох зрізах: освітньому, науковому, соціокультурному та господарському – пов'язані з відповідними територіальними сферами і при цьому не є повною мірою самостійними у межах цих кордонів [250, с. 30]. Тож, розвиток вищої освіти на певній місцевості в окремому регіоні, залежить не лише від державної освітньої політики, а й від організації управління вищою освітою місцевою владою та розвитку регіону в цілому.

Основними чинниками, що визначають розвиток і функціонування вищої освіти в регіоні, є: високий темп регіонального економічного розвитку; потреба регіонального виробництва та економіки у фахівцях; недостатнє задоволення всіх освітніх потреб населення регіону внаслідок різних соціально-економічних умов; відсутність у багатьох випускників регіональних вузів внутрішньої мотивації і готовності працювати за фахом в регіоні; орієнтація регіонів на світовий рівень у гуманістичному, демократичному і правовому аспекті [251].

Розвиток та функціонування вищої освіти в регіоні може бути поліпшено шляхом підвищення ефективності організації освітніх послуг на місцевому рівні. Тут, незважаючи на застарілість категоріального апарату, що однак не зміню

сутності, підтримаємо думку Н. В. Белікової та В. Ю. Догадіної, які до таких напрямків відносять: : підпорядкування системи вищої освіти закону поділу праці, закону змінності праці та закону конкуренції; активізацію науково-технічної та інноваційної діяльності ВНЗ; збільшення обсягу бюджетного фінансування ВНЗ; фінансування підготовки фахівців, враховуючи реальні та прогнозовані потреби економіки; сприяння розвитку міжнародного партнерства у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності; залучення фінансових інвестицій партнерів у вищу школу та вирішення соціально-економічних проблем регіонів [252].

Можна відзначити цікаву думку В. А. Рач щодо системи управління вищою освітою на регіональному рівні, при цьому автор говорить про саме управління як явище, а не про систему суб'єктів такого управління, проте в межах нашого дослідження така позиція стане у нагоді, зважаючи, що, на наше переконання, управлінські функції та повноваження органів місцевого самоврядування слід розглядати в більш ширшому розумінні, аніж просто визначені в Законі України «Про вищу освіту». Тож, система управління вищою освітою в регіоні включає такі взаємодіючі елементи: регіональний ринок освітніх послуг; регіональний ринок праці; регіональна стратегія розвитку; регіональний ринок кадрового потенціалу (кадрів вищої кваліфікації). У відповідності до регіональної стратегії розвитку органи місцевого самоврядування з питань освіти повинні мати управлінські повноваження щодо визначення потреб перш за все регіонального ринку праці. Необхідність забезпечення цих потреб визначає складові та структуру регіонального ринку освітніх послуг завдяки реалізації відповідних освітніх програм за напрямами, спеціальностями, спеціалізаціями і т. ін. Інструментом реалізації окремих стратегічних завдань у відповідності до регіональної стратегії розвитку є проекти (портфелі проектів) і програми [253, с. 16]. Однією з розрізняльних ознак проекту є його інноваційність, яка у деяких випадках потребує проведення наукових досліджень. Саме вищі навчальні заклади, мають здійснювати такі дослідження на замовлення підприємств регіону [254]. Саме стратегія розвитку території визначає основні напрями реформування системи

вищої освіти регіону, а також вектори управлінських впливів стосовно її функціональних підсистем – окремих вузів, а ресурсним забезпеченням даного процесу є соціально-економічний потенціал системи вищої освіти. В управлінні вищою освітою в контексті впровадження освітніх послуг використовуються цільові програми розвитку [255, с. 27].

Тобто, розвиток вищої освіти на місцевому рівні потребує значних організаційних зусиль з боку органів влади на місцевому рівні, при цьому такі зусилля мають мати законодавче підґрунтя, оскільки наразі, видається недостатнім те коло повноважень, що окреслені в ст. 14 Закону України «Про вищу освіту».

Відзначимо обмежену кількість наукових пошуків, предметом яких є дослідження органів місцевого самоврядування як суб'єктів управління вищою освітою з детальним аналізом нормативної бази. Зазвичай дослідження у цій сфері зводяться до цитування положень ст. 14 Закону України «Про вищу освіту» без надання пояснення та приведення реальних прикладів втілення цих повноважень. Необхідним видається усунення цих прогалин. Здійснивши огляд законодавства, можна висновувати, що повноваження органів місцевого самоврядування як суб'єктів управління у сфері освіти встановлені не лише у вже згаданій ст. 14, а в інших статтях Закону, зокрема, у профільному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р.

Так, відповідно до п. 30 ст. 26 до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить реорганізація або ліквідація навчальних закладів комунальної форми власності. До власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у сфері освіти в цілому та вищої освіти, віднесено: управління закладами освіти, молодіжними центрами, які належать територіальним громадам або передані їм, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; забезпечення здобуття фахової передвищої та вищої освіти у державних і комунальних закладах освіти, створення необхідних умов для виховання молоді, розвитку їхніх здібностей, трудового навчання, професійної

орієнтації, сприяння діяльності молодіжних та науково-просвітницьких громадських об'єднань, молодіжних центрів; забезпечення пільгового проїзду студентів та педагогічних працівників до місця навчання і додому у порядку та розмірах, визначених органами місцевого самоврядування, за рахунок видатків відповідних місцевих бюджетів; організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм; вирішення питань про надання професійним творчим працівникам, молодіжним громадським об'єднанням на пільгових умовах у користування приміщень під майстерні, студії та лабораторії, молодіжні центри, молодіжні простори, необхідних для творчої діяльності або реалізації завдань молодіжної політики. До делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад законодавство відносить вирішення питань про надання студентам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами культури, фізкультури і спорту, а також визначення порядку компенсації цим закладам вартості послуг, наданих безкоштовно або на пільгових умовах [256].

Обласні ради делегують повноваження місцевим державним адміністраціям щодо забезпечення відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти; сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, сім'ї та молоді [256]. Також затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку, підготовки територіальної оборони та населення України до участі в русі національного спротиву відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання [256]. Наприклад, рішенням Харківської обласної ради від 06.12.2018 р. № 817-VII з метою забезпечення стабільного розвитку системи освіти регіону відповідно до потреб суспільства, економіки, особистісного розвитку дітей та

молоді, реалізації конституційного права на освіту кожного громадянина України, зміцнення матеріально-технічної бази закладів загальної середньої, професійної (професійно-технічної), позашкільної освіти та закладів освіти, що фінансуються з обласного бюджету обласна рада затвердила обласну програму розвитку освіти «Новий освітній простір Харківщини» на 2019 – 2023 роки. Серед 9 напрямів розвитку освіти є й розвиток вищої освіти на регіональному рівні шляхом: сприяння створенню умов для реалізації інтелектуального потенціалу молоді у сфері наукової та науково-технічної діяльності; сприяння реалізації прав молодих вчених щодо їх участі у формуванні та реалізації державної політики у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності; сприяння створенню системи соціальної підтримки студентів, які найбільше відзначились у науковій та навчальній роботі, всебічна підтримка обдарованої молоді; сприяння інтеграції науки в освіту, забезпечення реалізації заходів щодо створення належних умов праці, побуту, матеріального та морального заохочення науково-педагогічних і науково-технічних працівників регіону, які займаються навчанням обдарованої молоді та молодих науковців [257].

Задля реалізації означеного вище напрямку, було передбачено певні заходи та очікувані результати, визначено виконавців та обсяг фінансування. Загалом ці заходи мають організаційний характер та опосередкований вплив на управління освітою, однак сукупно сприяють розвитку регіональної вищої освіти. Наведемо деякі з них, це: проведення спортивно-масових заходів для студентської молоді за програмою обласних спортивних змагань «Спорт протягом життя»; підведення підсумків щорічного обласного конкурсу «Вища школа Харківщини – кращі імена», визначення та урочисте нагородження переможців конкурсу; призначення та виплата обласних стипендій студентам закладів вищої освіти та вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації (заклади фахової передвищої освіти) (крім приватних) із числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, особам із їх числа, а також студентам віком від 18 до 23 років, які в період навчання залишилися без батьків та найбільш відзначилися в навчанні та ін.

Обсяг фінансування на реалізацію вказаних заходів заплановано у розмірі 2 940 000 грн у період з 2019 по 2023 рік, з обласного бюджету заплановано виділити 2 590 000 грн, інших надходжень заплановано 350 000 грн [257]. Тут відзначимо, що на подібні заходи у період з 2014 по 2018 роки було виділено більше коштів, загальна сума сягала 5 040 000 грн, де фінансування з обласного бюджету становило 4 690 000 грн [258]. Як бачимо відбулося скорочення видатків на розвиток вищої освіти у регіоні. Разом з тим, фінансування органами місцевого самоврядування вищої освіти є актуальним питанням.

У відповідності до положень Бюджетного кодексу України до видатків, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів, належать видатки на вищу освіту (на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів на умовах регіонального замовлення у закладах вищої освіти комунальної власності (крім закладів, визначених у пп. г п. 2 ч. 1 ст. 89 цього Кодексу, засновником яких є міська, сільська або селищна рада, яка і здійснює відповідне фінансування зі свого бюджету) [259]. Тобто, ще одним напрямом діяльності місцевих органів влади є регіональне освітнє замовлення, про яке вже згадувалося раніше у цьому підрозділі. Тут відзначимо, що відповідно Закону України «Про вищу освіту» регіональне замовлення у сфері вищої освіти – засіб задоволення потреб економіки держави, регіону та суспільства у кваліфікованих кадрах, забезпечення конституційного права громадян на вищу освіту шляхом укладання регіональним замовником (Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями) із закладом вищої освіти регіонального контракту на підготовку фахівців з вищою освітою [37]. Як бачимо, замовником можуть бути також й органи виконавчої влади в особі Ради міністрів АРК та обласних місцевих державних адміністрацій, відно до їх повноважень визначених Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [260], а також Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, що свідчить про те, що перелічені органи

державної влади на місцевому рівні також є суб'єктами управління у сфері вищої освіти, про що ми зазначали в підрозділі 2.1. наукового дослідження.

Основним документом, який органи влади на місцевому рівні використовують при формуванні рішення про обсяг професійних кадрів за рахунок місцевих бюджетів, є Методичні рекомендації щодо формування та розміщення регіонального замовлення на підготовку фахівців та робітничих кадрів, схвалені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 № 994-р. Критеріями формування та розміщення регіонального замовлення є: задоволення потреб регіону у кваліфікованих кадрах з урахуванням прогнозних показників (відсоток працевлаштування випускників закладів освіти; відсоток задоволення заявлених потреб регіону у кадрах з відповідною освітою, питома вага серед них випускників закладів освіти); вартість послуг з підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця за кошти бюджетів Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення – обласних центрів та бюджетів м. Києва та Севастополя. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть встановлювати також галузеві та інші критерії формування та розміщення регіонального замовлення [261]. Погоджуємося із думкою О. С. Гринькевич, О. О. Левицької, І. Є. Бараняка щодо необхідності удосконалення методик формування регіонального замовлення на системній науково обґрунтованій основі. Для перспективного планування кадрових потреб регіону на системній основі науковцями запропоновано сформулювати консолідований документ з урахуванням: 1) соціально-демографічного прогнозу попиту на професійну і вищу освіту; 2) пропозицій закладів вищої і професійної освіти, визначених на підставі договорів з підприємствами про надання освітніх послуг; 3) результатів анкетування роботодавців з питань потреби в кадрах; 4) аналітичних звітів про зайнятість і безробіття випускників ЗПО і ЗВО; 5) виконання регіонального замовлення на підготовку кадрів за попередні роки [262].

Підсумовуючи можна сказати, що органи місцевого самоврядування у системі управління вищою освітою відіграють важливу роль у формуванні освіти в



окремих регіонах, та в державі в цілому. Для цього вони наділені повноваженнями, визначеними Законом України «Про вищу освіту» у ст. 14, а також встановленими в інших нормативних актах. Такі їх повноваження можна поділити на власне повноваження суб'єкта управління у сфері вищої освіти (п.1,2,3,5 та 6 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про вищу освіту»), повноваження засновників ЗВО (встановлені ст. 15 та п. 4 ст. 14), а також повноваження опосередкованого – організаційного та соціального впливу на вищу освіту в окремій територіальній громаді (встановлені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

До суб'єктів управління вищою освітою на місцевому рівні можна віднести й місцеві державні адміністрації, їх структурні підрозділи, які наділяються повноваженнями у сфері освіти. До повноважень місцевих державних адміністрацій віднесено не лише регіональне замовлення у сфері вищої освіти, про яке йшлося раніше, а інші повноваження встановлені законодавством. Обласні державні адміністрації уповноважені запроваджувати стратегії (програми) розвитку освіти в цілому, та вищої освіти, зокрема, в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Наприклад, розпорядженням голови Запорізької обласної державної адміністрації від 22.01.2023 р. № 101 відповідно до ст. 6, 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» затверджено «Програму розвитку освіти Запорізької області на 2023-2025 роки». Заходами для досягнення стратегічних завдань з розвитку вищої освіти на означений період в Запорізькій області визначено: розвиток інфраструктури інноваційного підприємництва; популяризація кращих практик закладів вищої освіти та кар'єрні орієнтації випускників закладів вищої освіти регіону; сприяння і підтримка інтернаціоналізації вищої освіти шляхом збільшення проектів міжнародної освітньої та наукової співпраці; сприяння формування закладами вищої освіти людського потенціалу, та створення інтелектуальних інноваційних продуктів (послуг); сприяння розширенню мережі наукових та креативних освітніх просторів у ЗВО [263]. Виконавцями означених заходів призначено відповідно Департамент освіти і науки облдержадміністрації, заклади фахової передвищої та вищої освіти

області. Такі ж програми затверджуються всіма обласними державними адміністраціями, наразі військовими адміністраціями.

Департаменти обласних державних адміністрацій, які опікуються освітою в регіоні крім того уповноважені й на здійснюють, у межах делегованих повноважень, контроль за освітньою діяльністю державних і комунальних закладів вищої освіти, а також закладів післядипломної освіти, що перебувають у його підпорядкуванні, керують в установленому порядку роботою з організації підвищення кваліфікації та перепідготовки педагогічних працівників, а також фахівців з питань інноваційної діяльності.

Наступним суб'єктом управління вищою освітою на місцевому рівні, на наше переконання, є ЗВО не залежно від форми власності. ЗВО може займати та займає не лише роль виконавця державних настанов, а й має свою управлінську та організаційну суб'єктність, що впливає із принципу автономії та самоврядування, встановленого в ст. 32 Закону України «Про вищу освіту». ЗВО можна розглядати також як «організаційний суб'єкт». Термін «організаційний суб'єкт» суперечить традиційній концепції університету, «за якою університет не наділений повноваженнями самостійно приймати раціоналізації управлінських та організаційних знань і стандартизованої практики, важливі рішення». Концепція університету як організаційного суб'єкта пов'язана з використанням стратегічного менеджменту. За цією концепцією університет характеризується спроможністю визначати організаційні цілі. Вищі навчальні заклади мають власні цілі як індивідуальні організації. Університету, за концепцією організаційного суб'єкта, характерне формування ідентичності організації, з якою ознайомлені представники професорсько-викладацького складу, акціонери і широка громадськість [264].

Звертаючись до положень законодавства можна встановити, що ЗВО як суб'єкти управління уповноважені: розробляти та реалізовувати освітні (наукові) програми в межах ліцензованої спеціальності; самостійно визначати форми навчання та форми організації освітнього процесу; обирати типи програм підготовки бакалаврів і магістрів, що передбачені Міжнародною стандартною

класифікацією освіти; приймати на роботу педагогічних, наукових, науково-педагогічних та інших працівників; запроваджувати рейтингове оцінювання освітніх, мистецьких, науково-дослідницьких та інноваційних досягнень учасників освітнього процесу; надавати додаткові освітні та інші послуги відповідно до законодавства; самостійно розробляти та запроваджувати власні програми освітньої, мистецької, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності; самостійно запроваджувати спеціалізації, визначати їх зміст і програми навчальних дисциплін; приймати рішення відповідно до законодавства про присудження і позбавлення ступенів доктора філософії, доктора мистецтва, самостійно утворювати разові спеціалізовані вчені ради або разові спеціалізовані ради з присудження ступеня доктора мистецтва; утворювати заклади загальної середньої освіти за погодженням з органами місцевого самоврядування; виступати засновником чи співзасновником закладів професійної (професійно-технічної), фахової передвищої освіти, коледжів; утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати свої структурні підрозділи; провадити на підставі відповідних договорів спільну діяльність з навчальними закладами, науковими установами та іншими юридичними особами; брати участь у роботі міжнародних організацій; встановлювати власні форми морального та матеріального заохочення учасників освітнього процесу; звертатися з ініціативою до органів, що здійснюють управління у сфері вищої освіти, про внесення змін до чинних або розроблення нових нормативно-правових актів у сфері вищої освіти, а також брати участь у роботі над проектами; формувати на своїй базі інноваційні структури різних типів (наукові та технологічні парки, бізнес-інкубатори, малі підприємства тощо) на засадах поєднання інтересів високотехнологічних компаній, науки, освіти, бізнесу та держави з метою виконання і впровадження інноваційних проектів та ін. [37].

Крім того, відмітимо, що ЗВО забезпечує якість освітньої діяльності та якість вищої шляхом: визначення принципів та процедур забезпечення якості вищої освіти; здійснення моніторингу та періодичного перегляду освітніх програм; щорічного оцінювання здобувачів вищої освіти, науково-педагогічних і

педагогічних працівників закладу вищої освіти та регулярне оприлюднення результатів таких оцінювань на офіційному веб-сайті закладу вищої освіти, на інформаційних стендах та в будь-який інший спосіб; забезпечення підвищення кваліфікації педагогічних, наукових і науково-педагогічних працівників; забезпечення дотримання академічної доброчесності працівниками закладів вищої освіти та здобувачами вищої освіти, у тому числі створення і забезпечення функціонування ефективної системи запобігання та виявлення академічного плагіату та ін. [37].

Таким чином, з нашої позиції, управління вищою освітою на місцевому рівні здійснюють органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації як постійно діючі органи управління, ЗВО та органи громадського самоврядування, зокрема й студентського, дослідження останніх буде проведено у наступному підрозділі. Перелічені суб'єкти управління наділені законодавством певним колом повноважень, які однак, не зводяться лише до повноважень встановлених в Законі України «Про вищу освіту».

## **2.5. Студентське самоврядування: сутність, основні напрямки та форми діяльності**

Відповідно до Закону України «Про вищу освіту» студентське самоврядування визначається як право і можливість студентів (курсантів, крім курсантів-військовослужбовців) вирішувати питання навчання і побуту, захисту прав та інтересів студентів, а також брати участь в управлінні закладом вищої освіти [37]. Законодавець подібно до дефініції «місцеве самоврядування», встановленої в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», розуміє самоврядування не як форму управління, організовану діяльність певного кола суб'єктів, а як певне надане законодавцем суб'єктивне право індивіда. Відмітимо, що такий підхід не цілком поділяється науковцями, та окремі з них все ж таки розглядають студентське самоврядування як форму управління чи як організовану діяльність. Наприклад, в «Енциклопедії освіти» за редакцією В. Г. Кременя

студентське самоврядування розглядається як «форма організації управління студентами різноманітною життєдіяльністю свого колективу на принципах свободи, рівноправності, безпосередньої участі в керівництві його справами» [230, с.880], до такої думки схиляється й Г. В. Троцько [265, с. 296]. На думку Я. І. Юрків студентське самоврядування – це управління та регулювання всієї різноманітності видів діяльності студента як особи, котра навчається у закладі вищої освіти [266]. Бялик О. В. визначає студентське самоврядування як самостійний громадський орган, який співпрацює з усіма відділами закладу вищої освіти, сприяє захисту прав та інтересів студентської молоді [267, с. 72]. Язловецька О. В. розглядає студентське самоврядування як самостійну громадську діяльність студентів по реалізації функцій управління вищим навчальним закладом [268, с. 344].

Тобто, можна говорити, про багатоаспектність сутності студентського самоврядування. Кожен з наведених авторів, та інших науковців, предметом дослідження яких ставало визначення поняття «студентське самоврядування», однак думки яких не були наведені нами, намагалися аналізувати студентське самоврядування з одного боку, коли, з нашої позиції, це є багатограним правовим явищем. Подібна думку була сформована також й І. П. Краснощок, яка розглядала студентське самоврядування як: 1) форму самоорганізації студентів навчального закладу; 2) метод (спосіб) організації життєдіяльності студентів; 3) управлінське явище; 4) умову й засіб соціалізації, самоактуалізації та самореалізації студентів; 5) компонент цілісного виховного процесу навчального закладу, особливий вид громадсько-корисної діяльності [269].

З нашої позиції, студентське самоврядування необхідно тлумачити як категорію, яка може бути використана для позначення кількох правових явищ, які відображають різні боки розглядуваного феномену, а саме як: суб'єктивне право студента на участь в управлінні у сфері вищої освіти; форму громадського управління у сфері вищої освіти; організовану діяльність студентів.

Розглядаючи студентське самоврядування як суб'єктивне право студента на участь в управлінні вищою освітою та зокрема, в управлінні ЗВО, захист своїх прав

та інтересів як учасника освітнього процесу варто сказати, що таке право гарантоване не всім, воно обмежене для курсантів-військовослужбовців. Також маємо зауважити, що хоча ст. 40 Закону України «Про вищу освіту» забезпечується діяльність студентського самоврядування від втручання з боку адміністрації ЗВО, інша стаття Закону України «Про вищу освіту», а саме ст. 27 презюмує, що у приватному закладі вищої освіти його структура, склад, порядок роботи і повноваження органів управління, робочих і дорадчих органів, органів громадського та студентського самоврядування, наукових товариств, процедури обрання чи призначення керівників закладу та його підрозділів можуть визначатися статутом закладу без дотримання вимог Закону України «Про вищу освіту» [37]. Тобто, фактично законодавець поставив приватні ЗВО у привілейоване становище над закладами інших форм власності, зокрема, державних у відносинах зі студентством. Тим самим, на наше переконання, порушив не лише права студентів, а й поставив у нерівні умови ЗВО. Такий стан справ потребує законодавчих змін шляхом усунення означених невідповідностей з метою забезпечення рівних прав студентів в незалежності від ЗВО, де вони навчаються, оскільки держава видаючи ліцензії на зайняття освітньою діяльністю приватним закладам має забезпечити рівність всіх прав учасників освітнього процесу [270 с. 69]. Тому відповідно, вважаємо за доцільне, виключити норми, котрі надають додаткові повноваження приватним ЗВО у відносинах із органами студентського самоврядування шляхом внесення відповідних змін до ст. 27 Закону України «Про вищу освіту».

Студентське самоврядування можна також розуміти як організовану діяльність студентів, спрямовану на задоволення своїх освітніх, соціальних, економічних, культурних та інших потреб. Погоджуємось із О. В. Бялик, що організаційна робота студентського самоврядування здійснюється за такими напрямками: науково-дослідний, культурно-масовий, спортивно-оздоровчий та інформаційний [267]. Організаційні діяльність студентського самоврядування провадиться з метою захисту прав та інтересів студентів, задоволення їх освітніх,

соціально-побутових потреб, сприяння організації навчального процесу, дозволя, взаємодії з органами управління ЗВО.

Принагідно згадаємо і підтримаємо думку Ю.О. Демченко, яка підкреслює, що діяльність студентського самоврядування не вичерпується організацією культурно-дозвільних заходів, унормування відносин і взаємодії у студентській спільноті, налагодженням дієвої управлінської взаємодії з адміністрацією та органами управління в громаді, вона прискорює розвиток особистісних організаційно-творчих здібностей, формує лідерські якості [ 271, с. 548].

Студентське самоврядування розглядається нами також як форма громадського управління, за якої студенти беруть активну участь у підготовці, прийнятті та реалізації управлінських рішень, що стосуються функціонування ЗВО, здійснення ЗВО освітньої діяльності; у захисті своїх прав та інтересів; у сприянні гармонійному розвитку особистості та формуванню професійних компетентностей. Управління відбувається через органи студентського самоврядування, які наділені відповідними повноваженнями, що реалізуються у правових та неправових формах.

Станом на зараз, відповідно до ч. 1 ст. 40 Закону України «Про вищу освіту» студентське самоврядування здійснюється на рівні студентської групи, інституту (факультету), відділення, гуртожитку, закладу вищої освіти. Органи студентського самоврядування можуть мати різноманітні форми (парламент, сенат, старостат, студентський ректорат, студентські деканати, студентські ради тощо). Вищим органом студентського самоврядування є загальні збори (конференція) студентів (курсантів) [37]. Законом визначено наступні види органів студентського самоврядування: представницькі, виконавчі та контрольно-ревізійні органи.

Загалом органам студентського самоврядування притаманні такі ознаки, як ієрархічність (підпорядкованість діяльності органів студентського самоврядування, створення на кожному ієрархічному рівні (група – курс – факультет – ЗВО), установлення між ними взаємозв'язків, розподіл повноважень, відповідальності); автономність (передбачає відносну незалежність у визначенні цілей і завдань діяльності колективу, розробці провідних напрямів роботи,

самостійність у виборі мотивації діяльності, засобів досягнення, форми реалізації) [272, с. 19].

У науковій літературі Л. І. Даниленко, Г. В. Єльнікова, , О. Є. Кравчина, А. О. Молчанова, О. В. Овчарук, Л. М. Оліфера, Л. М. Сергеева виокремлюють наступні типи органів студентського самоврядування: одноосібні (наприклад, студентський декан, ректор); колегіальні (студентський парламент, сенат тощо); структуровані (голови комісій або рад та ради гуртожитку, навчальна, трудова комісія та ін.) [273 с. 44]. Органи студентського самоврядування можуть мати різноманітні форми: парламент, сенат, старостат, студентський ректорат, студентські деканати, студентські ради тощо [274 с. 134].

Органи студентського самоврядування наділені певним колом повноважень, які визначаються в Законі України «Про вищу освіту» у ст. 40 та в положенні про студентське самоврядування ЗВО. Їх реалізація здійснюється в правовій та неправовій (організаційній) формі управління.

До неправової форми діяльності можна віднести: участь в обговоренні та вирішенні питань удосконалення освітнього процесу, науково-дослідної роботи, призначення стипендій, організації дозвілля, оздоровлення, побуту та харчування; організація просвітницьких, наукових, спортивних, оздоровчих та інших заходів; участь у вирішенні питань забезпечення належних побутових умов проживання студентів у гуртожитках та організації харчування студентів; проведення акцій протесту, тощо.

Правові форми управління характеризуються виданням актів студентського самоврядування, які мають юридичні наслідки або вчиненням юридично-значущих дій. Так, органи студентського самоврядування наділено повноваженнями щодо погодження ним рішень ЗВО з приводу: відрахування студентів (курсантів) з закладу вищої освіти та їх поновлення на навчання; переведення осіб, які навчаються у закладі вищої освіти за державним замовленням, на навчання за контрактом за рахунок коштів фізичних (юридичних) осіб; переведення осіб, які навчаються у закладі вищої освіти за рахунок коштів фізичних (юридичних) осіб,



на навчання за державним замовленням; призначення заступника декана факультету, заступника директора інституту, заступника керівника закладу вищої освіти; поселення осіб, які навчаються у закладі вищої освіти, у гуртожиток і виселення їх із гуртожитку; затвердження правил внутрішнього розпорядку закладу вищої освіти в частині, що стосується осіб, які навчаються; діяльність студентських містечок та гуртожитків для проживання осіб, які навчаються у закладі вищої освіти [37]. Законодавство не встановлює форми здійснення органами студентського самоврядування погодження відповідних рішень. Водночас, зважаючи на усталені практики ведення діловодства у вищих навчальних закладах України, Міністерство рекомендує здійснювати таке погодження шляхом візування відповідних управлінських актів (наказів, розпоряджень, рішень тощо) керівниками органів студентського самоврядування вищих навчальних закладів згідно з п. 61, 62 Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 р. № 1242, а також загальним нормам у сфері діловодства та документообігу [275]. Такі роз'яснення були надані МОН у 2015 році. Міністерство також звертало увагу на те, що здійснення погодження визначених законом рішень з органами студентського самоврядування є обов'язком, а не правом вищих навчальних закладів. Тому рішення, щодо якого органом студентського самоврядування не було надано погодження, або щодо якого ним було прийнято рішення про відмову у наданні погодження, про що надається письмове обґрунтування, не може бути введене в дію керівником вищого навчального закладу, зокрема, шляхом видання відповідного управлінського акта (наказу, розпорядження тощо) [275].

Органи студентського самоврядування також приймають акти, що регламентують організацію та діяльність студентського самоврядування, розпорядження коштами та іншим майном, що перебувають на балансі та

банківських рахунках органів студентського самоврядування; внесення пропозицій щодо змісту навчальних планів і програм.

Таким чином, органи студентського самоврядування наділені широким колом повноважень, які мають не лише управлінський вплив у сфері вищої освіти, а й призначені сприяти розвитку студентів як особистостей. Принагідно згадаємо, що попри це в експертному середовищі все ж залишається острах про «залишення на папері» означених повноважень. До прикладу, О. Ф. Мельничук розмірковує над тим чи реалізуються повноваження органів студентського самоврядування на практиці, чи не залишаються вони суто теоретичними. Дослідниця вважає, що в кожному з навчальних закладів складається своя практика діяльності цих громадських формувань та акцентує увагу на ризику перетворення органів студентського самоврядування в «сліпих» виконавців наказів керівників або рішень вчених рад навчальних закладів, оскільки останні мають більше фінансових можливостей, аніж студентське самоврядування [276, с. 38]. Тобто, фінансова несаможиттєвість є однією із причин вразливості органів студентського самоврядування у відносинах із ЗВО.

Саме тому принципово важливого значення, з точки зору забезпечення діяльності органів студентського самоврядування, є його фінансування. Законом передбачено, що фінансовою основою студентського самоврядування є: кошти, визначені вченою радою закладу вищої освіти в розмірі не менш як 0,5 відсотка власних надходжень, отриманих закладом вищої освіти від основної діяльності; членські внески студентів (курсантів), розмір яких встановлюється вищим органом студентського самоврядування закладу вищої освіти. Розмір місячного членського внеску однієї особи не може перевищувати 1 відсотка прожиткового мінімуму, встановленого законом [37]. Як бачимо є дві моделі фінансування, які не виключають одна одну. При цьому варто звернути увагу, що законодавець не встановлює максимального розміру фінансування з боку ЗВО студентського самоврядування, а лише встановлює мінімальний. Це в свою чергу можна розглядати як позитивний аспект, так і негативний, оскільки спричинює нерівність

фінансування студентського самоврядування в кожному конкретному ЗВО. Також, на наше переконання, було б доцільно прив'язати розмір фінансування ЗВО не до відсотка від його власних надходжень, а до прожиткового мінімуму та кількості студентів ЗВО, оскільки бюджети власних надходжень можуть значно різнитися і це стане гальмуючим фактором при виконанні завдань, які ставляться перед студентським самоврядуванням. Особливо це важливо в умовах воєнного стану, коли бюджети ЗВО значно зменшилися [270, с .69-70].

Повертаючись до моделей фінансування в цілому, слід звернути увагу на Лист Міністерства освіти і науки України «Щодо фінансування органів студентського самоврядування» від 21.10.2015 № 1/9-496, в якому йдеться, що узагальнення практик щодо здійснення такого фінансування у вищих навчальних закладах України дозволяє виокремити дві моделі фінансування органів студентського самоврядування [277].

За першою моделлю, витрати на виконання завдань та здійснення повноважень органів студентського самоврядування покривають за рахунок платежів, які здійснюються безпосередньо вищим навчальним закладом. Проте, такі платежі здійснюються виключно на підставі пропозицій керівника органу студентського самоврядування відповідно до затвердженого кошторису на відповідний бюджетний період. Бухгалтерія та фінансовий (фінансово-економічний) відділ вищого навчального закладу допомагають органам студентського самоврядування у належному складанні фінансової та бухгалтерської звітності. Водночас, відповідно до ч. 5 ст. 40 Закону України «Про вищу освіту», органи студентського самоврядування можуть мати власні банківські рахунки. Вищезазначена норма законодавства уможлиблює впровадження іншої моделі фінансування студентського самоврядування, яка передбачає його фінансову автономію за рахунок акумулювання відповідних коштів на окремих рахунках та їх використання з таких рахунків [270, с. 70].

Реалізація цієї моделі є можливою за умови здійснення діяльності органів студентського самоврядування у формі юридичної особи, якій притаманна

організаційна, майнова і фінансово-господарська самостійність. Стаття 40 Закону України «Про вищу освіту» також визначено організаційно-правову форму такої юридичної особи - громадська організація. У разі утворення громадської організації відповідно до вимог законів «Про вищу освіту» та «Про громадські об'єднання», кошти, визначені вченою радою вищого навчального закладу в розмірі не менш як 0,5 відсотка власних надходжень, отриманих вищим навчальним закладом від основної діяльності, що підлягають спрямуванню на діяльність органів студентського самоврядування, підлягають перерахуванню безпосередньо на банківські рахунки такої організації. У цьому випадку укладається договір між вищим навчальним закладом та громадською організацією, який має передбачати умови та строки здійснення відповідних платежів. Кошти, які передаються громадській організації, обліковуються відповідно до бюджетного законодавства України. Відповідно до ч. 2 ст. 23 Закону України «Про громадські об'єднання», у разі отримання громадським об'єднанням фінансової допомоги за рахунок бюджетних коштів воно зобов'язане подавати та оприлюднювати звіти про їх використання. Аналогічна норма встановлена й ч. 11 ст. 40 Закону України «Про вищу освіту» [275].

Також ч. 10 ст. 40 Закону визначено, що фінансовою основою студентського самоврядування є членські внески студентів, розмір яких встановлюється вищим органом студентського самоврядування ЗВО, а розмір місячного членського внеску однієї особи не може перевищувати 1 (одного) відсотка прожиткового мінімуму, встановленого законом [37]. Одночасно можливість отримувати надходження коштів від членських внесків передбачена для громадських об'єднань. У нашому випадку, окрім вказівки на орган, яким встановлюється розмір членських внесків студентів, жодних норм щодо порядку імплементації подібного виду фінансування чи його правового регулювання законодавець не надає. За загальним правилом, фінансове забезпечення діяльності студентського самоврядування відбувається через проведення закладом тендерних закупівель та/або укладання прямих договорів з подальшою оплатою надання послуг, виконання робіт чи поставки

товарів відповідно до потреб органів студентського самоврядування, керуючись поданням керівника органів студентського самоврядування та на підставі статей витрат річного кошторису на діяльність органів студентського самоврядування або шляхом відшкодування коштів у порядку, визначеному нормативними актами ЗВО [278].

Тому, як бачимо, питання фінансування студентського самоврядування є надзвичайно важливим та актуальним, його вирішення потребує внесення відповідних змін до Закону або ж прийняття окремого нормативного акту. Видається необхідним прив'язати мінімальний обсяг фінансування студентського самоврядування не до відсотку від власних надходжень, отриманих закладом вищої освіти від основної діяльності, а встановити мінімальний обсяг фінансування в залежності від кількості студентів, яке б формувалося не лише за кошти власних надходжень ЗВО, а й державою чи органом місцевого самоврядування в ЗВО державної або комунальної власності відповідно. Питання державного фінансування студентського самоврядування в ЗВО приватної форми власності має бути вирішено лише після внесення змін, запропонованих нами у попередніх підрозділах, в ст. 27 Закону України «Про вищу освіту». Така позиція зумовлена тим, що, на наше переконання, студентське самоврядування слугує не лише так би мовити наглядачем за діяльністю ЗВО, а й формує відповідні лідерські, організаційні якості у здобувачів освіти, які в майбутньому ймовірно будуть мати позитивний вплив на суспільні відносини у різних сферах життя, та державного управління, зокрема, розбудовувати систему публічного адміністрування на нових правилах з розумінням демократичності процесів управління. Відзначимо, що така пропозиція однозначно покращить стійкість ЗВО в умовах війни, оскільки на думку О. В. Агапової, В. М. Гаращука, О. Ю. Синявської, яку ми поділяємо, фінансова підтримка ЗВО є одним із чотирьох інструментів відновлення стійкості українських ЗВО у кризових ситуаціях [279].

Попри недосконалий механізм правового регулювання фінансування студентського самоврядування, існування такого інституту є вкрай необхідним для

розвитку вищої освіти, належного управління нею. Такої ж думки притримуються й самі студенти, для ілюстрації наведеного звернемося до результатів онлайн-опитування серед лідерів студентських організацій ЗВО «Студентське самоврядування та студентські організації у закладах вищої освіти», проведеного Державною науковою установою «Інститут модернізації змісту освіти» у квітні-червні 2023 року. В анкетуванні на анонімній, безкоштовній та безоплатній основі взяли участь 204 респонденти – представників студентських організацій ЗВО, проте, придатними для цілей аналізу (відповідно до типу ЗВО) виявилось 110 відповідей лідерів студентських організацій ЗВО з 90 закладів вищої освіти України, з них: державних –73, комунальних –7, приватних –10. На запитання «Які цілі спонукають здобувачів вищої освіти долучатись до студентського самоврядування Вашого ЗВО?» респонденти віддали перевагу таким напрямам: бажання брати активну участь у громадському житті (85,5% опитаних), можливість управління ЗВО та вдосконалення освітнього процесу (69,1%). Майже всі опитані вважали, що адміністрації ЗВО студентське самоврядування необхідне для підвищення якості освітнього процесу, дві третини опитаних – що воно потрібне для формування та підтримки корпоративної культури ЗВО та організації позааудиторної роботи зі здобувачами вищої освіти. Проте, були і такі думки: якби можна було без студентського самоврядування, то адміністрація його б «придушила». В цілому лише 2,7% опитаних зазначили, що керівництву ЗВО зовсім не потрібне студентське самоврядування [280].

Окремо відмітимо, що воєнна агресія РФ та введення воєнного стану на території України негативно відобразилася на функціонуванні студентського самоврядування. Основними негативними наслідками є послаблення соціальних зв'язків всередині студентського колективу, яке спричинене онлайн навчанням та вимушеним переміщенням студентів зі свого постійного місця проживання. Також заборона проведення масових заходів негативно вплинула на діяльність органів студентського самоврядування, оскільки спільні заходи в ЗВО слугували засобом

об'єднання різних вікових категорій студентів, передачі традицій студентської спільноти [270, с. 73].

Таким чином, використання всіх можливостей студентського самоврядування згідно з чинним законодавством сприяє: налагодженню ефективної співпраці між адміністрацією ЗВО і студентами з широкого спектру питань; створенню додаткових умов для зростання якості підготовки фахівців у системі професійної освіти в Україні; забезпеченню подальшої інтеграції національної освітньої системи до європейського та світового освітнього простору. Студентське самоврядування в ЗВО функціонує з метою забезпечення виконання студентами своїх обов'язків та захисту їхніх прав і сприяє гармонійному розвитку особистості студента, виявленню організаційних здібностей та творчого потенціалу, формуванню навичок майбутнього спеціаліста. Наявні прогалини та недосконалості правового регулювання діяльності студентського самоврядування можуть бути усунуті шляхом внесення змін до Закону, або ж прийняття окремого нормативного акту, котрий би регулював це питання [270, с. 73].

## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні змісту управління вищою освітою в Україні, особливостей його організації та правового забезпечення, формулюванні пропозицій щодо шляхів вдосконалення управлінської діяльності у сфері вищої освіти та її правового регулювання.

1. Вища освіта як особливий об'єкт управлінської діяльності пройшла у своєму становленні складний та тривалий шлях. Формування вітчизняної вищої школи почалося ще за часів Київської Русі. У період козацтва (XVII-XVIII ст.) освітою опікувався гетьман, який встановлював патронаж над окремими ЗВО. Під час перебування українських земель у складі Російської та Австро-Угорської імперій (кінець XVIII-початок XX ст.) відбулося формування системи державного управління сферою освіти, зокрема утворення профільних міністерств у сфері освіти та територіальної організації управлінського апарату, розвиток організаційно-правових засад університетської освіти. Радянський період характеризувався сприйняттям вищої освіти не лише як важливої умови розвитку суспільства та держави, а й як необхідного інструменту комуністичної пропаганди та виховання студентської молоді. Нетривалий період існування національних українських урядів – Української Центральної Ради, Української Держави та Директорії УНР (1917-1921 рр.) відзначився процесами розвитку системи вітчизняних ЗВО та курсом на «українізацію» вищої школи (відкриття профільних кафедр, використанням української мови у навчальному процесі тощо). Проголошення незалежності ознаменували розбудову національної вищої освіти, її організаційно-правового, кадрового, матеріально-технічного та іншого забезпечення в умовах обраного курсу на приєднання до Європейського освітнього простору.

2. Вищу освіту як об'єкт управління можна розуміти як: врегульовану законодавством діяльність уповноважених на те суб'єктів, що спрямована на забезпечення здобуття особами у ЗВО (наукових установах) сукупності знань, умінь та інших компетентностей відповідно до встановлених рівнів, галузей знань



та спеціальностей («компетентнісно-цільовий» підхід); сукупність знань, умінь та інших компетентностей згідно певних рівнів, галузей знань, спеціальностей («компетентнісно-результатний» підхід).

3. «Управління вищою освітою» є родовим поняттям для таких видів, як «державне управління вищою освітою», «муніципальне управління вищою освітою», «громадське управління вищою освітою» та ін. «Публічне управління вищою освітою» та «публічне адміністрування вищою освітою» є однопорядковими поняттями, але з акцентом останнього на ідеології людиноцентризму та сервісної держави. Термін «державно-громадське управління освітою» має бути переглянутий. Більш доцільним є використання терміну «публічне управління вищою освітою за участю громадськості».

4. Функції управління вищою освітою можна поділити на: а) загальні (прогнозування, планування, регулювання, організація, контроль, координація, облік); б) спеціальні (забезпечення економіки кваліфікованими фахівцями відповідно до її потреб; забезпечення якості вищої освіти; розвиток ринку освітніх послуг; розвиток автономії ЗВО; інтернаціоналізація вищої освіти та ін.); в) допоміжні (кадрове, інформаційне, фінансове, матеріально-технічне забезпечення тощо). Констатовано, що функції управління вищою освітою отримують зовнішній прояв у її формах (правових та неправових) та забезпечуються набором управлінських методів (переконання, заохочення та примус).

5. Необхідною умовою ефективного функціонування та розвитку вищої освіти є стабільність та прогнозованість державної освітньої політики, що реалізується шляхом практичного здійснення управлінських функцій. Прикладом непослідовної та необґрунтованої урядової політики є часта змінюваність, у тому числі під час воєнного стану, підходів до встановлення строку, протягом якого здобувачі можуть захистити дисертації доктора філософії, тощо. Норми постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань підготовки та атестації здобувачів наукових ступенів» від 19.05.2023 р., якими скасовується можливість захисту дисертацій доктора

філософії після завершення аспірантури, є проявом порушення конституційної засади щодо «зворотньої дії закону в часі» та мають бути скасовані.

6. Кризовий стан вищої освіти, що поглиблений спочатку пандемією COVID-19 і потім повномасштабною військовою агресією проти України зумовив необхідність впровадження антикризових заходів та механізму антикризового управління вищою освітою.

Антикризові заходи мають реалізуватись як стосовно всієї системи вищої освіти, так і її окремих компонентів (інституційного, кадрового, навчального, наукового та ін.). Серед основних першочергових антикризових управлінських заходів такі: а) оптимізація мережі державних та комунальних ЗВО шляхом їх укрупнення з огляду на загальнодержавні та регіональні потреби у фахівцях з вищою освітою відповідного профілю, показники освітньо-наукової та іншої ефективності, із збереженням провідних вітчизняних ЗВО як класичного, так і спеціалізованого профілю; б) запровадження державної цільової програми щодо фінансування перекваліфікації науково-педагогічних працівників, які були звільнені із ЗВО, за спеціальностями, необхідними для потреб воєнного та післявоєнного періодів; в) запровадження дистанційного вступу та випуску із ЗВО з урахуванням технологій зовнішнього незалежного оцінювання за ступенем молодшого бакалавра, бакалавра та магістра з огляду на безпекові вимоги і якість оцінювання. При цьому доцільно взагалі скасувати вимоги щодо обов'язкового ЗНО для осіб, які вступають на навчання до ЗВО за умовами контракту, що разом із іншими засобами сприятиме залишенню студентів в Україні; г) діджиталізація вищої освіти і всебічний розвиток дистанційної (он-лайн) форми навчання як безальтернативного засобу збереження існування вищої освіти, забезпечення її функціонування та розвитку, впливовий чинник протидії освітній міграції студентів за кордон, залучення іноземців тощо; г) встановлення норми, згідно якої чинні на момент початку воєнного стану ліцензії ЗВО (сертифікати про акредитацію ОП) мають вважатись чинними на весь час дії воєнного стану та ще три місяці після його припинення, а нові процедури можуть проводитись лише за

ініціативою ЗВО; д) перегляд заробітної плати професорсько-викладацького складу з метою перетворення роботи викладача на конкурентоспроможну професію на ринку праці; е) розширення грантової підтримки наукових досліджень, у тому числі державної; є) запровадження державної цільової програми підтримки внутрішньо переміщених ЗВО, фінансування відновлення зруйнованих будівель та освітньо-наукової інфраструктури ЗВО, будівництво бомбосховищ в ЗВО та інші заходи.

Реалізацію антикризових заходів слід покласти на спеціально створену Міжвідомчу комісію з антикризового управління освітою та наукою в Україні, яка має координуватися Міністерством освіти і науки України та до складу якої входять суб'єкти як цивільної складової (МОН України, НАЗЯВО тощо), так і військової (Міноборони, МВС, Державна служба з надзвичайних ситуацій України, військові адміністрації та ін.)

7. Нормативно-правове регулювання управління вищою освітою здійснюється нормами адміністративного права, що об'єднуються в один правовий інститут у межах комплексної галузі освітнього права, підгалуззю якої є адміністративне-освітнє право. Закони України, що врегульовують управлінські відносини у сфері вищої освіти можна поділити на: а) загально-управлінські – регламентують повноваження Кабінету Міністрів України, Ради Міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування у різних сферах, у тому числі у сфері вищої освіти; б) спеціально-освітні – предметом їх регулювання є питання освіти і науки; в) допоміжні – регулюють загальні питання, у тому числі окремі аспекти вищої освіти та управління нею.

8. Подальший розвиток законодавства України про вищу освіту, пов'язаний з адаптацією його до європейських стандартів, у тому числі й відносно управління у цій сфері. Прийняття Закону України «Про освіту дорослих» є необхідним на шляху реалізації Угоди про асоціацію з ЄС та сприятиме розмежуванню вищої освіти та освіти дорослих. Набуття чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» дозволить уніфікувати вимоги до адміністративної процедури у сфері вищої освіти. Запропоновано структуру

Освітнього кодексу України, розробка та ухвалення якого дозволить систематизувати норми, які регулюють управління вищою освітою, вдосконалити їх, усунути дублювання нормативних приписів та завершити формування галузі освітнього права.

9. Організація вищої освіти та системи управління нею в зарубіжних державах відрізняються, хоча і розбудовуються з урахуванням напрацювань універсальних та регіональних міжнародних організацій (як-то ООН, ЮНЕСКО, ОЕСР, МОП, ПАРЄ та ін.). Істотного впливу на розбудову системи вищої освіти в державах-членах ЄС відіграли міжнародно-правові угоди та акти «м'якого» права (Європейського парламенту та Ради, Ради Європи та ін.), що пов'язані зі становленням Європейського простору вищої освіти, розвитком його архітектури. Сприяють удосконаленню системи європейської вищої освіти напрацювання й низки освітянських організацій (Європейської асоціації із забезпечення якості вищої освіти, Європейської асоціації університетів, Європейської спілки студентів та ін.).

Проведений аналіз зарубіжного досвіду управління вищою освітою дозволив виокремити низку моделей управління вищою освітою, різноманіття яких загалом може бути відображено у межах трьох основних моделей – централізована, децентралізована та змішана. Для України, що взяла курс на євроатлантичну інтеграцію та децентралізацію публічного управління в соціально-культурній сфері, особливого значення має досвід іноземних держав, що розбудовують децентралізовану модель управління вищою освітою. Заслуговує на використання в Україні досвід держав-членів ЄС у сфері розвитку дистанційної освіти й фінансування ЗВО.

10. Встановлений у ст. 12 Закону України «Про вищу освіту» перелік суб'єктів управління вищою освітою законодавчо є вичерпним, проте такий перелік суб'єктів не є досконалим та потребує доопрацювання, зважаючи на сутність управління вищою освітою та надання іншим органам повноважень у сфері вищої освіти як суб'єктів її управління. До таких можна віднести: заклади

вищої освіти, освітнього омбудсмена, місцеві державні адміністрації, військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації. Система суб'єктів управління вищою побудована на стійких взаємозв'язках внутрішнього і зовнішнього характеру. Сукупність органів публічної адміністрації та органів громадського самоврядування здійснюють цілеспрямований вплив на правовідносини у сфері вищої освіти, який характеризується специфічними формами та методами управління і спрямований на забезпечення потреб держави у кваліфікованих кадрах.

11. Заклад вищої освіти має дуальне правове становище. З одного боку ЗВО може бути об'єктом управління, а з іншого – вже суб'єктом. ЗВО займає не лише роль виконавця державних настанов, а й має свою управлінську та організаційну суб'єктність, що впливає із принципу автономії та самоврядування, встановленого законодавством. ЗВО має управлінський вплив на одержувачів освітніх послуг та сприяє в реалізації права особи на освіту. Освітній омбудсмен має встановлену нормативними положеннями компетенцію як суб'єкта управління у сфері освіти, наділений комплексом прав, котрі можуть впливати на об'єкт управління – вищу освіту. Такі повноваження освітнього омбудсмена хоча й не закріплені в положеннях Закону України «Про вищу освіту», однак, містяться в постанові Кабінету Міністрів України від 06.06.2018 р. № 491. Військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації як суб'єкти управління вищою освітою не є постійними органами управління у сфері освіти, а створюються та діють в особливий період. До такого особливого періоду відноситься воєнний стан та інші надзвичайні адміністративно-правові режими, пов'язані зі збройною агресією проти України.

12. Суб'єкти управління вищою освітою в Україні класифіковано за: 1) часом дії – постійно діючі та тимчасові; за рівнями управління та їх місцем в системі органів публічного адміністрування - загальнодержавні та місцеві суб'єкти управління; за правовим статусом – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, самоврядні організації та органи громадського

самоврядування.

13. Розуміння правового статусу НАЗЯВО має не лише теоретичне, а й практичне значення – від того чи буде НАЗЯВО виступати суб'єктом владних повноважень у правовідносинах у сфері вищої освіти при реалізації своїх прав та виконання обов'язків, буде й залежати судова юрисдикція при виникненні правових конфліктів між НАЗЯВО та іншими учасниками правовідносин у сфері забезпечення якості вищої освіти. НАЗЯВО має дуальний правовий статус та є незалежним органом у сфері забезпечення якості вищої освіти, який у відносинах щодо реалізації своїх повноважень виступає суб'єктом владних повноважень та може вважатися суб'єктом публічного адміністрування. У розумінні Закону України «Про адміністративну процедуру» НАЗЯВО можна розглядати як адміністративний орган.

14. Органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації як постійно діючі органи управління, військово-цивільні адміністрації та військові адміністрації (як тимчасові органи), ЗВО та органи громадського самоврядування, зокрема, й студентського здійснюють управління вищою освітою на місцевому рівні. Цим суб'єктам управління надано законодавством певне коло прав та обов'язків, які однак, не зводяться лише до встановлених в Законі України «Про вищу освіту», як-то органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями у сфері вищої освіти, встановлені також в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

15. Студентське самоврядування як суб'єктивне право – це право студента на участь в управлінні вищою освітою та, зокрема, в управлінні ЗВО, захист своїх прав та інтересів як учасника освітнього процесу. Варто сказати, що таке право гарантоване не всім студентам (курсантам), воно обмежене лише для курсантів-військовослужбовців. Крім того, студентське самоврядування слід розглядати як форму громадського управління у сфері вищої освіти; організовану діяльність студентів.

Студентське самоврядування слугує не лише так би мовити наглядачем за діяльністю ЗВО, а й формує відповідні лідерські, організаційні якості у здобувачів освіти, які в майбутньому ймовірно будуть мати позитивний вплив на суспільні відносини у різних сферах життя та державного управління, зокрема, розбудовувати систему публічного адміністрування на нових правилах з розумінням демократичності процесів управління.

16. Необхідно внести зміни до ст. 27 Закону України «Про вищу освіту» в частині скасування права приватних ЗВО визначати своїм статутом повноваження студентського самоврядування без дотримання вимог Закону України «Про вищу освіту». Оскільки чинна редакція згаданої статті ставить приватні ЗВО у привілейоване становище над ЗВО інших форм власності у відносинах зі студентством, а також порушує права студентів приватних ЗВО.

17. Законодавчо встановлена модель фінансування студентського самоврядування потребує перегляду. Доцільним є встановлення мінімального обсягу фінансування залежно від кількості студентів, яке б формувалося не лише за кошти власних надходжень ЗВО, а й державою чи органом місцевого самоврядування в ЗВО державної або комунальної власності відповідно.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Литвин І. І. Адміністративно-правові відносини у сфері надання освітніх послуг: дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2016. 428 с.
2. Повесть временных лет. Ч. 1. / под. ред. В. П. Андияновой-Перетц. Москва-Ленинград: Изд-во АН СССР, 1950. 504 с.
3. Галицька М. М. Культурологічні засади розвитку освіти у Київській Русі. *Неперервна професійна освіта: теорія та практика*. 2014. Вип. 3-4. С. 117-121.
4. Курко М. Н. Адміністративно-правове регулювання вищої освіти в Україні: монографія. Харків: Вид-во ХНУВС, 2010. 376 с.
5. Чирва Г. М. Історичні передумови становлення сучасної вищої освіти України. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35). Т. 2. С. 152-159.
6. Прокопенко Л. Л. Становлення державного управління освітою в Україні: історико-теоретичний аспект. *Державне будівництво*. 2007. № 1(2). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2007\\_1%282%29\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1%282%29_9) (дата звернення: 02.03.2021)
7. Деревянко Б. В. Адміністративно-правове регулювання надання послуг у сфері освіти: монографія. Донецьк: Кальміус, 2012. 527 с.
8. Кахнич В. Передумови та заснування Львівського університету. *Вісник Львівського університету*. 2011. Вип. 52. С. 64-70.
9. Парпан У. М. Правова природа вищої освіти в Україні: монографія. Львів: РАСТР-7, 2017. 516 с.
10. Дерюжинский В. Ф. Полицейское право: пособ. изд. 2-е, доп. СПб.: Сенат. типогр., 1908. 552 с.
11. Адміністративне право України: академ. курс: підруч.: у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юрид. думка, 2007. Т. 1. Загальна частина. 592 с.



12. Сірополко С. Історія освіти в Україні [2-ге вид.]. Львів: Афіша, 2001. 663 с.
13. Прокопенко А. І., Рогова Т. В. Управління в сучасній системі освіти: монографія. Харків: ХНПУ імені Г.С. Сковороди, 2013. 311 с.
14. Лебідь А. Є., Тимофєєва Т. В. Джерела з історії вищої освіти в Україні у другій половині ХІХ ст. (на прикладі Харківського імператорського університету). *Суспільно-політичні процеси в Україні та світі: історія, проблеми, перспективи*: матер. ІХ Всеукр. наук.-практ. конф. (Суми, 29 квітня 2022 р.) / ред. колегія: В. М. Власенко, А. В. Гончаренко, С. І. Дегтярьов та ін. Суми: СДУ, 2022. С.352-357.
15. Рождественский С. В. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения: 1802-1902. СПб.: Изд. М-ва нар. просвещения, 1902. 785 с.
16. Калініченко Т. М. Тенденції розвитку вищої освіти в Україні (1901-1933 рр.): дис. ... канд. пед. наук. Харків, 2019. 272 с.
17. Белявский Н. Н. Полицейское право (административное право): учеб. 2-е изд., доп. Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1910. 372 с.
18. Постернак С. Из історії освітнього руху на Україні за часи революції 1917-19 рр. Київ: Книгоспілка, 1920. 128 с.
19. Советское административное право: Особенная часть / под ред. В. Д. Сорокина. Ленинград: Изд-во Ленинград. ун-та, 1966. 320 с.
20. Шаповал Р. В. Освітня діяльність в Україні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків: Золота миля, 2011. 347 с.
21. Жабенко О. В. Особливості й тенденції розвитку державного управління освітою в Україні (1946-2001 рр.): автореф. дис. ... канд. наук держ. упр: 25.00.01. Київ. 2003. 16 с.
22. Кодекс законов о народном просвещении УССР. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. 1922. № 49. С. 850-922.

23. Богомолова М. Ю. Соціальне виховання дітей крізь призму Кодексу законів про народну освіту УСРР (листопад 1922 р.). *Вісник Житомирського державного університету імені Івана Франка*. Педагогічні науки. 2018. Вип. 2 (93). С. 34-38.
24. Король А. Вища освіта України: етапи розвитку. *Науковий вісник Миколаївського національного університету імені В. О. Сухомлинського*. Педагогічні науки. 2016. № 1 (52). С. 93-97.
25. Матвіїв М. Я. Методологія та організація маркетингового менеджменту в сфері вищої освіти: монографія. Тернопіль: Економічна думка, 2005. 560 с.
26. Манюк Г. М. Адміністративно-правові засади організації та функціонування університетів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тернопіль, 2021. 23 с.
27. Советское административное право: учеб. / под. ред. Ю. М. Козлова. Москва: Юрид. лит., 1973. 623 с.
28. Советское административное право: учеб / под. ред. В. М. Манохина. Москва: Юрид. лит., 1977. 544 с.
29. Тимошенко М. О. Історія становлення та розвитку господарсько-правового регулювання вищої освіти в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 234-240.
30. Ногас Н. І. Адміністративно-правові засади забезпечення якості вищої освіти: дис. ... д-ра філософ. Тернопіль, 2022. 203 с.
31. Русин М. О. Періодизація становлення та розвитку правового регулювання вищої освіти на українських землях. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 4. С. 102-107.
32. Ткаченко У. Ю. Періодизація розвитку вищої освіти (1991-2019 рр.). *Наукові записки кафедри педагогіки*. 2020. Вип. 46. С. 53-60. URL: <https://periodicals.karazin.ua/pedagogy/article/view/15513/14467> (дата звернення: 15.11.2021).

33. Савіщенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення освіти та науки в Україні: монографія. Дніпропетровськ: ДДУВС; Ліра, 2015. 372 с.

34. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття»): постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.1993 р., № 896. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF#Text> (дата звернення: 14.03.2020).

35. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17.04.2002 р., № 347/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002#Text> (дата звернення: 14.03.2020).

36. Тацій В.Я.: «Національний університет «Юридична академія імені Ярослава Мудрого» – флагман юридичної освіти та науки». Інтерв'ю В. Я. Тація. *Голос України*. 24 червня 2011 р. URL: <http://www.golos.com.ua/article/107346> (дата звернення: 23.04.2021).

37. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р., № 1556-VII, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> (дата звернення: 18.09.2023).

38. Луговий В. І., Слюсаренко О. М., Таланова Ж. В. Становлення системи основних понять і категорій компетентнісного підходу в умовах парадигмальних змін в освіті. *Вісник Національної академії педагогічних наук України*. Серія «Педагогіка і психологія». 2014. № 2. С. 14-24.

39. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р., № 266, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.05.2021).

40. Про затвердження Положення про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: наказ Міністерства освіти і науки України від 11.07.2019 р., № 977. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0880-19#Text> (дата звернення: 03.05.2021).

41. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 р., № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text> (дата звернення: 03.05.2021).

42. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р., № 1187. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.05.2021).

43. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

44. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Укр. енциклоп., 2002. Т. 4 «Н»-«П». 720 с.

45. Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры. Париж. 1998. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/decl\\_education.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/decl_education.shtml) (дата звернення: 12.12.2021).

46. Крячко Ю. Інтегруватися в європейську систему вищої освіти чи зберігати свою ідентичність: *tertium non datur. Вища освіта України*. 2008. № 4. С. 65-71.

47. Тоцька О. Л. Управління розвитком вищої освіти України в Європейському освітньому просторі : монографія. Луцьк: Вежа-Друк, 2020. 532 с.

48. Ткачук В. Є. Вища освіта як один із чинників запобігання злочинності (на основі результатів дослідження механізму протиправної поведінки осіб, засуджених до покарань, не пов'язаних з позбавленням волі). *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 297–300. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2013\\_2\\_72](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2013_2_72) (дата звернення: 21.12.2021).

49. Стрельцов Є. Л. Роздуми про сучасні правові реалії. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 264 с.

50. Журавський В. С. Вища освіта як фактор державотворення і культури в Україні: монографія. Київ: Ін Юре, 2003. 416 с.

51. Бабічев А. В. Зарубіжний досвід з питань управління змінами в системі вищої освіти. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 2 (57). С. 192-200.
52. Освітологія: навч.-метод. посіб. / за ред. В. О. Огнев'юка. Київ: Едельвейс, 2014. 612 с.
53. Губерська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: автореф. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2016. 34 с.
54. Ворон Д. Л. Вища освіта в Україні як сфера публічного адміністрування: монографія. Ужгород: Говерла, 2020. 180 с.
55. Кушнір С. М. Державний контроль у сфері вищої освіти в Україні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Запоріжжя: Гельветика, 2017. 320 с.
56. Невядовский В. О. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за якістю вищої освіти: дис. ... д-ра юрид. наук. Суми, 2021. 403 с.
57. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. 3-тє вид., перероб. і доп. Київ: Атіка, 2009. 608 с.
58. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Київ: НАДУ, 2011. Том 1: Теорія державного управління / наук.-ред. кол.: В. М. Князєв, І. В. Розпутенко та ін. 748 с.
59. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2020. Т. 5. Адміністративне право / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. 960 с.
60. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
61. Луговий В. І. Управління освітою: навч. посіб. Київ: Вид-во УАДУ, 1997. 302 с.
62. Грень Л. М., Вавренюк С. А., Алієва П. І. Сучасна освіта України: державно-управлінський аспект: монографія. Харків: Вид-во Іванченка І. С., 2021. 238 с.

63. Кочарян І. С., Клименюк О. М. Формування поля завдань державного управління вищою освітою. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: «Управління». 2012. Вип. 3. С. 80-92.

64. Кочарян І. С. Управління вищою освітою: методи, моделі та інформаційні технології: монографія. Київ: КНЕУ, 2015. 233 с.

65. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

66. Захарчин Г. М., Панас Я. В. Управління знаннями в умовах розвитку цифрової економіки та інтелектуалізації суспільства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Міжнародні економічні відносини та світове господарство». 2021. Вип. 36. С. 76-80.

67. Про освіту дорослих: проект Закону України, реєстр. № 7039 від 10.02.2022 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1216182> (дата звернення: 06.08.2023).

68. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р., № 2145-VIII, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення: 03.04.2022).

69. Заклади вищої освіти. Інформація Державної служби статистики України. URL: [https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv\\_rik/osv\\_u/vuz\\_u.html](https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_u/vuz_u.html) (дата звернення: 21.02.2022).

70. Доповідь Національного агентства з питань забезпечення якості вищої освіти про якість вищої освіти в Україні, її відповідність завданням сталого інноваційного розвитку суспільства у 2022 році / за ред. А. Бутенка, О. Єременко, Н. Стукало. Київ: НАЗЯВО, 2023. 59 с.

71. Про схвалення Стратегії розвитку вищої освіти в Україні на 2022-2032 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.02.2022 р., № 286-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/286-2022-%D1%80#Text> (дата звернення: 02.03.2023).

72. Освіта України в умовах воєнного стану: інформаційно-аналітичний збірник. МОН України, Інститут освітньої аналітики, Київ, 2022. 358 с.

73. Адміністративне право: підруч. / за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2020. 392 с.
74. Советское административное право: учеб. / под ред. Р. С. Павловского. Киев: Вища школа, 1986. 416 с.
75. Державні стандарти і національне освітнє законодавство: навч. посіб. / Г. В. Лаврик, Г. В. Терела, Т. О. Харченко та ін. ; за заг. ред. Г. В. Лаврик. Київ: ЦУЛ, 2014. 208 с.
76. Андрейчук С. К. Державне управління реформуванням вищої освіти в контексті Болонського процесу: автореф. ... канд. наук. з держ. упр. Львів, 2007. 19 с.
77. Русин М. О. Державне управління вищою освітою: загальне поняття та галузеві особливості. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 4. С. 107-111.
78. Крижко В. В. Теорія та практика менеджменту в освіті: навч. посіб. Київ: Освіта, 2005. 260 с.
79. Козарь Т. П. Теоретико-методологічні засади управління вищою освітою як відкритою системою в контексті соціальних трансформацій. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2010. № 1. С. 50-52.
80. Іщенко М. П., Іщенко О. М. Основні напрямки оптимізації державно-громадського механізму управління освітою в контексті глобалізаційних процесів. *Фінансовий простір*. 2011. № 3 (3). С. 147-154.
81. Ніколаєнко С. М. Теоретико-методологічні основи управління інноваційним розвитком системи освіти: автореф. ... д-ра пед. наук. Київ, 2009. 38 с.
82. Батечко Н. Г. Управління якістю в сфері вищої освіти. *Освітологія*. 2017. № 6. С. 156-162.
83. Коломoeць Т. О., Мартинов М. П. Організаційно-правові засади управління юридичною освітою в Україні: монографія. Запоріжжя: ЗНУ, 2012. 280 с.

84. Орловська І. Г. Публічне адміністрування вищої освіти в умовах дистанційного навчання. *Нове українське право*. 2022. Вип. 6. Т. 2. С. 91-97.
85. Щокін Р. Г. Публічне адміністрування в галузі освіти: стан наукових досліджень. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2017. Вип. 47. Т. 3. С. 28-31.
86. Адміністративне право України. Повний курс: підруч. / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
87. Основи публічного адміністрування: навч. посіб. / за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Вид. 2-ге, Харків: Право, 2021. 238 с.
88. Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Видання друге. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2023. 688 с.
89. Зайченко О. І. Наукові засади реформування управлінської діяльності районного відділу освіти в сучасних умовах: автореф. дис.... канд. пед. наук. Київ, 1998. 22 с.
90. Грицяк Л. Д., Калініна Л. М. Державно-громадське управління розвитком освіти на державному, регіональному та інституціональному рівнях. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 3 (12). С. 59-66.
91. Комарницький М. С. Державно-громадська система управління освітою. *Аспекти самоврядування*. 2000. № 3. С. 34-35.
92. Крисюк С. В. Державне управління освітою: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2009. 218 с.
93. Шевченко С. О. Державно-громадське управління якістю вищої освіти в Україні: теоретико-методологічні засади та механізми практичної реалізації: монографія. Дніпро: НГУ, 2011. 263 с.
94. Онаць О. М., Калініна Л. М. Концептуальні засади організаційних механізмів і технологій громадсько-державного управління: посіб. Київ: Сам, 2017. 64 с.



95. Хомишин І. Ю. Сучасна модель управління освітою: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Юриспруденція». 2017. № 30. Т. 1. С. 100-103.

96. Ортинський В. Л., Кисіль З. Р., Ковалів М. В. Управління в органах виконавчої влади: навч. посіб. Київ: ЦУЛ, 2008. 296 с.

97. Одінцова Г. С., Дзюндзюк В. Б., Мелтюхова Н. М. Теорія та історія державного управління: навч. посіб. Київ: Професіонал, 2008. 288 с.

98. Державне управління: підруч. / за ред. А. Ф. Мельник. Київ: Знання, 2009. 582 с.

99. Остапйовський І. Є., Остапйовська Т. П. Актуальність ідей Анрі Файоля в умовах сьогодення. *Формування професійної культури керівника навчального закладу в сучасному освітньому середовищі*: зб. матеріалів / укл. М. О. Стащенко. Луцьк: ВППО, 2015. С. 82-86.

100. Про схвалення Стратегії розвитку медичної освіти в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.02.2019 р., № 95-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/95-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 02.03.2023).

101. Візія розвитку освіти і науки України. Офіційний веб-сайт Міністерства освіти і науки України URL: <https://mon.gov.ua/ua/viziya> (дата звернення: 02.07.2023).

102. Шаповал Р. В. Адміністративно-правове регулювання освітньої діяльності в Україні: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Харків, 2011. 33 с.

103. Про присудження ступеня доктора філософії: постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р., зі змін. та доп. № 502. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2019-%D0%BF#n18> (дата звернення: 02.07.2023).

104. Про затвердження Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії: постанова

Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р., № 44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/44-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 02.07.2023).

105. Про внесення зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44: постанова Кабінету Міністрів України від 21.03.2022 р., № 341. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-2022-%D0%BF#n5> (дата звернення: 02.07.2023).

106. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань підготовки та атестації здобувачів наукових ступенів: постанова Кабінету Міністрів України від 19.05.2023 р., № 502. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/502-2023-%D0%BF#n2> (дата звернення: 02.07.2023).

107. Конституція України від 28.06.1996 р., змінена і доповнена. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print> (дата звернення: 02.07.2023).

108. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: автореф. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2003. 35 с.

109. Редіна П. В. Контроль у сфері вищої освіти в Україні: окремі питання організації та правового забезпечення. *Право і суспільство*. 2021. № 2. С. 112-118.

110. Корінна О. Значущість контролю знань для підвищення якості освіти. *Наукові записки*. Педагогічні науки. 2017. Вип. 134. С. 109-112.

111. Інноваційні технології антикризового управління вищою освітою: монографія / за заг. ред. С. К. Рамазанова. Київ: КНЕУ імені В. Гетьмана; Луганськ: СНУ імені В. Даля, 2016. 510 с.

112. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти ENQA, зі змінами від 14-15.05.2015 р. URL: <https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07.pdf> (дата звернення: 02.07.2023).

113. Уложенко В. М. Правові засади реалізації державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 7. С.113-119.

114. Боголіб Т. М. Фінансове забезпечення розвитку вищої освіти і науки в трансформаційний період: монографія. Київ : Міленіум, 2006. 506 с.

115. Автономія та врядування у вищій освіті: монографія / Авт.: Воробйова О.П., Горещька Т. О., Дем'яненко Н. М. та ін. К.: ІВО НАПН України, 2015. 192 с.

116. Натрошвілі С. Г. Стратегічне управління вищим навчальним закладом: теорія, методологія, практика: монографія. Київ: КНУТД, 2015. 320 с.

117. Власова І. В. Розширення фінансової автономії університетів: політичний та управлінський виміри: дис. ... д-ра пед. наук. Київ, 2020. 463 с.

118. Остапенко В. М. Фінансова автономія закладів вищої освіти. *Економічні студії*. 2019. № 2 (24). С. 147-150.

119. Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні / за заг. ред. В. Г. Кременя. Київ: Пед. думка, 2016. 448 с.

120. Маркуц Ю., Студеннікова І., Терещенко О., Грибановський О. Які обмеження накладає на заклади вищої освіти статус «бюджетних установ» у співпраці з донорськими організаціями, і якими є шляхи їхнього подолання: аналіт. дослідж. / за ред. Д. Марчак. 38 с. URL: [https://www.irf.ua/wp-content/uploads/2022/01/doslidzhennya\\_groshi-na-zvo.pdf](https://www.irf.ua/wp-content/uploads/2022/01/doslidzhennya_groshi-na-zvo.pdf) (дата звернення: 02.07.2023).

121. Домбровська С. М. Державне управління вищою освітою в умовах трансформаційних змін: монографія. Харків: Оберіг, 2010. 176 с.

122. Мельник Я. В. Шляхи удосконалення системи фінансування закладів освіти: регіональний аспект. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 33. С. 202-208.

123. Пріоритети Європейського простору вищої освіти / укл.: І. І. Бабін, В. А. Ликова, Б. С. Житнігір та ін. Одеса, Бендери: Поліграфіст, 2010. 170 с.

124. Адміністративне право України (загальна частина): навч. посіб. / Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
125. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
126. Хомишин І. Ю. Мета і зміст процедури ліцензування освітньої діяльності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 2. С. 275-278.
127. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р., № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 02.07.2023).
128. Петрович Й. М., Римар Ю. М. Інформаційні системи управління навчальним процесом ВНЗ: порівняльний аналіз. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2012. № 735: Логістика. С. 167-175.
129. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print> (дата звернення: 02.07.2023)
130. Проєкти Нацреформ «Розвиток системи освіти»: План відновлення України на період 2022-2032 роки. URL: <https://recovery.gov.ua/pruco>
131. [ect/program/improve-education-system?page=5&projectId=6](https://recovery.gov.ua/pruco) (дата звернення: 02.07.2023).
132. Сорочан Т. Антикризисні поради керівнику навчального закладу. *Управління освітою*. 2009. № 11. С. 3-5.
133. Ковалевська А. В. Антикризисне управління підприємством: консп. лекц. Харків: ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2016. 140 с.
134. Державне управління: словник-довідник / за заг. ред. В.Д. Бакуменка, В.М. Князева. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
135. Мирна Н. В. Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики. *Державне будівництво*. 2010. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/2/09.pdf>. (дата звернення: 12.12.2021).

136. Білоус-Осінь Т. І., Панфілов О. Є. Адміністративно-правове забезпечення дистанційного навчання у сфері вищої освіти. *Juris Europensis Scientia*. 2020. Вип. 4. С. 112-116.

137. Гольцова І. Б., Цимбаленко Я. Ю. Публічне управління у вищій освіті. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2018. Вип. 3. С. 30-34.

138. Комзюк В. Т. Адміністративно-правове регулювання державної політики у сфері освіти України. *Форум права*. 2017. №. 5. С. 181-188. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2017\\_5\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_5_28) (дата звернення: 02.12.2021).

139. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. 3-тє вид. Київ: Атіка, 2011. 624 с.

140. Губерська Н. А. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: теоретико-правове дослідження: монографія. Харків: Право, 2015. 508 с.

141. Особливе адміністративне право: підруч. / за ред. Б. Візера, Я. Лазура, Т. Карабін, О. Білаша. Одеса: Гельветика, 2022. 464 с.

142. Мельник Р. С. Система адміністративного права України: монографія Харків: Вид-во ХНУВС, 2010. 398 с.

143. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навч. посіб. / за ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ: Юрінком Інтер, Буква Закону, 2018. 344 с.

144. Административное право Украины: учеб. / под общ. ред. С. В. Кивалова. Харьков: Одиссей, 2006. 880 с.

145. Адміністративне право України: академ. курс: підруч.: у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юрид. думка, 2009. Т. 2. Особлива частина. 600 с.

146. Курс адміністративного права України: підруч. / за ред. В. В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

147. Сисоєва С. О., Батечко Н. Г. Вища освіта України: реалії сучасного розвитку: монографія. Київ: ВД ЕКМО, 2011. 368 с.

148. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми країнами-членами від 27.06.2014 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) (дата звернення: 06.08.2023).

149. Про подальше європейське співробітництво в галузі забезпечення якості вищої освіти: Рекомендації Європейського парламенту та Ради від 15.02.2006 р. № 2006/143/ЄС. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_004-06#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-06#Text) (дата звернення: 06.08.2023).

150. Про створення європейської кваліфікаційної системи для можливості отримувати освіту протягом усього життя: Рекомендації Європейського парламенту та Ради від 23.04.2008 р. № 2008/C111/01. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_988#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_988#Text) (дата звернення: 06.08.2023).

151. Коврига О. С. Сучасні тенденції формування державної політики у сфері освіти. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія «Державне управління». 2017. Т. 28 (67). № 2. С. 26-31.

152. Лук'янова Л. Б. Законодавче забезпечення освіти дорослих в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Вісник Національної академії педагогічних наук України*. 2020. Том. 2. № 2. С. 1-5.

153. Про академічну доброчесність: проект Закону України, розроблений і оприлюднений НАЗЯВО у 2022 р. URL: <https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2022/09.pdf> (дата звернення: 06.08.2023).

154. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р., № 2073-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 06.08.2023).

155. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом: посіб. для публічних службовців / [В. Тимошук, І. Бойко, А. Школик, Є. Школьний]. Київ, 2022. 76 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/832/zap.pdf> (дата звернення: 15.04.2023).

156. Белікова М. І., Гаращук В. М., Федчишин С. А. Правові засади оскарження рішень Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2022. Вип. 44. С. 306-317.

157. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25.06.2013 р., № 344/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223/2021#Text> (дата звернення: 06.08.2023).

158. Про деякі питання розвитку освіти, науки та спорту: Указ Президента України від 02.06.2021 р., № 223/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223/2021#Text> (дата звернення: 06.08.2023).

159. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р., № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.08.2023).

160. Деякі питання Державної служби якості освіти України: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 р., № 168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.08.2023).

161. Деякі питання освітнього омбудсмена: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.06.2018 р., № 491. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/491-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.08.2023).

162. Положення про Український центр оцінювання якості освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.12.2005 р., № 1312. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/27071964> (дата звернення: 06.08.2023).

163. Про затвердження Переліку посад педагогічних та науково-педагогічних працівників: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.06.2000 р., № 963. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-2000-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.08.2023).

164. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами освіти, іншими установами та закладами системи освіти, що належать

до державної і комунальної форми власності: постанова Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 р., № 796. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.08.2023).

165. Про документи про вищу освіту (науковий ступінь): постанова Кабінету Міністрів України від 09.09.2020 р., № 811. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/811-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.08.2023).

166. Про схвалення Стратегії впровадження гендерної рівності у сфері освіти до 2030 року та затвердження операційного плану заходів на 2022-2024 роки з її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.12.2022 р., № 1163-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1163-2022-%D1%80#Text> (дата звернення: 06.08.2023).

167. Шеломовська О. Реформування державного управління вищою освітою в Україні на основі європейського досвіду. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2014. Вип. 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2014\\_1\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_1_15) (дата звернення: 12.12.2021).

168. Серкова Н. А. Державне регулювання розвитку вищої освіти України: дис. ... канд. наук. з держ. управ. Харків, 2020. 226 с.

169. Затверджені стандарти вищої освіти. Офіційний веб-сайт Міністерства освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/naukovo-metodichna-rada-ministerstva-osviti-i-nauki-ukrayini/zatverdzheni-standarti-vishoyi-osviti> (дата звернення: 06.08.2023).

170. Про затвердження Положення про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: наказ Міністерства освіти і науки України від 11.07.2019 р., № 977. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0880-19#Text> (дата звернення: 03.05.2021).

171. Про затвердження Порядку прийому на навчання для здобуття вищої освіти в 2023 році: наказ Міністерства освіти і науки України від 15.03.2023 р. №



276. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0519-23#Text> (дата звернення: 06.08.2023).

172. Про закріплення зон обслуговування за регіональними центрами оцінювання якості освіти: наказ Міністерства освіти і науки України від 26.10.2015 р. № 1107. URL: [https://testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2017/02/nakaz\\_1107.PDF](https://testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2017/02/nakaz_1107.PDF) (дата звернення: 06.08.2023).

173. Про затвердження Статуту Державного підприємства «Інфоресурс»: наказ Міністерства освіти і науки України від 31.03.2011 р. URL: <https://www.inforesurs.gov.ua/wp-content/uploads/2019/06.pdf> (дата звернення: 06.08.2023).

174. Філіпова В. Д. Проблема систематизації та кодифікації законодавства в галузі освіти України. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2013. № 1. С. 2-11.

175. Головій Л. В. Організаційно-правові засади надання освітніх послуг вищими навчальними закладами України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2010. 16 с.

176. Комюніке від 08.07.2009 р. за результатами Всесвітньої конференції ЮНЕСКО з вищої освіти – 2009 «Нова динаміка вищої освіти і науки для соціальної зміни і розвитку» (м. Париж, 05-08 липня 2009 р.). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952_011#Text) (дата звернення: 06.08.2023).

177. UNESCO High Education Report. Working Document. May 2022. URL: [https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/UNESCO\\_Higher%20Education%20Global%20Data%20Report\\_Working%20document\\_May2022\\_EN\\_0.pdf](https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/UNESCO_Higher%20Education%20Global%20Data%20Report_Working%20document_May2022_EN_0.pdf) (дата звернення: 12.06.2023).

178. Academic freedom and university autonomy: Recommendation 1762 (2006) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17469&lang=en> (дата звернення: 03.04.2023).

179. Шеломовська О. М. Моделі державного управління вищою освітою в країнах Європейського Союзу. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 1. С. 461-470.

180. Поступна О. В. Моделі управління вищою освітою. *Інноваційний розвиток суспільства за умов крос-культурних взаємодій*: зб. матер. IV Міжнар. наук.-практ. конфер. для студентів, аспірантів, науковців (м. Суми, 20 квіт. 2011 р.). Суми: МРІЯ, 2011. С.1-6.

181. Вербовський І. А., Рудницька О. П., Семенюк Т. В. Правове регулювання управління закладом вищої освіти за міжнародним та зарубіжним законодавством. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 187-190. URL: [http://lsej.org.ua/3\\_2021/49.pdf](http://lsej.org.ua/3_2021/49.pdf) (дата звернення: 03.12.2021).

182. Burton C. The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective. California: University of California Press, 1986. 316 p.

183. Шевченко С. О. Механізм державного та громадського управління якістю вищої освіти: зарубіжний досвід. *Держава та регіони*. 2007. № 3. С. 171-176.

184. Основи публічного адміністрування: посіб. для підготовки до іспиту / за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків: Право, 2016. 128 с.

185. Калашнікова С. А. Управління державним сектором вищої освіти в США: дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 1999. 225 с.

186. Воробйова О. Державне управління вищою освітою в США крізь призму акредитації. *Науковий вісник: Державне управління*. 2022. № 1(11). С. 28-41.

187. Реформування і модернізація освітніх систем країн світу XXI століття: монографія / за наук. ред. О. І. Шапран. Переяслав-Хмельницький: Домбровська Я. М., 2018. 344 с.

188. Прокопенко Л. Л., Дегтярьова І. О. Досвід державно-громадського управління вищою освітою в Польщі. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 7. С. 99-106.

189. Холявко Н. І. Вища освіта Литви: проблеми модернізації та комерціалізації. *Управління персоналом*. 2018. № 1. С. 18-24.

190. Баймуратов М. О. Сучасні тенденції правового забезпечення освітніх послуг в європейських країнах. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія: «Право». 2015. Вип. 9-10. С. 129-135.

191. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ: Москаленко О.М., 2018. 82 с.

192. Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 № 1146. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1146-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 06.08.2023).

193. Про зупинення в 2022 році дії деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 № 251. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zupinennya-v-2022-roci-diyi-deyakih-postanov-kabinetu-ministriv-ukrayini-251> (дата звернення: 06.08.2023).

194. Зарубіжна система вищої освіти: навч. посіб. / авт.-упоряд. М. І. Гагарін. Умань: Візаві, 2017. 102 с.

195. Дослідницькі університети: світовий досвід та перспективи розвитку в Україні: монографія / за заг. ред. А. Ф. Павленка та Л. Л. Антонюка. Київ: КНЕУ, 2014. 350 с.

196. Кустовська О. В. Методологія системного підходу та наукових досліджень: Курс лекцій. Тернопіль: Економічна думка, 2005. 124 с.

197. Петрушенко В. Глумачний словник основних філософських термінів. Львів: Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2009. 264 с.

198. Харитонов О. В. Дозвільна система в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків: 2004. 197 с.

199. Попов С. М. Наукова парадигма суб'єкт-суб'єктного управління в умовах сучасного континууму. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2010. Вип. 43. С. 166-175. URL: [https://old-zdia.znu.edu.ua/gazeta/VISNIK\\_43\\_20.pdf](https://old-zdia.znu.edu.ua/gazeta/VISNIK_43_20.pdf) (дата звернення: 06.08.2023).

200. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.

201. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. Вид. 2 ге, допов. і переробл. Київ: Атіка, 2003. 576 с.

202. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19/conv#n258> (дата звернення: 25.09.2023).

203. Статут Національної академії наук України від 14.04.2016 № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0002550-16#Text> (дата звернення: 15.11.2021).

204. Шоробура І. М. Принципи державно-громадського управління освітою: сучасні виклики. *Tendenze attuali della moderna ricerca scientifica*. Band 1. 5. Juni, 2020. URL: <https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/logos/article/view/3291/3208> (дата звернення: 06.08.2023).

205. Посто́л К. А. Державно-громадська модель управління освітою як форма правової взаємодії інститутів громадянського суспільства та держави в Україні. *Право і суспільство*. 2014. № 5-2. С. 53-58.

206. Державно-громадське управління освітою: прогалини нормативно-правового забезпечення. Громадський простір. URL: <https://www.prostir.ua/?news=derzhavno-hromadske-upravlinnya-osvitoyu-prohalyny-normatyvno-pravovoho-zabezpechennya> (дата звернення: 06.08.2023).

207. Громадське самоврядування в освіті міста Івано-Франківська. Департамент освіти та науки Івано-Франківської міської ради. URL: <https://osvita.if.ua/page/zakonodavstvo> (дата звернення: 06.08.2023).

208. Лютіков П. С., Приймаченко Д. В. Суб'єкти публічного адміністрування закладами фахової передвищої освіти в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. № 5. 2022. URL: [http://apnl.dnu.in.ua/5\\_2022/21.pdf](http://apnl.dnu.in.ua/5_2022/21.pdf) (дата звернення: 15.07.2023).

209. Тахтаджиєва Н. І. Нормативно-правові засади державно-громадського управління сферою вищої освіти в Україні. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2013. № 4 (44). С. 66-75.

210. Губерська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2016. 471 с.

211. Русин М. О. Система органів управління вищою освітою: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2017. Випуск 45. Том 2. С. 39-43. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/497868.pdf> (дата звернення: 12.08.2021).

212. Сківський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. ... д-ра юрид. наук. КНУ ім. Тараса Шевченка, 2013. 423 с.

213. Свіріна К. С. Особливості адміністративно-правового забезпечення повноважень військово-цивільних адміністрацій. *Науковий вісник МГУ України*. Серія: Право. 2018. № 36. С. 164–166.

214. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19/conv#n5> (дата звернення: 15.07.2023).

215. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 15.10.2023).

216. Редіна П. В. Міністерство освіти і науки України в системі управління освітою: особливості адміністративно-правового статусу. *Науковий вісник*

Ужгородського національного університету. Серія «Право». Ужгород, 2018. № 53. Т. 2. С. 57-61.

217. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.

218. Державне управління в Україні / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: 1999. 266 с.

219. Лебідь Н. В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2004. 18 с.

220. Сокурєнко В. В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2016. 40 с.

221. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 16.08.2023).

222. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 23.07.2023).

223. Адміністративне право: навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти/ [Ю.П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй та ін.]. вид. 2-ге, доповн. та перероб. Харків: Право, 2017. 184 с.

224. Патронатна служба міністра. Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/ministerstvo/pro-ministerstvo/kontaktna-informaciya/pidrozdili-mon/patronatna-sluzhba-ministra> (дата звернення: 23.07.2023).

225. Редіна П. В. Особливості громадського контролю у сфері вищої освіти в Україні. *Європейський потенціал розвитку юридичної науки, законодавства і правозастосовної практики*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Влоцлавек, Республіка Польща, 26-27 лютого 2021 р.). С. 179-182.

226. Директорат фахової передвищої, вищої освіти Міністерства освіти і науки України. Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/ministerstvo/pro-ministerstvo/direktorati/direktorat-vishoyi-osviti-i-osviti-doroslih> (дата звернення: 23.07.2023).

227. Дегтярьова І. О. Міністерство освіти і науки у системі державного управління вищою освітою: правовий статус та сфера компетенцій. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Серія: Державне управління. 2018. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy\\_2018\\_1\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_14)

228. Редіна П. В. Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти: сучасний стан організації та правового забезпечення. *Visegrad Journal on Human Rights*. Словацька Республіка, м. Братислава. 2020. № 1 (volume 4). С. 118-123. URL: [https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2021/01/Vyshegrad-1\\_2020\\_Tom-4.pdf](https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2021/01/Vyshegrad-1_2020_Tom-4.pdf) (дата звернення: 23.07.2023).

229. Порядок оскарження рішення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, затверджений протоколом Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти від 21.05.2019 р. № 5. URL: <https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/Порядок-оскарження-рішень-Національного-агентства.pdf> (дата звернення: 13.01.2023).

230. Панасюк Н. Л. Роль та місце управління якістю освіти в системі загального менеджменту. *Science Rise. Pedagogical Education*. 2015. № 4 (5). С. 18-21.

231. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України; головний ред. В. Г. Кремень. К.: Юрінком Інтер, 2008. 1040 с.

232. Положення про Конкурсну комісію з відбору членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.11.2017 р. № 926. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/926-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 27.03.2023).

233. Положення про конкурс щодо обрання членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2018 р. № 703. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703-2018-%D0%BF#n9> (дата звернення: 27.03.2023)

234. Офіційний сайт Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти. URL: <https://naqa.gov.ua> (дата звернення: 22.06.2023).

235. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення якості вищої освіти: Закон України від 02.05.2023 р. № 3062-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3062-20#n29> (дата звернення: 22.09.2023).

236. Погребняк В., Дашковська О. Організація і функціонування системи забезпечення якості вищої освіти в Україні. *Нові технології навчання*. № 94 (2020). URL: <http://www.journal.org.ua/index.php/ntn/article/view/41/41> (дата звернення: 07.05.2022).

237. Резніченко В. О. Адміністративно-правові засади вищої освіти: автореф. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2021. 41 с.

238. Яра О. С. Адміністративно-правовий статус Міністерства освіти і науки України та Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти. *Юридична наука*. № 9 (111). С. 99–106. URL: <https://journal-nam.com.ua/index.php/journal/article/view/496/469> (дата звернення: 13.04.2021).

239. Статут Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р. № 244. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.04.2021).

240. Опар Н. В. Державне управління забезпеченням якості вищої освіти України в умовах євроінтеграції. дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 1999. 225 с. 25.00.01 / Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу, Івано-Франківськ, 2019. 244 с. URL: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Felar.nung.edu.ua%2Fbitstream%2F123456789%2F7437%2F1%2Fd672.docx&wdOrigin=BROWSELINK> (дата звернення: 22.04.2021).

241. Миколенко О. І., Лазарева М. І. Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти як суб'єкт владних повноважень (парадокси національної правової системи). *Правова держава*. № 48. 2022. С. 15-23. URL: <http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/34595/1/15-23.pdf> (дата звернення: 22.04.2021).



242. Постанова у справі № 640/20433/21 від 03.08.2023 р.: Шостий апеляційний суд. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/112670683> (дата звернення: 22.09.2023).

243. Рішення у справі № 640/20433/21 від 21.10.2022 р.: Окружний адміністративний суд міста Києва. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/106934712> (дата звернення: 22.04.2023).

244. Рішення у справі № 260/799/22 від 05.09.2022 р.: Закарпатський окружний адміністративний суд. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/106133278> (дата звернення: 22.04.2023).

245. Рішення у справі № 140/8614/21 від 08.12.2021 р.: Волинський окружний адміністративний суд. *Єдиний державний реєстр судових рішень*: URL: <https://reustr.court.gov.ua/Review/102303018> (дата звернення: 11.07.2022).

246. Olha Bezpalova, Viacheslav Abroskin, Olha Andriiko, Olena Syniavska, Sergiy Yevdokimenko. The essence and types of administrative procedures in the activities of higher education institutions as subjects of the implementation of the educational function of the state. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. Special Issue. 2020/11. Volume 23. URL: <https://www.abacademies.org/articles/the-essence-and-types-of-administrative-procedures-in-the-activities-of-higher-education-institutions-as-subjects-of-the-implement-9708.html> (дата звернення: 22.04.2023).

247. Яра О. С. Акредитація освітніх правових програм як інструмент публічного адміністрування забезпечення вищої юридичної освіти в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2020 № 48, т. 2. URL: [https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc48/part\\_2/juspradenc48-2.pdf#page=35](https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc48/part_2/juspradenc48-2.pdf#page=35) (дата звернення: 22.04.2021).

248. Річний звіт Національного агентства з питань забезпечення якості вищої освіти про якість вищої освіти в Україні за 2021 рік. / За заг. ред. С. Квіта. К.: Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, 2022. 232 с. URL: <https://naqa.gov.ua/wp->

<content/uploads/2022/02/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82-2021.pdf> (дата звернення: 22.04.2021).

249. Беганська І. Ю. Економічна сутність регіональних систем вищої освіти. *Економічний вісник Національного гірничого університету*. 2012. № 2. С. 128-131. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evngu\\_2012\\_2\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evngu_2012_2_25) (дата звернення: 22.04.2021).

250. Ромін А. В. Удосконалення державного регулювання діяльності вищих навчальних закладів. *Актуальні питання державного управління*. 2015. 1 (47). С. 376-381.

251. Марцин В. Вища школа України на шляху трансформації у європейський освітній простір. *Вища школа*. 2007. № 27–35.

252. Ржепішевська В. В. Проблеми та перспективи функціонування вищих навчальних закладів у регіональній інноваційній системі. *Ефективна економіка*. 2013. № 3. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1877> (дата звернення: 22.04.2021).

253. Белікова Н. В., Догадіна В. Ю. Особливості організації освітніх послуг у регіоні в умовах децентралізації влади. *Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету*. Серія: Економічні науки. Вип. 52. 2019. С. 73-79. URL: <https://er.chdtu.edu.ua/bitstream/ChSTU/1717/1/11.pdf> (дата звернення: 17.04.2021).

254. Практичні інструменти регіонального та місцевого розвитку: навчальний посібник / В. А. Рач, А. Гонє, М. А. Черенкова, О. А. Зеленко, О. М. Рач, О. В. Россошанська, П. Свяневич, О. М. Куцел, Д. Ліч, О. М. Медведєва, Г. С. Черепаха / За ред. проф. В. А. Рач. Луганськ: ТОВ «Віртуальна реальність», 2007. 156 с.

255. Борзенко-Мірошніченко А. Ю. Правове забезпечення впровадження проектноорієнтованого управління системою вищої освіти на регіональному рівні. *Управління проектами та розвиток виробництва: зб. наук. пр.* Луганськ: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2009. № 2 (30). С. 78-91. URL: <http://www.pmdp.org.ua/images/Journal/30/09bauorr.pdf> (дата звернення: 17.04.2021).

256. Швець Д.Є. Управління системою вищої освіти: регуляція і дерегуляція. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2014. № 59. С. 22-33. URL: [https://old-zdia.znu.edu.ua/gazeta/znpgvzdia\\_2014\\_59\\_22.pdf](https://old-zdia.znu.edu.ua/gazeta/znpgvzdia_2014_59_22.pdf) (дата звернення: 22.04.2021).

257. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/conv#n383> (дата звернення: 27.09.2023).

258. Обласна програма розвитку освіти «Новий освітній простір Харківщини» на 2019 – 2023 роки: рішення Харківської обласної ради від 06.12.2018 р. № 817-VII. URL: <https://dniokh.gov.ua/?p=3145> (дата звернення: 17.04.2021).

259. Обласна програма розвитку освіти «Новий освітній простір Харківщини» на 2014 – 2018 роки: рішення Харківської обласної ради від 19 грудня 2013 року № 885-VI.

260. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/conv#n1405> (дата звернення: 25.09.2023).

261. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р., № 586-XIV, зі змін. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 12.09.2023).

262. Методичні рекомендації щодо формування та розміщення регіонального замовлення на підготовку фахівців та робітничих кадрів: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 р. № 994-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.11.2022).

263. Гринькевич О. С., Левицька О. О., Бараняк І. Є. Регіональне замовлення на підготовку кадрів у системі економічної безпеки та збалансування стратегічних інтересів учасників ринку праці в Україні. *Економіка та суспільство*. Вип. 52. 2023. URL: <http://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2567/2485> (дата звернення: 15.10.2023).

264. Програма розвитку освіти Запорізької області на 2023-2025 роки: розпорядження голови Запорізької обласної державної адміністрації від 22.02. 2023 р. № 101. URL: [http://osvita.zoda.gov.ua/programa\\_rozvitku\\_2023\\_2025/](http://osvita.zoda.gov.ua/programa_rozvitku_2023_2025/) (дата звернення: 19.07.2023).

265. Гладченко М. М. Вищий навчальний заклад як організаційний суб'єкт. *Теоретичні питання культури, освіти та виховання*. 2013. № 47. С. 53-57. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpkov\\_2013\\_47\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpkov_2013_47_18) (дата звернення: 10.11.2022).

266. Троцько Г. В. Студентське самоврядування як засіб розвитку особистості. *Педагогічна і психологічна науки в Україні : Збірник наукових праць до 15-річчя АПН України: у 5 т. / АПН України. К. : Пед. думка, 2007. Т.1 : Теорія та історія педагогіки. С. 296-307.*

267. Юрків Я. І. Студентське самоврядування як адаптивне середовище студентів-переселенців. *Соціологія та соціальна робота в умовах національних та регіональних викликів: матеріали доповідей та повідомлень Міжнародної наук.-практ. конф. (Ужгород, 27 вересня 2019 р.)*. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/27730/1/СТУДЕНТСЬКЕ%20САМОВРЯДУВАННЯ%20ЯК%20АДАПТИВНЕ%20СЕРЕДОВИЩЕ.pdf> (дата звернення: 13.12.2021).

268. Бялик О. В. Роль студентського самоврядування у самореалізації студентів закладу вищої освіти. *Modern engineering and innovative technologies*. Випуск № 23 (2). 2022. С. 71-75. URL: <https://www.moderntechno.de/index.php/meit/article/view/meit23-02-003/5015> (дата звернення: 15.12.2022).

269. Язловецька О. Студентське самоврядування як засіб соціалізації молоді. *Наукові записки*. Серія. Педагогічні науки. Вип. 97. 2011. С. 342-347. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/53036429.pdf> (дата звернення: 15.12.2021).

270. Краснощок І. Умови ефективного розвитку студентського самоврядування. *Наукові записки*. Серія. Педагогічні науки. Вип. 97. 2011. С. 155-

160. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/53036442.pdf> (дата звернення: 15.12.2021).

271. Редіна П. В. Інститут студентського самоврядування у закладах вищої освіти: теоретико-прикладний аспект. *Наука і техніка сьогодні*. 2023. С. 65-74.

272. Демченко Ю. О. Особливості організації студентського самоврядування у ВНЗ. *Педагогіка формування творчої особистості у вищій і загальноосвітній школах*. 2015. Вип. 42 (95). С. 544-550. URL: <http://pedagogy-journal.kpu.zp.ua/archive/2015/42/75.pdf> (дата звернення: 15.12.2021).

273. Шеїна Л. О. Студентське самоврядування як засіб соціалізації молоді: автореф. дис. ... канд. пед. наук: 13. 00.05. Луганськ, 2010. 22 с

274. Студентське самоврядування: навч.-метод. комплекс для студентів вищих навчальних закладів I–IV рівнів акредитації / Даниленко Л. І., Єльнікова Г. В., Молчанова А. О., Овчарук О. В., Сергеева Л. М., Кравчина О. Є., Оліфера Л. М. К.: Ніка-Центр, 2007. 96 с.

275. Редіна П. В. Студентське самоврядування в системі управління вищою освітою. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 12-13 квітн. 2018 р.). Харків, 2018. С. 134-135.

276. Щодо погодження рішень органами студентського самоврядування: лист Міністерства освіти і науки України від 25.10.2015 р. №1/9-495 URL: <https://nuczu.edu.ua/images/topmenu/samovryduvannya/MON-495.pdf> (дата звернення: 21.12.2021).

277. Мельничук О. Ф. Правові аспекти в управлінні у сфері вищої освіти. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». № 2 (2), 2017. С. 34-39.

278. Щодо фінансування органів студентського самоврядування: лист Міністерства освіти і науки України від 21.10.2015 р. № 1/9-496. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v\\_496729-15#Text](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v_496729-15#Text) (дата звернення: 21.12.2021).

279. Гаргун С. С. Колізії в правовому регулюванні статусу органів студентського самоврядування закладів вищої освіти. *Підприємство, господарство і право: науково-практичний юридичний журнал*. 2019. Вип. № 4. С. 15-19. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2019/4/4.pdf> (дата звернення: 21.12.2021).

280. Агапова О. В., Гаращук В. М., Синявська О. Ю. Розбудова стійкості українських закладів вищої освіти як суб'єктів управління вищою освітою в умовах війни. *Наука і техніка сьогодні*. № 11 (25). 2023. С. 13-24. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/nts/article/view/6550/6583> (дата звернення: 15.10.2023).

281. Заєць С. В., Бережна Т. І. Студентське самоврядування як складова автономії ЗВО: роль і функції адміністрації в розподілі повноважень. *Академічні візії. Секція. Освіта/Педагогіка*. Випуск 22. 2023. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/545/494> (дата звернення: 02.09.2023).

## ДОДАТКИ

## ДОДАТОК А

## ЗАТВЕРДЖУЮ

Генеральний директор  
Директорату європейської інтеграції,  
бюджетування та узгодження політик  
Міністерства освіти і науки України



*[Handwritten Signature]* О. М. Пишов

2021 року

## АКТ

впровадження матеріалів дисертаційного дослідження  
аспіранта кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
Редіної Поліни В'ячеславівни на тему  
«Організаційно-правові засади управління вищою освітою в Україні»  
в практичну діяльність Директорату європейської інтеграції, бюджетування  
та узгодження політик Міністерства освіти і науки України

Цим Актом підтверджується, що висновки та пропозиції, сформульовані у кандидатській дисертації Редіної П.В. на тему «Організаційно-правові засади управління вищою освітою в Україні» використовуються у практичній діяльності Директорату європейської інтеграції, бюджетування та узгодження політик Міністерства освіти і науки України при розробці змін та доповнень до Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII, Положення про Міністерство освіти і науки України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 630, розробці та вдосконаленні підзаконних нормативно-правових актів у сфері вищої освіти.

**Комісія:**

Керівник експертної групи з питань узгодження політик та проектної діяльності директорату європейської інтеграції, бюджетування та узгодження політик Міністерства освіти і науки України

*[Handwritten Signature]* О. В. Двірська

Державний експерт експертної групи з європейської інтеграції директорату європейської інтеграції, бюджетування та узгодження політик Міністерства освіти і науки України

*[Handwritten Signature]* С. І. Шкабко

## ДОДАТОК Б

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ  
ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Редіна П.В. Міністерство освіти і науки України в системі управління освітою: особливості адміністративно-правового статусу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». Ужгород, 2018. № 53. Т. 2. С. 57-61.

2. Редіна П.В. Контроль у сфері вищої освіти в Україні: окремі питання організації та правового забезпечення. *Право і суспільство*. Дніпро, 2021. № 2. С. 112-118.

3. Редіна П.В. Інститут студентського самоврядування у закладах вищої освіти: теоретико-прикладний аспект. *Наука і техніка сьогодні*. Київ, 2023. № 9 (23). С. 65-74.

*Наукові праці, в яких засвідчено апробацію матеріалів дисертації:*

1. Редіна П.В. Вища освіта Польщі: окремі питання організації та правового забезпечення. *Юридична осінь 2017 року*: зб. тез доповідей та наук. повідомл. учасників всеукр. наук. конф. молодих вчених та студентів (м. Харків, 15 листоп. 2017 р.). Харків, 2017. С. 235-237.

2. Редіна П. В. Студентське самоврядування в системі управління вищою освітою. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 12-13 квітн. 2018 р.). Харків, 2018. С. 134-135.

3. Редіна П.В. Дуальна освіта в Німеччині: окремі аспекти організації та правового забезпечення. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 11-12 квітн. 2019 р.). Харків, 2019. С. 495-498.



4. Редіна П.В. Досвід країн Європейського Союзу щодо розвитку вищої освіти та його значення для України: окремі питання дослідження. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти*: матеріали IV Всеукраїнської за міжнародною участю науково-практичної конференції (м. Полтава, 23-24 жовтня 2019 р.). Полтава, 2019. С. 54-56.

5. Редіна П.В. Щодо проблеми конкурсного відбору членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 9-10 квітн. 2020 р.). Харків, 2020. С. 166-169.

6. Редіна П.В. Особливості громадського контролю у сфері вищої освіти в Україні. *Європейський потенціал розвитку юридичної науки, законодавства і правозастосовної практики*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Влоцлавек, Республіка Польща, 26-27 лютого 2021 р.). С. 179-182.

7. Редіна П.В. Міністерство освіти і науки України: становлення та розвиток. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20-21 травн. 2021 р.). Харків, 2021. С. 205-207. (електронне наукове видання).

*Наукові праці, в яких додатково відображено  
наукові результати дисертації:*

1. Редина П.В. Дуальная система подготовки кадров – путь к качеству высшего образования (организационно-правовой аспект). *Leges et Vita*. № 8/2. 2019. № 8. С. 87–91.

2. Редіна П.В. Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти: сучасний стан організації та правового забезпечення. *Visegrad Journal on Human Rights*. Словацька Республіка, м. Братислава. 2020. № 1. С. 118-123.