

УДК 342.5:378

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2024.6.10>

П'ятничук Ірина Дмитрівна,

кандидат економічних наук, доцент,

декан факультету управління

Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

ORCID ID: 0000-0003-2876-6422

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ

LEGAL MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT OF HIGHER EDUCATION

У статті досліджено правовий механізм публічного управління системою вищої освіти, що є ключовим елементом забезпечення ефективного функціонування та розвитку освітньої сфери в Україні. Метою дослідження є аналіз нормативно-правових актів, які регламентують питання управління вищою освітою, через діагностику матеріалів із загальнодоступних баз нормативних документів, зокрема Офіційного вебпорталу парламенту України "Рада. Верховна Рада України". Увагу приділено комплексному аналізу правового забезпечення освітньої діяльності та визначенню основних елементів правового механізму.

До основних елементів правового механізму публічного управління вищою освітою віднесено: законодавчу основу, органи управління, основні функції цих органів, правовий статус закладів вищої освіти, а також права і обов'язки учасників освітнього процесу. У статті акцентується на різних рівнях регламентування публічного управління вищою освітою, які включають глобальний, національний та локальний аспекти. Особливу увагу приділено ролі органів публічного управління у створенні нормативно-правової бази, контролі за дотриманням стандартів, фінансовому забезпеченні та сприянні міжнародній співпраці.

Встановлено, що правовий механізм публічного управління системою вищої освіти є важливим інструментом регулювання освітньої сфери, який забезпечує реалізацію стратегічних завдань держави в контексті соціально-економічного та інноваційного розвитку.

У результаті дослідження встановлено, що правовий механізм є основою для формування стійкої, прозорої та ефективної системи публічного управління вищою освітою. Це включає координацію між усіма суб'єктами освітнього процесу, формування умов для реалізації прав і свобод учасників освітньої діяльності, а також створення сприятливого середовища для інноваційного розвитку. Представлені висновки можуть бути використані для вдосконалення законодавства, покращення управлінських практик та забезпечення сталого розвитку освітньої сфери України.

Ключові слова: публічне управління, вища освіта, механізми публічного управління, правовий механізм, публічне управління вищою освітою, публічне адміністрування, сталий розвиток, якість освіти, цифровізація.

The article examines the legal mechanism of public governance in the higher education system, which serves as a key element in ensuring the effective functioning and development of the educational sector in Ukraine. The aim of the study is to analyze the regulatory legal acts governing higher education management through the examination of materials from publicly available databases of normative documents, in particular, the Official Web Portal of the Ukrainian Parliament "Rada. Verkhovna Rada of Ukraine." Special attention is given to a comprehensive analysis of the legal framework for educational activities and the identification of the main elements of the legal mechanism.

The main elements of the legal mechanism for public governance in higher education include: the legislative framework, governance bodies, the primary functions of these bodies, the legal status of higher education institutions, as well as the rights and responsibilities of participants in the educational process. The article emphasizes the different levels of regulation in public governance of higher education, encompassing global, national, and local aspects. Particular focus is placed on the role of public governance bodies in creating the regulatory legal framework, monitoring compliance with standards, providing financial support, and fostering international cooperation.

It has been established that the legal mechanism of public governance in the higher education system is an essential tool for regulating the educational sector, enabling the implementation of the state's strategic objectives in the context of socio-economic and innovative development.

The study concludes that the legal mechanism forms the foundation for building a stable, transparent, and effective system of public governance in higher education. This includes coordination among all stakeholders in the educational process, the creation of conditions for the realization of the rights and freedoms of educational participants, and the establishment of a favorable environment for innovative development. The presented findings can be used to improve legislation, enhance governance practices, and ensure the sustainable development of Ukraine's educational sector.

Key words: public governance, higher education, public management mechanisms, legal mechanism, public management of higher education, public administration, sustainable development, quality of education, digitalization.

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку суспільства система вищої освіти виступає важливим інструментом формування інтелектуального потенціалу нації, підготовки висококваліфікованих фахівців і забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку держави. Ефективне функціонування цієї системи залежить від якісного публічного управління, яке має бути побудоване на основі правових принципів, забезпечувати прозорість, підзвітність та відповідність сучасним викликам.

Розвиток глобалізації, інтеграції України до європейського освітнього простору, цифровізація управлінських процесів і зростаючі суспільні очікування щодо якості освіти висувають нові вимоги до правового механізму управління цією сферою. Правові засади публічного управління вищою освітою повинні забезпечувати баланс між інтересами держави, освітніх установ і суспільства, сприяти забезпеченню академічної свободи, автономії закладів освіти, а також соціальної відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання правового механізму публічного управління вищою освітою висвітлено у наукових працях таких дослідників: Вавренюк С. А. [1], Древаль Ю. Д. [2], Лукіна Т. О., Шошова А. Г. [3], Мороз В. М. [4], Паращенко Л. І. [5], Шевченко В. М. [6] та ін. Ці науковці зробили значний внесок у дослідження проблем управління вищою освітою в Україні, опублікувавши численні наукові праці та активно беручи участь у реформуванні системи освіти.

Однак, потребує подальших досліджень питання правового механізму публічного управління вищою освітою, які б враховували сучасну

ситуацію в країні, що зумовлює актуальність даного дослідження.

Цілі статті. Основна мета статті полягає у дослідженні теоретико-методологічних основ і практичних підходів до правового механізму публічного управління вищою освітою для забезпечення її ефективності та конкурентоспроможності.

Виклад основного матеріалу. З метою проведення аналізу інформації про нормативно-правові акти, які регламентують питання у сфері вищої освіти, було здійснено діагностику матеріалів, які містяться у загальнодоступних базах з нормативними документами, зокрема на Офіційному вебпорталі парламенту України «Рада. Верховна Рада України».

У цілому із 277451 документа, який є завантаженим на цей вебпортал, 673 знайдено за підсумками запиту за ключовими словами «вища освіта» (станом на 23.07.2024 р.), що становить 0,24% від загальної кількості усіх нормативних документів, тобто менше одного відсотка. При цьому, 35 з них видані міжнародними організаціями, а 654 вітчизняними [7].

Встановлено, що найбільшу кількість нормативних документів, які регламентують питання у сфері вищої освіти, розробили міністерства (284 документи, або 43,43%), Кабінет Міністрів України (232 документи, або 35,47%), а також Верховна рада України (80 документів, або 12,23%). Решта інституцій (комітети, агентства, комісії тощо) створили від 0,31% до 2,75%, тобто менше 3% документів кожна (до них відносяться ухвали, накази, розпорядження, листи тощо) [7].

Аналіз інформації про кількість нормативних документів, які регламентують питання у сфері вищої освіти наведено на рис. 1.

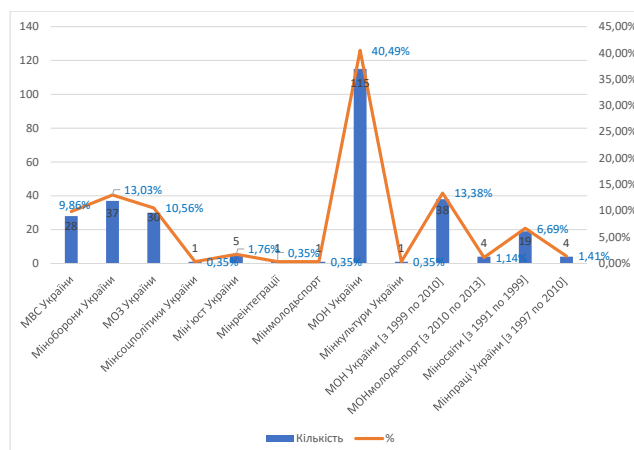


Рис. 1. Інформація про міністерства, які є розробниками документів у сфері вищої освіти на вебпорталі «Рада. Верховна Рада України» станом на 01.07.2024 р.

*Джерело: складено на основі [7].

Проведений аналіз дав змогу встановити, що серед міністерств найбільшу кількість нормативних документів розробило Міністерство освіти і науки України (МОН України), яке функціонує з 28.02.2013 р. – 115 документів, або 40,49% від кількості документів, які розроблені міністерствами. При цьому, варто відмітити, що це міністерство пройшло довгий шлях реорганізації [7]:

- Міністерство освіти України (Міносвіти), яке функціонувало 12.12.1991 р. по 15.12.1999 р., сформулювало 19 документів, або 6,69%;

- Міністерство освіти і науки України (МОН України), яке функціонувало з 15.12.1999 р. по 09.12.2010 р., розробило 38 документів, або 13,38%;

- Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України (МОНмолодьспорт України), яке функціонувало з 09.12.2010 р. по 28.02.2013 р., розробило 4 документи, або 1,14%.

Також значну кількість документів було розроблено такими міністерствами, як: Міністерство оборони України (Міноборони України) – 37 документів, або 13,03%; Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ України) – 30 документів, або 10,56%; Міністерство внутрішніх справ України (МВС України) – 28 документів, або 9,86%. Решту міністерств (Міністерство соціальної політики України (Мінсоцполітики України), Міністерство юстиції України (Мін'юст України), Міністерство з питань реінтеграції тимчасово

окупованих територій України (Мінреінтеграції), Міністерство молоді та спорту України (Мінмолодьспорт), Міністерство культури України (з 13.05.1991 р. по 26.09.1995 р.), Міністерство праці та соціальної політики України (Мінпраці України) (з 25.07.1997 р. по 09.12.2010 р.) розробило від 1 до 5 документів [7].

Крім цього, встановлено, що чинними є 470 документів, такими, що втратили чинність – 113, дія, у яких зупинена – 1, дія, у яких відновлена – 1, із не визначеним статусом – 88 документів [7]. З-поміж нормативно правових документів, які регламентують питання у сфері вищої освіти є: 38 законів, 181 постанова, 99 розпоряджень, 8 указів, 278 наказів.

Встановлено, що базовим нормативно-правовим документом, який регламентує питання публічного управління вищою освітою є Закон України «Про вищу освіту» [8], який визначає важливі правові, організаційні, фінансові складові функціонування системи вищої освіти, формує передумови щодо розвитку партнерства між органами державної влади та бізнесу із закладами вищої освіти. Вивчення результатів щодо пов'язаних з цим документом на Офіційному вебпорталі парламенту України «Рада. Верховна Рада України», дали змогу встановити, що пов'язаних з цим Законом України є 871 документ (рис. 2).

Також встановлено взаємозв'язок Закону України з іншими правовими документами. Так, основний документ зумовив зміни в 16 інших документах,

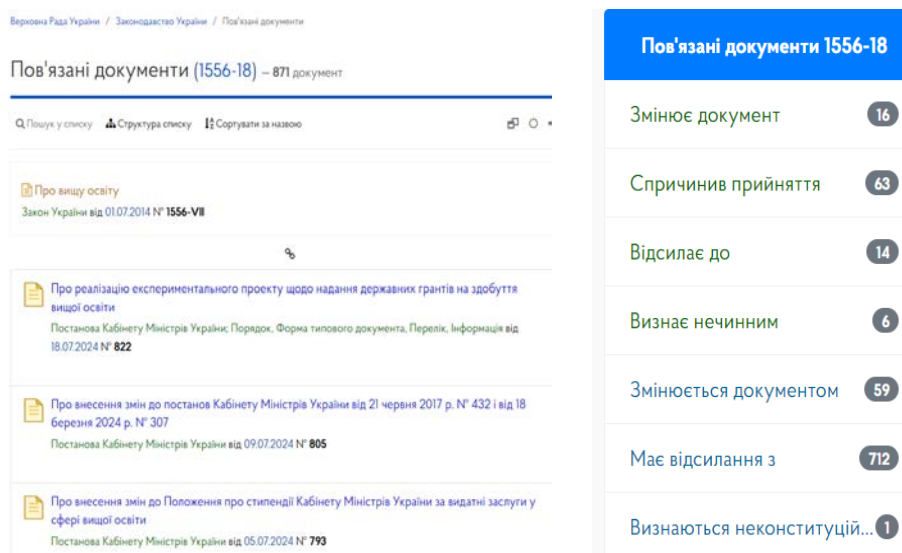


Рис. 2. Результати вивчення інформації про пов'язані документи із Законом України «Про вищу освіту» на вебпорталі «Рада. Верховна Рада України»

*Джерело: складено на основі [7].

спричинив прийняття 63 інших документів, здійснює відсилання до 14 інших документів, визнає нечинними 6 документів. У свою чергу, основний документ змінений у результаті прийняття 59 інших документів, має відсилання до 712 інших документів, а також одним документом визнаються неконституційними окремі положення досліджуваного Закону України, а саме рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту» [8].

Таким чином, можемо резюмувати, що у результаті проведеного реформування вищої освіти, напрацьовано значну нормативно-правову базу щодо регламентування питань у сфері вищої освіти. Однак залишаються проблемні питання, які потребують вирішення.

Досліджено, що правовий механізм публічного управління вищою освітою в Україні, який регулюється низкою законодавчих актів і визначають

структуру, функції та обов'язки органів управління, а також права та обов'язки учасників освітнього процесу. До основних елементів цього механізму можна віднести: законодавчу основу, органи управління, основні функції органів управління, правовий статус закладів вищої освіти, права і обов'язки учасників освітнього процесу.

Законодавчу основу правового механізму публічного управління вищою освітою становить сукупність законів, нормативних актів, і підзаконних актів, які регулюють сферу вищої освіти. Варто відмітити, що законодавча основа регламентує права, обов'язки й відповідальність усіх суб'єктів освітньої діяльності, встановлює стандарти вищої освіти та вимоги до її якості, а також сприяє забезпеченню правової бази для функціонування ЗВО та органів публічного управління вищою освітою.

За підсумками проведеного емпіричного дослідження, виокремлено рівні регламентування публічного управління вищою освітою, які становлять його законодавчу основу (табл. 1).

Таблиця 1

Рівні регламентування публічного управління вищою освітою

Рівень регламентування	Компонент законодавчої основи	Його характеристика
1	2	3
1 рівень	Конституція України	Основний закон, що закріплює права громадян на освіту та визначає основні принципи державної політики у сфері освіти
	Закони України	Закони України, які регламентують питання у сфері вищої освіти: Закон України «Про освіту»: визначає загальні засади освітньої діяльності, права та обов'язки учасників освітнього процесу, принципи державної політики у сфері освіти. Закон України «Про вищу освіту»: регулює діяльність вищих навчальних закладів, визначає їх права та обов'язки, встановлює вимоги до освітніх програм, процедур акредитації та ліцензування.
2 рівень	Підзаконні акти	Постанови Кабінету Міністрів України, а саме документи, що регулюють конкретні аспекти освітньої діяльності, такі як фінансування, порядок прийому до ЗВО, умови надання стипендій тощо. Накази Міністерства освіти і науки України, тобто нормативні акти, що деталізують положення законів та постанов, встановлюють методичні рекомендації, стандарти вищої освіти, тощо
3 рівень	Міжнародні угоди та стандарти	Ініціатива з гармонізації систем вищої освіти в Європі, до якої приєдналася Україна, і включає стандарти та рекомендації щодо забезпечення якості освіти, мобільності студентів та викладачів. Угоди про міжнародне співробітництво, тобто двосторонні та багатосторонні угоди з іншими країнами щодо визнання дипломів, спільних досліджень та освітніх програм
4 рівень	Нормативні акти обласних та районних адміністрацій	Нормативні документи, розроблені обласними та районними державними адміністраціями щодо регламентування питання у сфері вищої освіти у громадах (плани, кошториси, правила, тощо)
5 рівень	Нормативні акти органів місцевого самоврядування	Нормативні документи, розроблені органами місцевого самоврядування щодо регламентування питання у сфері вищої освіти у громадах (плани, кошториси, правила, тощо)
6 рівень	Нормативні акти ЗВО	Статuti ЗВО та інші документи, що визначають внутрішню структуру, порядок управління, права та обов'язки учасників освітнього процесу у конкретному закладі, а також правила внутрішнього розпорядку, котрі визначають конкретні процедури та норми поведінки в межах ЗВО

*Джерело: складено автором.

Так, перший рівень представлений нормативно-правовими документами, які мають найвищу юридичну силу, це Конституція і Закони України. Другий рівень представлений підзаконними актами, тобто Постановами Кабінету Міністрів України та накази міністерств, зокрема Міністерства освіти і науки України. Третій рівень представлений міжнародними угодами та стандартами. Четвертий рівень представлений нормативними актами, які розроблено обласними та районним державними адміністраціями, а п'ятий рівень – нормативними документами, які розроблено органами місцевого самоврядування. Завершальний, шостий рівень – це нормативні документи, розроблені у ЗВО, і визначають внутрішню структуру, порядок управління, права та обов'язки учасників освітнього процесу у кон-

кретному закладі, а також правила внутрішнього розпорядку, котрі визначають конкретні процедури та норми поведінки в межах ЗВО.

Органи публічного управління вищою освітою виконують ключову роль у забезпеченні функціонування та розвитку системи вищої освіти [9; 10]. Вони встановлюють нормативно-правову базу, контролюють дотримання стандартів, забезпечують фінансування та координують міжнародну співпрацю. Нижче наведені основні органи публічного управління вищою освітою в Україні (табл. 2).

При цьому, досліджено, що органи управління виконують такі основні функції:

- розробка та впровадження державної політики у сфері вищої освіти;
- нормативно-правове регулювання діяльності закладів вищої освіти;

Таблиця 2

Основні органи публічного управління вищою освітою

Назва органу	Характеристика
1	2
Міністерство освіти і науки України (МОН)	– головний державний орган, відповідальний за розробку та реалізацію державної політики у сфері освіти та науки; – розробляє нормативно-правові акти, стандарти освіти, методичні рекомендації; – контролює діяльність закладів вищої освіти, здійснює акредитацію та ліцензування; – забезпечує фінансування державних ЗВО та контроль за використанням бюджетних коштів; – координує міжнародну співпрацю у сфері освіти.
Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО)	– незалежний орган, що здійснює оцінку та акредитацію освітніх програм ЗВО; – розробляє критерії та процедури забезпечення якості вищої освіти; – проводить моніторинг та аналіз якості освітніх послуг.
Кабінет Міністрів України	– вищий орган виконавчої влади, що затверджує основні напрями державної політики у сфері освіти; – приймає постанови та розпорядження щодо фінансування, розвитку та реформування системи вищої освіти.
Верховна Рада України	– законодавчий орган, що приймає закони та інші нормативно-правові акти, які регулюють діяльність системи вищої освіти; – контролює виконання законів та державної політики у сфері освіти.
Державна служба якості освіти України	– відповідальна за контроль за дотриманням стандартів якості освіти; – проводить інспекції та перевірки діяльності вищих навчальних закладів.
Рада ректорів вищих закладів вищої освіти України	– консультативно-дорадчий орган, що об'єднує керівників вищих навчальних закладів; – надає рекомендації щодо розвитку системи вищої освіти, організації навчального процесу та вдосконалення управління.
Обласні державні адміністрації та департаменти освіти і науки	– координують діяльність закладів вищої освіти на регіональному рівні; – забезпечують виконання державних програм у сфері вищої освіти; – сприяють вирішенню соціальних питань студентів і викладачів (житло, стипендії тощо).
Органи місцевого самоврядування	– забезпечують реалізацію державної політики у сфері освіти на місцевому рівні; – підтримують діяльність вищих навчальних закладів, що знаходяться на їх території.
Заклади вищої освіти (університети, академії, інститути)	– автономно ухвалюють рішення щодо освітніх програм, внутрішніх правил і процедур; – розробляють і реалізують стратегії розвитку; – формують академічну політику в межах законодавства.

*Джерело: складено автором.

- акредитація та ліцензування освітніх програм;
- контроль та моніторинг якості освіти.

Ще одним важливим елементом правового механізму публічного управління є правовий статус закладів вищої освіти, а саме:

1. Автономія, тобто заклади вищої освіти мають певну автономію в управлінні своїми фінансовими та академічними справами.

2. Акредитація, що означає, що всі навчальні програми повинні проходити процедуру акредитації.

3. Фінансування – заклади можуть фінансуватися як з державного бюджету, так і за рахунок власних надходжень.

Наступним елементом механізму публічного управління вищою освітою є права та обов'язки учасників освітнього процесу. До зацікавлених сторін освітнього процесу відносяться здобувачі вищої освіти, викладачі та адміністрація ЗВО. Основними правами та обов'язками учасників освітнього процесу у ЗВО є:

1. Здобувачі вищої освіти – мають право на якісну освіту, вибір навчальних дисциплін та участь у громадському житті закладу.

2. Викладачі – мають право на академічну свободу, професійний розвиток та гідні умови праці.

3. Адміністрація – відповідає за забезпечення якості освітнього процесу та дотримання законодавства.

Ці основні елементи формують правовий механізм публічного управління вищою освітою в Україні, забезпечуючи правову основу для функціонування та розвитку системи вищої освіти.

Висновки. Таким чином, на основі проведеного дослідження можемо резюмувати, що

у статті досліджено ключові аспекти правового механізму публічного управління системою вищої освіти, що є основоположним елементом забезпечення ефективного функціонування та розвитку освітньої сфери. Проведений аналіз дозволив визначити основні елементи правового механізму, серед яких: законодавча основа, органи управління, їхні основні функції, правовий статус закладів вищої освіти, а також права та обов'язки учасників освітнього процесу.

Зазначено, що публічне управління вищою освітою здійснюється на кількох рівнях регламентування. Органи публічного управління виконують ключову роль у формуванні нормативно-правової бази, забезпеченні контролю за дотриманням стандартів, фінансуванні та сприянні міжнародній співпраці.

У результаті дослідження встановлено, що для забезпечення стійкого розвитку системи вищої освіти України необхідно створювати правові механізми, які сприятимуть прозорості, підзвітності та ефективності публічного управління. Це вимагає подальшого вдосконалення законодавства, адаптації до європейських стандартів та посилення інтеграційних процесів в освітньому середовищі.

Отже, правовий механізм публічного управління системою вищої освіти є важливим інструментом регулювання освітньої сфери, який забезпечує реалізацію стратегічних завдань держави в контексті соціально-економічного та інноваційного розвитку. Подальше дослідження цього питання є актуальним для формування ефективних управлінських рішень та забезпечення конкурентоспроможності системи вищої освіти України.

REFERENCES:

1. Vavreniuk, S. A. (2019). Orhanizatsiino-pravovyi mekhanizm derzhavnoho upravlinnia vyshchoiu osvitoiu Ukrainy [Organizational and Legal Mechanism of Public Administration of Higher Education in Ukraine]. *Investysii: praktyka ta dosvid – Investments: Practice and Experience*, (17), 54–58 [in Ukrainian].
2. Dreval, Yu. D. (2014). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia vyshchoiu osvitoiu v Ukraini: problemy formuvannia ta vdoskonalennia [Mechanisms of Public Administration of Higher Education in Ukraine: Problems of Formation and Improvement]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriya: Derzhavne upravlinnia – Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine. Series: Public Administration*, (2), 107–111 [in Ukrainian].
3. Lukina, T. O., & Shoshova, A. H. (2015). Udokonalennia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia spetsialnymy zakladamy dlia ditei z osoblyvymy osvitnimy potrebamy [Improvement of Mechanisms of Public Administration of Special Institutions for Children with Special Educational Needs]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public Administration: Theory and Practice*, (1), 86–96 [in Ukrainian].
4. Moroz, V. M. (2019). Orhanizatsiino-pravovyi mekhanizm derzhavno-upravlinskoho vplyvu: zmist ta kharakterystyka katehorii [Organizational and Legal Mechanism of Public Administration Influence: Content and Characteristics of the Category]. *Investysii: praktyka ta dosvid – Investments: Practice and Experience*, (23), 106–114 [in Ukrainian].
5. Parashchenko, L. I. (2012). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia zahalnoiu serednoiu osvitoiu v konteksti natsionalnoi stratehii rozvytku osvity [Mechanisms of Public Administration of General Secondary Education in the Context of the National Education Development Strategy]. *Derzhavne upravlinnia: udokonalennia ta rozvytok – Public Administration: Improvement and Development*, (1). Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_1_5 [in Ukrainian].

6. Shevchenko, V. M. (2010). Mekhanizmy realizatsii derzhavnoi polityky u sferi vyshchoi osvity v umovakh innovatsiinoho rozvytku Ukrainy [Mechanisms for Implementing State Policy in the Sphere of Higher Education in the Context of Ukraine's Innovative Development]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public Administration: Improvement and Development*, (5). Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_5_8 [in Ukrainian].
7. Ofitsiinyi vebportal parlamentu Ukrainy “Rada. Verkhovna Rada Ukrainy” [Official Web Portal of the Ukrainian Parliament “Rada. Verkhovna Rada of Ukraine”]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/u243ad981-5e92-460c-86c1-d530e0cc4d2e/stru2/stat/sort#Organ> [in Ukrainian].
8. Zakon Ukrainy «Pro vyshchu osvitu» vid 01.07.2014 r. № 1556-VII [Law of Ukraine "On Higher Education" dated 01.07.2014, No. 1556-VII]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> [in Ukrainian].
9. Pyatnychuk, I. D. (2023). Klasyfikatsiia mekhanizmiv publichnoho upravlinnia vyshchoiu osvitoiu [Classification of Public Management Mechanisms in Higher Education]. *Naukovi zhurnal «Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho» – Scientific Journal «Scientific Notes of V.I. Vernadsky TNU»*, 34(73)(6), 46-52 [in Ukrainian].
10. Pyatnychuk, I. D. (2024). Ekonomichnyi mekhanizm publichnoho upravlinnia vyshchoiu osvitoiu [Economic Mechanism of Public Management in Higher Education]. *Derzhava ta rehiony – State and Regions*, (3), 82-88 [in Ukrainian].