

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО



*Ольга Мельничук,
доктор юридичних наук, доцент,
декан факультету менеджменту та права
Вінницького національного
аграрного університету*

УДК 340.13:378(477)+(4)

Правові засади діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти в умовах євроінтеграції

Важко уявити повноцінну реалізацію конституційного права на освіту без забезпечення якості вищої освіти. Тому не випадково європейські країни, а останнім часом і Україна, приділяють увагу питанню розвитку системи забезпечення якості вищої освіти. Певний прорив у напрямі унормування відносин у цій сфері здійснено в Законі України «Про вищу освіту», в якому визначено поняття якості вищої освіти, повноваження, склад та діяльність Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти (далі – НАЗЯВО). З певними потугами та на фоні суперечок політиків щодо кваліфікаційних вимог і моральних якостей членів НАЗЯВО нова інституція, все ж, почала свою діяльність.

Проблема забезпечення якості вищої освіти в Україні в умовах євроінтеграції вивчена науковцями недостатньо, що актуалізує необхідність здійснення досліджень за обраною

темою. Акцентуємо увагу на тому, що означене питання є предметом наукових пошуків, переважно, фахівців у галузі педагогіки [1]. Правове регулювання інституційного забезпечення якості вищої освіти вивчають В. Ф. Опришко, М. О. Тимошенко, І. М. Шаркова, Ю. А. Будник та ін. Однак низка питань щодо функціонування НАЗЯВО, зокрема запровадження більш досконалого порядку формування його складу, законодавчого закріплення вимог до членів цього органу та визначення повноважень незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти, залишилася невирішеною. Очевидним є те, що проблема дослідження правових засад діяльності НАЗЯВО є малодослідженою та потребує наукового обґрунтування.

Автор статті ставить за мету розкрити правові засади діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти в умовах єв-

роінтеграції та розробити пропозиції, спрямовані на удосконалення його функціонування.

Європейське законодавство з питань забезпечення якості вищої освіти формувалося роками – від Болонської декларації (19 липня 1999 р.) до Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти, прийнятих у новій редакції в Єревані 14-15 травня 2015 року. На сьогодні європейські стандарти забезпечення якості вищої освіти реалізовані в низці країн, 36 агенцій яких представлені в Європейському реєстрі забезпечення якості вищої освіти [1, с. 10]. Очевидно, що провідні європейські країни накопичили певний досвід правового регулювання забезпечення якості вищої освіти, який може бути використаний в Україні. Скажімо, в Австрії функціонує Агентство із забезпечення якості та акредитації, яке є автономною структурою та відповідає за розробку освітніх стандартів і процедури забезпечення якості освіти. Закон Австрії «Про організацію університетів і навчання в університетах» 2002 р. [2] зобов'язує вищі навчальні заклади сформувати внутрішню систему управління якістю, яка повинна здійснюватися відповідно до міжнародних стандартів оцінки. Процедуру зовнішньої оцінки регулює Федеральний Закон «Про зовнішнє забезпечення якості вищої освіти та акредитації Австрії (Закон про контроль за якістю освіти)» від 29 липня 2011 р [3, с. 80]. Ця процедура проходить три етапи: проведення самооцінки та підготовки звіту; здійснення зовнішньої експертизи трьома членами комісії; опублікування звіту.

Діяльність Агенції із забезпечення якості вищої освіти Великобританії регулюється Кодексом якості вищої освіти 2012 р. та ґрунтується на таких принципах, як об'єктивність, неупередженість, демократичність. Так, про перевірку якості надання освітніх послуг і відповідності їх стандартам вищій на-

вчальний заклад попереджається заздалегідь, з ним узгоджуються питання, які виносяться на аудит. Зовнішня перевірка якості надання освітніх послуг здійснюється на підставі самооаналізу, підготовленого ВНЗ, а також шляхом опитування студентів, які беруть активну участь у цьому процесі. Результати перевірки доводяться до відома вищого навчального закладу для оперативного усунення недоліків. Лише після цього доповідь для загального ознайомлення друкується та оприлюднюється в системі Інтернет.

В основі діяльності Французької Агенції з оцінювання наукових досліджень і вищої освіти лежать Критерії, основні принципи і процедури акредитації 2012 р.; Принципи, рекомендації та практики із забезпечення якості та акредитації 2013 р. тощо. Система забезпечення якості вищої освіти Франції включає як внутрішнє, так і зовнішнє оцінювання. Зовнішнє оцінювання здійснюється на підставі внутрішньої самооцінки, проведеної навчальним закладом. До проведення зовнішнього оцінювання навчальних закладів залучаються французькі академічні та неакадемічні експерти, іноземні вчені, а також обрані представники студентів, що, на наш погляд, сприяє об'єктивності та неупередженості результатів. Результати зовнішнього оцінювання є гласними та розміщуються до загального відома в системі Інтернет.

Єдиний (органічний) Закон Іспанії про якість освіти від 23 грудня 2002 р. [4, с. 170-209] регулює процес оцінювання успішності осіб, які навчаються, діяльність викладачів та освітніх центрів, а також закріплює повноваження інспекцій в системі освіти. Загальна оцінка системи освіти здійснюється Міністерством освіти через Національний інститут оцінки якості системи освіти, без обмежень прав Автономних співтовариств у цьому аспекті. Уряд, на основі попередніх консультацій з Автономними співтовариствами, визначає структуру та функції Національного ін-



ституту оцінки якості системи освіти, гарантуючи участь у ньому органів управління освітою. Висновки цього інституту щодо забезпечення якості освіти публічно доступні. Крім зовнішньої атестації навчальні заклади по завершенню навчального року здійснюють внутрішні оціночні перевірки якості освіти.

У Німеччині функціонує декілька незалежних інституцій у сфері забезпечення якості вищої освіти, з-поміж яких назвемо: Інститут з акредитації, сертифікації та забезпечення якості, Німецьку раду з акредитації, Центральне агентство з оцінки та акредитації, Агентство з акредитації для дослідницьких програм в галузі охорони здоров'я та соціальних наук тощо. Їх діяльність регламентується такими документами, як: Загальні орієнтири для акредитації бакалаврату та магістратури, 2003 р., Рамкові кваліфікації німецької вищої освіти, 2005 р., Керівні принципи для вищих навчальних закладів з акредитації, 2007 р. та ін.

Огляд європейського законодавства у сфері вищої освіти свідчить про його сформованість та спрямованість на створення належних умов для повноцінного функціонування системи забезпечення якості вищої освіти на основі демократичних принципів її діяльності. Основне завдання системи забезпечення якості вищої освіти в європейських країнах полягає у наданні допомоги навчальним закладам для розвитку якості вищої освіти.

Певні зрушення в досліджуваному напрямі відбуваються і на пострадянському просторі. Наприклад, система оцінки якості вищої освіти Республіки Молдови ґрунтується на європейських стандартах та включає внутрішнє і зовнішнє забезпечення якості освітньої діяльності, а також діяльність національних та інших агентств із забезпечення якості вищої освіти. Відповідно до ст. 112 Освітнього кодексу Молдови управління якістю вищої освіти забезпечується на національному рівні Міністерст-

вом освіти та Національним агентством із забезпечення якості в професійній освіті, а на інституційному рівні – внутрішніми структурами забезпечення якості. Важливо, що на рівні Освітнього кодексу Молдови закріплено автономний статус Національного агентства із забезпечення якості в професійній освіті щодо Уряду, а також його незалежність у прийнятті рішень та організаційно (ст. 115). Нагадаємо, що саме така вимога до агентств визначена Стандартами і рекомендаціями щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти. Адаже саме від автономності та незалежності функціонування подібних агентств залежатиме результативність та ефективність реформи в сфері вищої освіти.

З метою проведення відповідної реформи в Україні та для реалізації державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти постановою Уряду від 15 квітня 2015 р. було утворене НАЗЯВО та затверджено його статут. На жаль, у ст. 17 Закону України «Про вищу освіту» не закріплено незалежний та автономний статус цього важливого органу, як того вимагають європейські стандарти та рекомендації. Водночас НАЗЯВО має широкі повноваження, від яких залежатиме, чи отримає ВНЗ акредитацію і ліцензію на здійснення освітньої діяльності, чи буде мати статус національного або дослідницького, чи будуть функціонувати в ньому спеціалізовані вчені ради тощо. Чи не перетворять законодавчо закріплені широкі повноваження НАЗЯВО в монополіста у сфері вищої освіти? Мабуть, сумнівів було б менше, якби Закон України «Про вищу освіту» більш чітко врегулював правовий статус незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти, що гарантувало б їх узаконену діяльність. Проте наразі, зі змісту ч. 1 ст. 23 закону, можна дійти висновку, що ці установи вправі виробляти рекомендації і надавати допомогу вищим навчальним закладам в організації системи забезпечення

якості вищої освіти та вносити пропозиції НАЗЯВО щодо акредитації освітньої програми. Вбачається, що окреслені повноваження недостатні для повноцінного функціонування незалежних установ. Хібною є й те, що в законі взагалі не визначено порядок формування і діяльності цих установ, не розмежовано їх функції та НАЗЯВО. Уявляється, що повноваження НАЗЯВО в частині підготовки експертних висновків з питань якості вищої освіти необхідно переглянути на користь незалежних установ. Уряд повинен вжити заходів для того, щоб ці установи, так само, як і НАЗЯВО, дійсно функціонували як незалежні.

На нашу думку, значною мірою ефективність діяльності НАЗЯВО залежатиме також і від його персонального складу. Не випадково обрання членів НАЗЯВО викликало активне обговорення серед урядовців, депутатів, громадськості. Широке повноваження цього колегіального органу ще більше загострюють питання професійності, доброчесності та високих моральних якостей 25 членів НАЗЯВО. Безсумнівно, ці особи повинні глибоко знати проблеми вищої освіти, орієнтуватися в освітньому законодавстві, мати високі моральні якості та бути доброчесними. Так, скажімо, у Фінляндії при обранні кандидатів до ради з оцінювання вищої освіти враховувався їх досвід діяльності у системі вищої освіти, знання освітньої політики та провідного міжнародного досвіду розвитку освітньої сфери, а також компетентність у питаннях оцінювання якості освіти [1, с. 18]. На нашу думку, необхідність законодавчого закріплення кваліфікаційних вимог до членів НАЗЯВО не викличе заперечень у громадськості. Вважаємо, що кандидати до НАЗЯВО, що обираються з'їздами з числа представників вищих навчальних закладів, повинні мати науковий ступінь доктора наук, що характеризує їх як професіоналів у сфері вищої освіти. Адже здобуття викладачем наукового ступеня док-

тора наук є свідченням того, що особа має певний науково-педагогічний стаж, розуміється на освітніх та наукових проблемах, має певний досвід у сфері вищої освіти, тому науковий ступінь доктора наук може розглядатися як критерій для членства в аналізованому національному органі у сфері освіти. Натомість особи, які обираються спільним представницьким органом всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців, повинні мати стаж роботи не менше, ніж десять років, розуміти проблеми та потреби суспільства у сфері освіти.

Доцільність унормування вимог щодо доброчесності та високих моральних якостей членів НАЗЯВО можна заперечити на тій підставі, що ці поняття є оціночними і не мають правової визначеності. Та попри це, такі вимоги закріплені законодавчо щодо деяких посад, від яких суспільство вимагає доброчесності, високої моральності. Наприклад, Конституція України встановлює вимогу доброчесності до суддів (ст. 127), володіння високими моральними якостями – до суддів Конституційного Суду України (ст. 148). У Законі України «Про освіту» встановлено, що педагогічною діяльністю можуть займатися особи з високими моральними якостями (ст. 54). Зрештою, особа, позбавлена моральності та доброчесності не може притидіяти корупції. Мабуть, цим пояснюється наказ Генерального прокурора України «Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України» від 16 червня 2016 р. Стосовно ж академічної доброчесності, то вона взагалі повинна бути важливою складовою проведення освітніх реформ.

У зв'язку з викладеним вище, пропонуємо доповнити ч. 2 ст. 19 Закону України «Про вищу освіту» таким реченням: «Особа, яка обирається з'їздами з числа представників вищих навчальних закладів України, повинні мати науковий ступінь док-



тора наук, а ті, які обираються спільним представницьким органом всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців – стаж роботи за фахом не менше десяти років та досвід роботи у сфері освіти. Членом Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти може бути особа, яка володіє високими моральними якостями та є добросовісною». Для того, щоб останнє речення не залишалося декларацією доцільно розробити порядок перевірки членів НАЗЯВО на добросовісність.

Законодавчо визначена процедура обрання/делегування членів НАЗЯВО зазнала критики [5]. Дійсно, можна погодитися з висловленою у пресі пропозицією відмовитися від системи виборів членів агентства та перейти до конкурсного відбору, адже це більше притаманно європейській практиці. У цьому контексті зауважимо, що відповідно ч. 9 ст. 119 Освітнього кодексу Молдови члени Керівної ради обираються на 4-річний термін якраз на основі відкритого конкурсу, який проводиться за участі міжнародного журі. Вважаємо, що саме конкурсний відбір може забезпечити проходження до складу НАЗЯВО найбільш професійних та добросовісних членів. Крім того, такий порядок дасть можливість брати участь у конкурсі самовисуванцям, а не лише делегатам від академій наук

чи обраним з'їздами з числа представників вищих навчальних закладів або спільним представницьким органом всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців. Тому порядок формування складу НАЗЯВО потребує подальшого наукового обговорення з тим, щоб дійсно забезпечити незалежність та автономність функціонування НАЗЯВО.

Отже, європейські країни мають сформоване законодавство, яке регулює систему внутрішнього та зовнішнього забезпечення якості, діяльності агентств із забезпечення якості вищої освіти. В Україні лише відбувається процес його становлення, основи якого заклав Закон України «Про вищу освіту». В системі забезпечення якості вищої освіти в Україні ключовим елементом є спеціально утворений колегіальний орган – Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, який покликаний реалізувати державну політику у сфері забезпечення якості вищої освіти. Фактично від цього органу залежатиме ефективність проведення реформ у сфері вищої освіти, тому вкрай важливо, щоб Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти мало незалежний статус, а вимоги щодо професійного рівня та високих моральних якостей його членів були чітко закріплені в Законі України «Про вищу освіту».

Список використаних джерел

1. *Розвиток системи забезпечення якості вищої освіти в Україні: інформаційно-аналітичний огляд*; за заг. ред. С. Калашнікової та В. Лугового; Т. Добко, І. Золотарьова, С. Калашнікова та ін. – Київ : ДП «НВЦ «Пріоритети», 2015. – 84 с.
2. *Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI/I/I_01134/fname_000643.pdf.
3. *Focus on the Structure of Higher Education in Europe 2006/07* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eacea.ec.europa.eu/Education/eurydice/documents/thematic_reports/086EN.pdf
4. *Образовательное законодательство зарубежных стран. Законы Австрии, Великобритании, Испании, Китая, Мексики, Нидерландов, Франции, ФРГ* : в 3 т. / сост.: Ю. А. Кудрявцев, И. Ю. Егорова, О. Л. Ворожейкина, В. Ф. Пугач,

Л. Н. Тарасюк]; под ред. В. М. Сырых. – М. : Готика, 2003–2003. – Т. 3: Законодательство об образовании. – 2003. – 560 с.

5. *Гнилий* компроміс. Як депутати запустили НАЗЯВО // Дзеркало тижня. Україна. – 2016. – № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/EDUCATION/gniliy-kompromis-_.html

Мельничук О. Ф. Правові засади діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти в умовах євроінтеграції

У статті розглянуто правові засади діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти в умовах євроінтеграції. Розкрито правове регулювання агенцій із забезпечення якості вищої освіти в європейських країнах. Внесено пропозиції до Закону України «Про вищу освіту» в частині вимог до членів Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти та порядку його формування на конкурсних засадах.

Ключові слова: якість вищої освіти, агентство, європейські стандарти якості, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, незалежні агенції.

Мельничук О. Ф. Правовые основы деятельности Национального агентства по обеспечению качества высшего образования в условиях евроинтеграции

В статье рассмотрены правовые основы деятельности Национального агентства по обеспечению качества высшего образования в условиях евроинтеграции. Раскрыто правовое регулирование агентств по обеспечению качества высшего образования в европейских странах. Внесены предложения в Закон Украины «О высшем образовании» в части требований к членам Национального агентства по обеспечению качества высшего образования и порядка его формирования на конкурсной основе.

Ключевые слова: качество высшего образования, агентство, европейские стандарты качества, Национальное агентство по обеспечению качества высшего образования, независимые агентства.

Melnychuk O. Legal bases of the National agency's activity for providing the higher education's quality in the conditions of euro integration

In the article the legal bases of the National Agency's activity for providing the higher education's quality in the conditions of euro integration have been considered. The legal regulation of agencies in providing the quality of higher education in the European countries has been viewed. The amendments to Law of Ukraine "On Higher Education" in the part of requirements to the members of the National Agency in providing the quality of higher education and the order of forming it on competitive bases.

Key words: quality of higher education, agency, European quality standards, the National Agency for providing the quality of higher education, independent agencies.