НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ЯКІСТЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

НЕВЯДОВСЬКИЙ Владислав Олегович - кандидат юридичних наук, доцент, заступник декана з навчально-методичної роботи факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ

ОРСІД: http://orcid.org/0000-0002-3107-1464

УДК: 342.95 (477)

Доведена необхідність запровадження обов'язкової експертизи у порядок ліцензування освітньої діяльності закладу вищої освіти, що не просто вносить якусь особливість у процедуру ліцензування, а принципово змінює її механізм.

Відмічено, що згідно із чинними Ліцензійними умовами провадження освітньої діяльності, затвердженими Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності» від 30.12. 2015 р. № 1187, ліцензування у сфері вищої освіти здійснюється за відповідною спеціальністю, при цьому ніяких вимог щодо окремих освітніх програм у даному нормативно-правовому акті немає. Однак, у той же час, у Додатках до Ліцензійних умов міститься ряд форм, в яких необхідно вказувати дані про навчальні плани, робочої програми з кожної навчальної дисципліни навчального плану. Наведення таких даних лише ускладнює та обтяжує процедуру ліцензування. Адже перевірка даної інформації не є необхідною для визначення рівня виконання ліцензійних вимог.

Обґрунтовано необхідність скористатися зарубіжним досвідом, зокрема Німеччини, в якій в якості одного з етапів передбачено впровадження результатів акредитації у практичну діяльність закладу вищої освіти. Тобто за результатами перевірки експерти відзначають не лише недоліки, але й досягнення закладу вищої освіти у порівнянні із результатами попередньої експертизи. Що ж стосується недоліків, то суб'єкт експертизи не просто їх фіксує у висновку, а надає керівництву закладу вищої освіти, його структурного підрозділу певну підтримку, допомогу в усуненні цих недоліків.

Ключові слова: вища освіта, контроль, адміністративні процедури, акредитація, ліцензування.

Постановка проблеми

Позиції науковців, громадських діячів, працівників освітньої сфери є яскравим свідченням того, що сучасна сфера управління освітою, зокрема механізм контролю за якістю останньої (і перш за все це стосується вищої школи), має ряд проблем та недоліків. І це цілком природньо, враховуючи те, що означена сфера перебуває на етапі реформування і все ще не набула остаточно сформованого вигляду. Однак, тим важливіше саме тепер активно акцентувати увагу на проблемних моментах на цьому шляху з метою їх конструктивного вирішення та забезпечення створення надійної, якісної та ефективної системи контролю за якістю вищої освіти в Україні. Огляд доктринальних джерел, наукових статей, досліджень проведених громадським організаціями, доповідей представників влади тощо доводить, що проблемні аспекти забезпечення якості вищої освіти знаходяться на різних рівнях (особистісному, інституціональному регіональному, національному, міжнародному) та у різних площинках (психологічній, культурній, правовій, управлінській

тощо). Для мети нашого дослідження особливий інтерес становлять правові проблеми та перспективи розвитку контролю за якістю освіти, а саме адміністративні процедури реалізації даного контролю. Ключовими адміністративними процедурами забезпечення якості вищої освіти в Україні є ліцензування та акредитація, удосконаленню яких ми далі і приділимо увагу. З цього приводу доцільно відзначити думку І. О. Громової, що система ліцензування та акредитації в Україні є одним з головних інструментів державного управління освітою, якій до сьогодні практично нівелював право на автономність та самостійність вищих навчальних закладів в освітній діяльності. Вища освіта в Україні знаходиться в застої, освітні програми швидко втрачають актуальність, жорстким державним врегулюванням гальмується розвиток вишив. Проведення ліцензування та акредитації є випробуванням для будь-якого закладу, навіть самого іменитого. ВНЗ любого рівня, розміру, місця розташування та форми власності стикається з низкою проблем як зовнішніх (на рівні органів управління, ліцензування та акредитації), так і внутрішніх (організація, час, методика) [1].

Стан дослідження проблеми

Окремі проблемні аспекти реалізації адміністративних процедур, пов'язаних із здійсненням контролю за якістю вищої освіти у своїх наукових працях розглядали: І. Бабин, Г. Воскобойникова, М. Головянко, Л. Гриневич, С. Гришко, Т. Добко, І. Лікарчук, Г. Клімова, Г. Козополянська, Ю. Кордуба, О. Корнилова, О. Музичук, Ю. Огороднік, С. Свіжевська та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, вчені досить мало уваги приділили проблемі покращення вказаних вище процедур, серед яких особливе місце відводиться ліцензуванню та акредитації.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб обґрунтувати необхідність вдосконалення адміністративних процедур здійснення контролю за якістю вищої освіти. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити такі завдання: вирішити проблеми, пов'язані з ліцензування освітньої діяльності; опрацювати напрямки покращення процедури акредитації.

Наукова новизна дослідження полягає у тому, що вперше здійснено комплексне опрацювання напрямків вдосконалення адміністративних процедур здійснення контролю за якістю вищої освіти.

Виклад основного матеріалу

Починаючи наукове дослідження варто відзначити, що ліцензування являє собою засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, спрямований на забезпечення безпеки та захисту економічних і соціальних інтересів держави, суспільства, прав та законних інтересів, життя і здоров'я людини, екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища [2]. Відповідно ліцензування закладу освіти – це процедура визнання спроможності юридичної особи провадити освітню діяльність відповідно до ліцензійних умов провадження освітньої діяльності [3]. Правовою основою процедури ліцензування освітньої діяльності закладів вищої освіти є Закони України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2.03.2015 р. № 222-VIII, «Про освіту» від 5.09.2017 р. № 2145-VIII, «Про вищу освіту» від 1.07.2014 р. № 1556-VII, Постанова КМУ «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності» від 30.12. 2015 р. № 1187. Аналіз положень цих нормативно-правових актів одразу ж дозволяє помітити, що процедура ліцензування освітньої діяльності дещо відрізняється від загальної процедури ліцензування передбаченої у законі «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2.03.2015 р. № 222-VIII. А саме ліцензування ЗВО передбачає проведення виїзної ліцензійної експертизи Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти. У той час статтями 11-13 закону «Про ліцензування видів господарської діяльності» не передбачено проведення ніякої експертизи. Звісно можна посилатися на те, що у статі 7 даного закону закріплено, що ліцензування освіт-

ньої діяльності здійснюється з урахуванням особливостей, визначених спеціальними законами у сфері освіти. Однак, як справедливо відмічає В. Бахрушин, що врахування особливостей «може стосуватися певних деталей, але не принципів ліцензування [4]. Тобто як запровадження такої обов'язкової експертизи у порядок ліцензування освітньої діяльності закладу вищої освіти не просто вносить якусь особливість у процедуру ліцензування, а принципово змінює її механізм, ускладнюючи останній. З одного боку такий підхід є справедливим, оскільки спрямований на забезпечення високого рівня уваги держави до питання допущення суб'єктів до такого особливо важливого виду суспільної діяльності як надання освітніх послуг. А за іншого – постає питання про те, а чи у кожному випадку потрібен такий підхід? Зокрема йдеться про те, чи доцільно проводити таку ускладнену процедуру ліцензування по відношенню до державних закладів вищої освіти. Адже у деяких європейських країнах (наприклад, Естонії) процедура ліцензування саме державних закладів вищої освіти максимально спрощена. І такий підхід, на наше переконання, обумовлений тим, що державні заклади освіти, зокрема вищої, мають підвищений кредит довіри, що є цілком справедливим, адже кожна сучасна демократична, соціальна держава неабияк зацікавлена у збереженні та розвитку людського капіталу. А вища освіта є надзвичайно важливим засобом (інструментом) реалізації даної цілі. У той час як приватні заклади вищої освіти у значній мірі зацікавлені в отриманні прибутків від надання освітніх послуг. Тобто якщо держава створює заклади вищої освіти для забезпечення: конституційного права громадян на освіту; соціокультурного розвитку населення; економічного, інноваційного та іншого розвитку держави тощо. То приватні вищі школи в якості однієї із основних цілей мають отримання прибутків від своєї діяльності.

З огляду на зазначене, вважаємо, що доцільно скористатися досвідом деяких зарубіжних держав (зокрема, як зазначалося вище, Естонії) та спростити процедуру ліцензування державних вищих навчальних закладів.

Ще одним важливим проблемним аспектом законодавчого регулювання досліджуваної процедури ліцензування є те, що згідно із чинними Ліцензійними умовами провадження освітньої діяльності, затвердженими Постановою КМУ «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності» від 30.12. 2015 р. № 1187, ліцензування у сфері вищої освіти здійснюється за відповідною спеціальністю, при цьому ніяких вимог щодо окремих освітніх програм у даному нормативно-правовому акті немає. Однак, у той же час, у Додатках до Ліцензійних умов міститься ряд форм, в яких необхідно вказувати дані про навчальні плани, робочої програми з кожної навчальної дисципліни навчального плану. Наведення таких даних лише ускладнює та обтяжує процедуру ліцензування. Адже перевірка даної інформації не є необхідною для визначення рівня виконання ліцензійних вимог. Ситуація погіршується ще й тим, що відповідно до частини 21 Ліцензійних умов ліцензіат повинен повідомляти орган ліцензування про зміну даних, зазначених у документах, що додавалися до заяви, протягом місяця з дня настання таких змін.

Звідси вважаємо, що з метою удосконалення процедури ліцензування освітньої діяльності закладів вищої освіти слід переглянути форми, що додаються до заяви, виключивши із них вимоги щодо надання інформації, яка не має прозового відношення до забезпечення ліцензійних умов.

Далі, слід погодитися із позицію про те, що станом на сьогодні перелік ліцензійних вимог є ексклюзивним, тобто невиконання навіть одного показника по таблиці відповідності ліцензійним вимогам мало би приводити до відмови у наданні ліцензії. Такий підхід може вважатися об'єктивним і ефективним лише при дуже чітких показниках і при невеликій їх кількості. Кількість показників можна було б скоротити до наявності (1) стратегії розвитку програми і плану забезпечення її якості, (2) навчального плану; (3) кадрового забезпечення, (4) матеріально-технічної бази; (5) бібліотечних ресур-

сів. Інші показники мають бути частиною плану розвитку і нарощуватися у процесі розгортання освітньої програми [5, с.44]. З огляду на те, що для отримання ліцензії ліцензіат має виконати усі ліцензійні умови, дуже важливо щоб вони були прозорими та чіткими (однозначними). Однак аналіз положень чинних Ліцензійних умов не дозволяє впевнено говорити про те, що вимоги щодо зазначених умов є однозначними та прозорими. І яскравим прикладом цього є норма Ліцензійних умов про те, що «забезпеченість комп'ютерними робочими місцями, лабораторіями, полігонами, обладнанням, устаткуванням, що необхідні для виконання освітніх програм, обґрунтовується окремим документом з наданням розкладу їх використання та розрахунків достатності. При цьому враховується комп'ютерна техніка із строком експлуатації не більше восьми років. Забезпеченість навчальних аудиторій мультимедійним обладнанням повинна становити не менше ніж 30 відсотків». Проблема полягає у тому, що не зрозуміло як саме і ким має здійснюватися перевірка реального виконання ліцензіатом даної ліцензійної умови.

Підсумовуючи вище викладене, щодо реального стану процедури ліцензування у сфері вищої освіти, можемо констатувати, що сьогодні у її законодавчому підґрунті існують недоліки, через які вона (дана процедура) не у повній мірі відповідає передбаченим у законі «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2.03.2015 р. № 222-VIII принципам ліцензування, зокрема таким як: прозорість та однозначність ліцензійних вимог, необтяжливість зайвими вимогами і процедурами. Така ситуація, на нашу думку, створює сприятливі умови для надмірного втручання держави у освітню діяльність закладів вищої освіти. Однак означені проблеми можуть бути досить легко та швидко вирішені, шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства, яким регулюється зазначена процедура ліцензування.

Наступною важливою адміністративною процедурою контролю за якістю вищої освіти є акредитація. Чинне українське законодавство передбачає два види акредитації: акредитацію освітніх програм та інституційну акредитацію. Так само як і у випадку із ліцензуванням, правове регулювання процедури акредитації хоча й суттєво покращилося, втім не позбавлене певних недоліків. І в першу чергу слід звернути увагу на те, що існуючий на сьогодні в Україні підхід до акредитації передбачає перевірку документальної інформації, наданої закладом вищої освіти. І в цілому це відповідає провідним зарубіжним зразкам. Разом із тим не можна не відзначити, що на сьогодні в Україні, нажаль, досить низька культура якості освіти та досить високий рівень корупції і недоброчесності. За таких умов немає належної впевненості у тому, що відомості, які подаються закладами вищої освіти для акредитації є достовірними. В якості прикладу слід відзначити відомості про самооцінювання ЗВО за 2020, оприлюднені Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти є тому яскравим свідченням. Зокрема, згідно даного звіту 95% закладів вищої освіти у відомостях про самооцінювання вказали про відсутність випадків порушення академічної доброчесності [6], що аж занадто високий показник навіть для держав із виковим рівнем культури якості освіти. З огляду на те, що експерти досить часто зверхньо ставляться до процедури перевірки відомостей, що надані закладом вищої освіти, тобто не вдаються до співставлення таких даних, визначення їх кореляції, а обмежуються лише з'ясування чіткості формулювань відповідних положень. Як наслідок завищені рівні відповідності.

Для вирішення даної проблеми, необхідно забезпечити більш якісну роботу експертів, зобов'язавши їх під час виконання своїх функцій перевіряти не лише відповідність та чіткість формулювань, але й в цілому взаємозв'язок і узгодженість усіх компонентів освітньої програми. Крім того, слушною видається думка про те, що експерти повинні враховувати специфіку профілю навчального закладу і відповідної програми, а, отже, використовувати диференційований підхід до оцінки показників якості. При акредитації дослідницьких програм ВНЗ, перед яким стоїть завдання прориву

у певних наукових ділянках, треба брати до уваги одні критерії, напр. кількість і рівень наукових публікацій у наукових часописах, що практикують незалежне експертне оцінювання матеріалів. При акредитації професійних програм, стверджують Т. Добко, І. Золотарьова, С. Калашнікова треба брати до уваги інші критерії, скажімо, портфоліо публікацій студентів програм з журналістики. При акредитації ВНЗ, який, в силу своєї специфіки, приділяє особливу увагу громадянській освіті і вихованню, треба підбирати свій особливий набір критеріїв [7, с.44-45].

Також, вважаємо, що наявна процедура акредитації не забезпечує належне виявлення реальної дієвості та практичної цінності освітньої програми. Адже вона (дана процедура) не передбачає визначення навчальних та наукових досягнень студентів. Саме лише опитування здобувачів вищої освіти, передбачене законодавством, навряд чи можна вважати надійним джерелом про якість та ефективність освітньої програми. Натомість важливим показником її оцінювання за цими критеріями є врахування результатів оцінювання успіхів студентів у навчанні.

Далі, слід погодитися із думкою про те, що в операційних положеннях та інструкціях про акредитацію слід відобразити динамічне, а не статичне розуміння якості. Йдеться про те, що при акредитації слід вимірювати «додану вартість», підвищення якості, «дельту» в розвитку, а не поточний стан наявних показників. Зовнішня оцінка якості повинна враховувати ефективність діяльності ВНЗ залежно від доступних ресурсів. У різних ВНЗ різні стартові можливості і доступні ресурси також різні, а тому при акредитації слід перевіряти, чи досягли програми того відносного рівня якості і результативності, на який могли розраховувати при наявності таких ресурсів [7, с. 44]. У цьому контексті слід скористатися зарубіжним досвідом, зокрема Німеччини, в якій в якості одного з етапів передбачено впровадження результатів акредитації у практичну діяльність закладу вищої освіти. Тобто за результатами перевірки експерти відзначають не лише недоліки, але й досягнення закладу вищої освіти у порівнянні із результатами попередньої експертизи. Що ж стосується недоліків, то суб'єкт експертизи не просто їх фіксує у висновку, а надає керівництву закладу вищої освіти, його структурного підрозділу певну підтримку, допомогу в усуненні цих недоліків та подальшому розвитку освітньої діяльності за відповідним напрямком.

Висновок

Отже, підсумовуючи вищевикладене, можемо стверджувати, що існуючі на сьогодні недоліки у процедурі акредитації в сфері вищої освіти не мають кричущого характеру, тобто такого, який би ставив під сумнів доцільність та необхідність її існування у нинішньому вигляді. Однак вони, все ж таки, негативним чином позначаються на її спроможності на належному рівні забезпечувати якість освіти. Запропоновані нам вище кроки покликані усунути ці недоліки та підвищити надійність і авторитетність процедури акредитації як одного із основних адміністративних засобів забезпечення якості вищої освіти.

Література

1. Громова І. О. Ліцензування та акредитація спеціальностей в університеті: погляд на проблеми і досвід їх вирішення / І. О. Громова // Проблеми та перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти : зб. наук. пр. / ред. Л. Л. Товажнянський, О. Г. Романовський. Харків : НТУ «ХПІ», 2015. Вип. 43 (47) : матер. міжнар. наук.-практ. конф. : «Ідеї академіка Івана Зязюна у працях його учнів і соратників», 14-15 травня 2015 р. Ч. 2. С. 84-92.

2. Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2.03.2015 р. № 222-VIII // ВВР, 2015, № 23, ст.158

3. Закон України «Про вищу освіту» від 1.07.2014 р. № 1556-VII // ВВР, 2014, № 37-38, ст.2004

4. Бахрушин В. Проблеми ліцензування освітньої діяльності у вищій освіті / портал громадських експертів «Освітня політика» // URL: http://education-ua.org/

ua/articles/1221-problemi-litsenzuvannya-osvitnoji-diyalnosti-u-vishchij-osviti

5. Розвиток системи забезпечення якості вищої освіти в Україні: інформаційно-аналітичний огляд / Укладачі: Добко Т., Золотарьова І., Калашнікова С., Ковтунець В., Курбатов С., Линьова І., Луговий В., Прохор І., Рашкевич Ю., Сікорська І., Таланова Ж., Фініков Т., Шаров С.; за заг. ред. С. Калашнікової та В. Лугового. Київ : ДП «НВЦ «Пріоритети», 2015. 84 с.

6. Відомості про самооцінювання ЗВО: проблеми співвіднесення оцінок експертної групи та галузевої експертної ради, 2020 / Національна агентство із забезпечення якості вищої освіти // URL: https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/%d0%92%d1%96%d0%b4%d0%be%d0%bc%d0%be%d1%81%d1%82%d1%96-%d1%81%d0%b0%d0%bc%d0%be%d0%be%d1%86%d1%96%d0%bd%d1%8e%d0%b2%d0%b0%d0%bd%d-0%bd%d1%8f.pdf

7. Розвиток системи забезпечення якості вищої освіти в Україні: інформаційно-аналітичний огляд / Укладачі: Добко Т., Золотарьова І., Калашнікова С., Ковтунець В., Курбатов С., Линьова І., Луговий В., Прохор І., Рашкевич Ю., Сікорська І., Таланова Ж., Фініков Т., Шаров С.; за заг. ред. С. Калашнікової та В. Лугового. Київ : ДП «НВЦ «Пріоритети», 2015. 84 с.

SUMMARY

The necessity of introduction of obligatory examination in the order of licensing of educational activity of an institution of higher education is proved, which not only introduces some peculiarity in the licensing procedure, but fundamentally changes its mechanism.

It is noted that in accordance with the current License Conditions for educational activities, approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the License conditions for educational activities" from 30.12. 2015 № 1187, licensing in the field of higher education is carried out in the relevant specialty, and there are no requirements for certain educational programs in this legal act. However, at the same time, the Appendices to the Licensing Conditions contain a number of forms in which it is necessary to indicate data on curricula, work program for each discipline of the curriculum. Providing such data only complicates and complicates the licensing procedure. After all, verification of this information is not necessary to determine the level of compliance with licensing requirements.

The necessity to use foreign experience, in particular Germany, is substantiated, in which as one of the stages the implementation of accreditation results in the practical activity of a higher education institution is envisaged. That is, according to the results of the inspection, the experts note not only the shortcomings, but also the achievements of the higher education institution in comparison with the results of the previous examination. As for the shortcomings, the subject of examination does not simply record them in the conclusion, but provides the management of the higher education institution, its structural unit with some support, assistance in eliminating these shortcomings.

Key words: higher education, control, administrative procedures, accreditation, licensing.