

УДК 342.9

ДИСПОЗИТИВНА СКЛАДОВА ЧАСТИНА СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ОСВІТИ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Юровська В.В., к. ю. н., доцент,
доцент кафедри трудового права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Визначена сфера диспозитивного адміністративно-правового регулювання забезпечення якості освіти за законодавством України. З'ясовано, що правове підґрунтя вітчизняного інструментарію забезпечення якості освіти характеризується значною присутністю диспозитивних норм права, основна частина яких забезпечує добровільність деяких заходів забезпечення якості освіти та заохочує заклади освіти до вжиття цих заходів значними фінансовими, організаційними та репутаційними вигодами. Водночас на основі дослідження положень освітнього законодавства про діяльність незалежних установ оцінювання якості освіти зроблено висновок про те, що надмірна диспозитивність в окремих положеннях про функціонування деяких заходів забезпечення якості освіти зменшує їх ефективність, що може бути виправлене встановленням імперативних правил у відповідних випадках або поєднанням засобів імперативного та диспозитивного регулювання.

Ключові слова: диспозитивний метод адміністративного права, імперативний метод адміністративного права, правове регулювання у сфері освіти, забезпечення якості освіти, незалежна установа оцінювання якості освіти.

Определена сфера диспозитивного административно-правового регулирования обеспечения качества образования по законодательству Украины. Выяснено, что правовая основа отечественного инструментария обеспечения качества образования характеризуется значительным присутствием диспозитивных правовых норм, основная часть которых обеспечивает добровольность некоторых механизмов обеспечения качества образования и побуждает учебные заведения к их использованию значительными финансовыми, организационными и репутационными выгодами. В то же время на основе исследования положений образовательного законодательства о деятельности независимых учреждений оценивания качества образования сделан вывод о том, что чрезмерная диспозитивность в отдельных положениях о функционировании некоторых мер обеспечения качества образования уменьшает их эффективность, что может быть исправлено установлением императивных правил в отдельных случаях либо сочетанием средств императивного и диспозитивного регулирования.

Ключевые слова: диспозитивный метод административного права, императивный метод административного права, правовое регулирование в сфере образования, обеспечение качества образования, независимое учреждение оценивания качества образования.

Yurovska V.V. DISPOSITIVE COMPONENT OF EDUCATION QUALITY ASSURANCE SYSTEM UNDER THE LAW OF UKRAINE

The article identifies the area of dispositive administrative regulation of maintenance of quality of the education under the legislation of Ukraine. It was revealed that the legal basis of the domestic mechanisms designed for ensuring the quality of education includes a significant number of dispositive legal rules, the vast majority of which serves as a ground of the voluntary nature of some of the afore-mentioned mechanisms and encourages educational institutions to use with a view to bringing from them substantial financial, organizational and reputational benefits. In addition, having researched the provisions of the educational legislation concerning the foundation and activities of non-governmental institution for the quality of education assessment, it is inferred that an excessive disposition in certain provisions on the functioning of measures of quality maintenance in education reduces their effectiveness, which can be remedied by the establishment of mandatory rules in appropriate cases or by a combination of means of imperative and dispositive regulation.

Key words: dispositive method of administrative law, imperative method of administrative law, legal regulation in the sphere of education, quality maintenance in education, non-governmental institution for the quality of education assessment.

Нещодавнє реформування освітнього законодавства з використанням досягнень доктрини адміністративного права та напрацьованих світовою практикою дієвих підходів до адміністративно-правового регулювання освітніх відносин заклало міцний фундамент для їх подальших прогресивних перетворень. Зокрема, значних змін зазнала правова основа системи забезпечення якості освіти, в якій відбулось розгортання диспозитивного та стимулюючого інструментарію сприяння закладам освіти у покращенні показників якості освіти та освітньої діяльності. Разом із

тим потенціал диспозитивних засобів та організаційно-економічних механізмів стимулювання може бути реалізований повністю, лише за умови їх належного правового опрацювання, що передбачає не лише закріплення свободи або підстав та способів заохочення учасників суспільних відносин, але й їх розумного поєднання з необхідними імперативними правилами.

Приклади вищенаведених законодавчих рішень у рамках правового регулювання забезпечення якості освіти разом із перспективними напрямками їх оптимізації



маємо можливість відшукати, звернувшись до правового підґрунтя функціонування заходів забезпечення якості освіти, що містяться у законах України «Про освіту» (далі – Закон про освіту) та «Про вищу освіту» (далі – Закон про вищу освіту) та спираючись на доробок наукового співтовариства, зокрема на праці М.Ю. Авксентьева, Н.Л. Губерської, І.В. Мухоморової, С.О. Шевченка, Є.М. Щербака.

Розпочинаючи дослідження, зазначимо, що огляд вітчизняного освітнього законодавства з питань забезпечення якості освіти дає змогу констатувати, що у сфері забезпечення якості освіти диспозитивний метод (метод стимулювання) застосовується для регулювання:

1. Таких питань забезпечення якості освіти незалежно від рівня:

1) акредитація освітньої програми – шляхом встановлення того, що вона є добровільною і проводиться за ініціативою закладу освіти (абз. 1 ч. 2 ст. 44 Закону України «Про освіту» (далі – Закон про освіту));

2) інституційний аудит – шляхом надання права засновнику, керівнику, колегіальному органу управління, вищому колегіальному органу громадського самоврядування та наглядовій (підзвітній) раді закладу освіти виступати з ініціативою про проведення позапланового інституційного аудиту (абз. 2 ч. 6 ст. 45 Закону про освіту);

3) моніторинг якості освіти – шляхом встановлення того, що участь закладів освіти (інших суб'єктів освітньої діяльності) та учасників освітнього процесу у зовнішньому моніторингу якості освіти є добровільною, крім випадків, встановлених законодавством (абз. 3 ч. 2 ст. 48 Закону про освіту);

4) громадська акредитація закладу освіти – у частині таких аспектів (ч. 2-3 ст. 49 Закону про освіту):

– добровільність (здійснення на добровільних засадах за запитом закладу освіти);

– можливість врахування результатів громадської акредитації закладу освіти при акредитації його освітніх програм та його інституційній акредитації;

5) атестація педагогічних працівників – шляхом встановлення того, що рішення атестаційної комісії може бути підставою для звільнення педагогічного працівника з роботи, але не призводить до цього автоматично (ч. 4 ст. 50 Закону про освіту);

6) сертифікація педагогічних працівників – у частині таких аспектів (ч. 2, абз. 2 ч. 5 ст. 49 Закону про освіту):

– добровільність (проведення виключно за ініціативою педагогічного працівника);

– можливість педагогічних працівників, що мають сертифікат, бути залученими до проведення інституційного аудиту в інших закладах освіти, розроблення та акредитації освітніх програм, а також до інших процедур і заходів, пов'язаних із забезпеченням якості та впровадженням інновацій, педагогічних новацій і технологій у системі освіти [1];

2. Таких питань забезпечення якості вищої освіти:

1) ліцензування освітньої діяльності – шляхом надання заявнику права провадити відповідну освітню діяльність без одержання лі-

цензії через 10 робочих днів після закінчення строку, встановленого для видачі ліцензії на провадження освітньої діяльності або прийняття рішення про відмову в її видачі, на підставі експертного висновку Національного агентства із забезпечення якості освіти (далі – НАЗЯВО; абз. 2 ч. 3 ст. 24 Закону про вищу освіту));

2) забезпечення дотримання академічної доброчесності – у частині таких аспектів:

– можливість визначення додаткових та/або деталізованих видів академічної відповідальності до визначених спеціальними законами та/або внутрішніми положеннями закладу освіти, за умови їх затвердження (погодження) основним колегіальним органом управління закладу освіти та погодження з відповідними органами самоврядування здобувачів освіти в частині їхньої відповідальності (ч. 7 ст. 42 Закону про вищу освіту);

– надання особі, стосовно якої порушено питання про порушення нею академічної доброчесності, прав: ознайомлюватися з усіма матеріалами перевірки та подавати до них зауваження, особисто або через представника надавати усні та письмові пояснення та іншим чином брати участь у дослідженні доказів порушення академічної доброчесності, знати про дату, час і місце та бути присутньою під час розгляду питання про встановлення факту порушення академічної доброчесності та притягнення її до академічної відповідальності (ч. 8 ст. 42 Закону про вищу освіту);

3) інституційна акредитація (оцінювання системи внутрішнього забезпечення якості освіти на предмет її відповідності вимогам до системи забезпечення якості вищої освіти, що затверджуються НАЗЯВО) – шляхом встановлення того, що воно є добровільним і проводиться за ініціативою (поданням) керівника та колегіального органу управління закладу вищої освіти (ч. 2 ст. 42 Закону про освіту, абз. 11 ч. 2 ст. 16 Закону про вищу освіту);

4) акредитація освітніх програм – шляхом надання права закладу вищої освіти на самоакредитацію освітніх програм (крім тих освітніх програм, що акредитуються вперше в межах відповідної галузі знань) за умови попереднього отримання ним сертифікату про інституційну акредитацію (ч. 4 ст. 25-1 Закону про вищу освіту);

5) зовнішнє незалежне оцінювання та вступні випробування – у таких аспектах (ч. 10-12 ст. 45 Закону про вищу освіту):

– закріплення за особою, яка пройшла зовнішнє незалежне оцінювання, права ознайомитися зі своєю сертифікаційною роботою після її перевірки та отримати засвідчену копію цієї роботи;

– право на отримання завдань зовнішнього незалежного оцінювання у перекладі регіональною мовою або мовою меншин, якщо цією мовою здійснюється навчання у системі середньої освіти (крім завдань з української мови і літератури та іноземних мов);

– право вступника на проведення вступних випробувань до закладу вищої освіти іншою мовою, якою здійснюється навчання в цьому закладі вищої освіти;

б) діяльність незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти – у таких аспектах (ч. 3-4 ст. 23 Закону про вищу освіту):

– право на видання закладам вищої освіти власних сертифікатів про оцінку освітньої програми та/або систем забезпечення якості вищої освіти;

– добровільність участі закладу вищої освіти у проведенні процедури оцінювання освітньої програми незалежною установою оцінювання та забезпечення якості вищої освіти [2].

Отже, беручи до уваги вищевикладене, правова основа вітчизняного інструментарію забезпечення якості освіти характеризується значною присутністю диспозитивних норм права, основна частина яких забезпечує добровільність деяких заходів забезпечення якості освіти та заохочує заклади освіти до вжиття цих заходів значними фінансовими, організаційними та репутаційними вигодами для тих закладів освіти, діяльність яких відповідає вимогам законодавства та розумним вимогам професійного середовища (громадська акредитація, процедури оцінювання освітньої програми незалежною установою оцінювання та забезпечення якості вищої освіти, акредитація освітньої програми, інституційна акредитація з можливим наступним правом на самоакредитацію освітніх програм, сертифікація педагогів). Такий самий підхід використовується для стимулювання педагогічних працівників до покращення їхніх професійних якостей (сертифікація педагогічних працівників). Також закладам освіти надається змога ініціювати проведення інституційного аудиту.

Не можна також залишити поза увагою те, що для унеможливлення настання несприятливих наслідків для закладів вищої освіти через бездіяльність органів влади або невиконання покладених на органи влади завдань з інших причин, що є несумісним із законними очікуваннями закладів освіти, закон надає закладам вищої освіти право розпочати діяльність без одержання ліцензії через 10 робочих днів після закінчення строку, встановленого для видачі ліцензії на провадження освітньої діяльності або прийняття рішення про відмову в її видачі, на підставі експертного висновку НАЗЯВО. Вочевидь, це положення містить приклад поєднання диспозитивного та імперативного методів.

Крім того, достатньо детально врегульована участь здобувачів освіти, наукових, науково-педагогічних та педагогічних працівників у відповідних адміністративних процедурах, зокрема, визначаються їх права, обов'язки, гарантії та порядок їх реалізації (виконання).

Разом із тим схилиємось до думки про те, що простір для вдосконалення правового регулювання заходів забезпечення якості освіти не є вичерпаним. Зокрема, надмірна диспозитивність у положеннях про функціонування деяких заходів забезпечення якості освіти зменшує їх ефективність, що може бути виправлене встановленням імперативних правил у відповідних випадках або поєднанням

засобів імперативного та диспозитивного регулювання.

Насамперед, йдеться про діяльність незалежних установ оцінювання якості освіти. Вважаємо, що освітнє законодавство має забезпечити заклади освіти переважно матеріальними гарантіями від зловживань працівників незалежних установ оцінювання якості освіти, не втручаючись у процедури, за допомогою яких діють ці установи.

Основною гарантією має слугувати завчасне встановлення та оприлюднення зазначеними установами стандартів оцінювання. При цьому, як зазначив С.О. Шевченко у процесі дослідження зовнішнього оцінювання якості вищої освіти, при здійсненні зовнішнього оцінювання якості вищої освіти та громадсько-професійної акредитації підходи і принципи незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти мають бути набагато ширшими, ніж ті, що використовуються в процедурі державної акредитації, адже остання здійснюється в межах мінімальних стандартів із межею, нижче якої ВНЗ «впасти» не може. За твердженням вченого, весь світ працює за двома видами стандартів: мінімальними і стандартами високої якості. Кожна незалежна оцінювальна (акредитаційна) інституція має здійснювати оцінку за власними критеріями, які мають бути значно вищими за державні. Незалежні установи оцінювання та забезпечення якості вищої освіти мають зібрати кращу практику по кожному з показників, які описуються в критеріях, тобто створити стандарт, якого досягти ВНЗ буде дуже важко. Тому варто розуміти необхідність не перевищення ВНЗ вказаних бенчмарок, а міру наближення до них. Міра наближення і буде визначати його якість. Саме тому громадсько-професійна акредитація має передбачати терміни її дії і свідчити про наближення до високих стандартів, а державна – про наближення лише до мінімальних стандартів [3, с. 25–26]. Таким чином, від незалежних установ оцінювання якості освіти має вимагатись детальне розкриття критеріїв визначення відповідності діяльності закладів освіти конкретним стандартам, які мають перевершувати державні освітні стандарти за суворістю вимог, дотримання яких забезпечує якість освіти та освітньої діяльності.

Поруч із тим ефективність незалежних установ оцінювання якості освіти неодмінно покращиться за умови, якщо в їх складі діятимуть представники суб'єктів господарювання (організації роботодавців) відповідного профілю [4, с. 46; 5, с. 9–10], що має виступати кваліфікаційним критерієм прийняття позитивного рішення про акредитацію незалежних установ оцінювання якості освіти.

Крім того, має бути опрацьований механізм запобігання незаконним домовленостям між працівниками установ оцінювання якості освіти та керівництвом закладів освіти. Наприклад, корисним може бути правило про автоматизоване обрання кількох (обмеженої кількості) працівників установ оцінювання якості освіти, інших, аніж та, якій доручено виконання заходів контролю щодо закладу освіти, для участі у таких заходах поруч із



працівниками основної установи оцінювання якості освіти (за умови, якщо працівники, що залучаються, є обізнаними із застосовуваними стандартами оцінювання). Крім того, позитивною практикою має бути встановлення обов'язкових квот залучення здобувачів освіти (їх законних представників) та представників первинних профспілкових органів (або без них) до виконання незалежними установами оцінювання якості поставлених перед ними завдань.

Також об'єктивність та неупередженість незалежних установ оцінювання якості освіти може бути забезпечена можливістю оскарження їх висновків до органів державного контролю у сфері освіти у частині, що лежить у межах компетенції таких органів, тобто тієї, що стосується дотримання державних освітніх стандартів.

На доповнення до того, вважаємо правильним приєднатись до позиції Є.М. Щербака про те, що у заходах державного контролю у сфері освіти мають брати участь представники освітніх організацій громадянського суспільства [6, с. 22] із тим застереженням, що такими організаціями мають бути саме незалежні установи оцінювання якості освіти.

Крім того, підтримуючи та розвиваючи міркування Н.Л. Губерської щодо залучення до процедур ліцензування та акредитації незалежних (міжнародних та національних) експертів, зокрема для переходу від фрагментарної координації до ефективної кооперації вищої школи, ринку праці, самоврядних професійних спільнот, інших інститутів громадянського суспільства [7, с. 19, 22], зазначимо, що це прогресивне нововведення має охоплювати будь-який захід оцінювання якості освіти (у тому числі атестацію педагогічних та науково-педагогічних працівників), крім випадків, коли участь представників організацій громадянського суспільства (незалежних установ оцінювання якості освіти, організацій роботодавців тощо) та здобувачів освіти жодним чином не вплине на ефективність таких

заходів. Такий підхід відповідає стандарту щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти, за яким в основі зовнішнього забезпечення якості лежить широкий діапазон експертизи, що здійснюють незалежні (зовнішні) експерти, які сприяють роботі агентства через висвітлення різних точок зору стейкхолдерів, включаючи заклади, викладачів, студентів і роботодавців/професіоналів-практиків [8, с. 19].

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 27.02.2018).
2. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. Дата оновлення: 5 вересня 2017 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 27.02.2018).
3. Шевченко С.О. Утвердження державно-громадського оцінювання якості вищої освіти в Україні як чиник її перспективних парадигмальних змін. Управління якістю освіти: досвід та інновації: колективна монографія / за заг. ред. Л.Л. Сушенцевої, Н.В. Житник. Дніпропетровськ: ІМА-прес, 2014. 462 с.
4. Авксентьев М.Ю. Теоретико-методичний аналіз підходів до розвитку вищої освіти в системі державного регулювання економіки. Статистика України. 2014. № 4. С. 45–49.
5. Мухоморова И.В. Формирование и развитие механизмов саморегулирования в сфере высшего профессионального образования. URL: <https://www.google.com/url?sa=t&trct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjdw6btqv7ZAhWHhKYKHbF2DikQFggnMAA&url=https%3A%2F%2Fcyberleninka.ru%2Farticle%2Fn%2Fformirovani-i-razvitie-mehanizmov-samoregulirovaniya-v-sfere-vysshego-professionalnogo-obrazovaniya&usg=AOvVaw01C1OzndJWtBQutlJwqB5k> (дата звернення: 27.02.2018).
6. Щербак Е.Н. Государственное управление в области высшего образования в условиях мирового образовательного рынка: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2011. 50 с.
7. Губерська Н.Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 34 с.
8. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG). К.: ТОВ «ЦС», 2015. 32 с.