

ПРЕДМЕТ ТА МЕЖІ КОНТРОЛЮ ЗА ЯКІСТЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

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

УДК: 342.95 (477)

У статті наведено наукові підходи щодо значення та сутності предмета контрольної діяльності. Сформульовано авторське визначення поняття предмета контролю за якістю освіти в Україні, а також підкреслено теоретичну та практичну важливість його визначення. Проаналізовано наукові тлумачення проблеми меж контрольної діяльності. Проведено розгляд нормативно-правових положень, на основі яких виділено зміст та встановлено межі контролю за якістю вищої освіти.

Ключові слова: контроль, якість освіти, предмет контролю, межі контролю.

Постановка проблеми

Особливістю, без розкриття якої неможливо сформувати належну теоретичну позицію про всі аспекти функціонування будь-якої контрольної діяльності, у тому числі за якістю вищої освіти в Україні, є такі внутрішні параметри цієї категорії, як предмет та межі. Обидві з них пов'язано із спрямованістю контролю, у зв'язку з чим їх зміст, на перший погляд, може бути сплутаний із функціями. Але якщо функції відповідають на питання, як реалізувати, то предмет та метод виражають питання «на що направлено реалізацію?»

Стан наукового дослідження

Окремі проблемні питання здійснення контролю за якістю вищої освіти у своїх наукових працях розглядали: Е.Е. Бекірова, І.О. Васильєва, Ю.В. Гаруст, К.М. Гусов,

С.М. Зубарєв, Ю.М. Козлов, О.М. Музичук, А.В. Поляков, В.О. Ромасько, В.Д. Сорокін, В.М. Толкунов та інші. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, вчені фактично поза своєю увагою залишили питання предмета та меж контролю за якістю вищої освіти в Україні, що є суттєвою прогалиною на теоретичному та практичному рівнях.

Мета і завдання дослідження

Мета дослідження полягає у встановленні предмету та меж контролю за якістю вищої освіти. Відповідно до встановленої мети завданнями дослідження визначено: 1) проаналізувати та визначити поняття і сутність предмету контролю за якістю вищої освіти в Україні; 2) охарактеризувати та навести межі контролю за якістю вищої освіти в державі.

Наукова новизна дослідження визначена тим, що стаття є першою науковою працею, у якій надається повна характеристика предмета та меж контролю за якістю вищої освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу

Починати дослідження обох категорій варто із окреслення змісту поняття «предмет контролю за якістю вищої освіти в Україні». На нашу думку, категорія «предмет» є ширшою, через що саме на основі неї визначаються межі. На доведення цього відзначимо, що термін «предмет» має значення:

те, на що спрямована пізнавальна, творча, практична діяльність кого-, чого-небудь; пізнаний об'єкт; речі, явища, процеси, їхні сторони й відношення, які вже відомі, зафіксовані в тій чи іншій формі знання, але підлягають подальшому дослідженню; сфера соціальної дійсності, котра зазнає перетворення і таке інше [1, с.77].

Зміст поняття «предмет контролю» перебуває у межах юридичної науки, але за змістом відрізняється від значення предмета правового регулювання. Наприклад, як відмічає С.М. Зубарєв, предмет контролю – це стан об'єкта контролю, його відповідність положенням національних та міжнародних актів [2, с.61]. Схожу позицію займає Ю.М. Козлов, на думку якого предметом контролю є дотримання суб'єктами встановлених державою стандартів і правил певної діяльності у відповідній сфері суспільного життя [3, с.141]. За І.О. Васильєвим, предмет контролю – це конкретні показники діяльності підконтрольних суб'єктів або матеріальні носії, з якими перш за все пов'язана діяльність підконтрольних суб'єктів. Відображенням таких показників діяльності є окремі матеріальні носії, що містять інформацію відносно зазначених уявлень [4, с.8].

Щодо розуміння предмета контролю за якістю освіти в Україні то визначення його поняття та базових ознак відсутні на сьогодні в науковій площині. Натомість, учені неодноразово звертали увагу на сутність предмета контрольної діяльності відповідного типу, зважаючи на особливості останньої. Через це аналіз близьких за змістом позицій дозволить досягти поставлених у статті наукових завдань. Так, за Е.Е. Бекіровою, предметом контролю органів ліцензування є відповідне коло ліцензійних умов [5, с.16]. Як зауважує В.О Ромасько, що предметом державного контролю у сфері будівництва є діяльність як об'єктів, так і суб'єктів контрольних відносин щодо дотримання (виконання) ними будівельного законодавства. До предмета контролю віднесено і суб'єктів контролю, оскільки умови та порядок здійснення ними контрольних повноважень також хтось контролює (вищестоящий орган, інша владно-наглядова інстанція). Предмет

державного контролю у сфері будівництва, на відміну від його об'єкта, є досить різноплановим, оскільки стосується різних сторін, напрямів та форм будівельної діяльності [6, с.13].

Отже, проаналізувавши різні підходи до поняття «предмет» у юридичній сфері можна звернути увагу на існуючий дисонанс між загальними юридичними уявленнями про предмет права, відповідно до яких це сукупність суспільно-правових відносин на які направлено регулюючу дію права, та тлумаченнями предмету контрольної діяльності, у яких звертається увага на матеріальні об'єкти або процеси.

На наш погляд, подібна проблема пов'язана із неправильним сприйняттям змісту категорії «предмет» у праві в цілому. Так, якщо взяти до уваги загальне значення поняття предмета, відповідно до якого це матеріалізований вияв об'єкта, то предметом в юриспруденції слід вважати чинники, які ведуть до появи суспільних відносин в тій чи іншій галузі або в процесі функціонування відповідного юридичного явища, як от контроль. При цьому, породжені предметом суспільні відносини, на які спрямовано юридичний вплив, формують загальний об'єкт права (правового регулювання).

Таким чином, що предметом контролю за якістю вищої освіти в Україні є діяльність закладів вищої освіти, а також інших уповноважених суб'єктів щодо дотримання законодавчо визначених стандартів, ліцензійних вимог та державної політики у сфері вищої освіти. Тобто предметом контролю є весь комплекс управлінсько-організаційної діяльності в галузі вищої освіти, який направлено на підтримку належного рівня якості як освітніх послуг, так і будь-яких процесів направлених на забезпечення їх якості. Важливість визначення предмета контролю є не тільки теоретичною, але й практичною, адже саме цей фактор визначає межі контрольної діяльності за якістю освіти в Україні.

Як зауважує І.В. Чепурна, межі контролю можна розглядати у двох значення: 1) коло дій та рішень органів та осіб, які реалізуються процес контролю; 2) визначення рамок збору та обробки інформації, які дозволяють виділити факти, що свідчать про порушен-

ня законодавства в тій чи іншій [7, с.25]. - У розумінні В.С. Мартем'янова межі контролю виражаються у можливості уповноважених суб'єктів спостерігати за підконтрольними об'єктами та відповідним чином перевіряти їх [8, с.194]. Аналогічну позицію підтримують такі науковці, як І.І. Лукашук, Я.Д. Адамчик, А.Г. Тузов, М.С. Хачатрян та інші [9]. Натомість, Є.М. Попович, досліджуючи межі судового контролю відмітив, що межі останнього визначаються: по-перше, тим, що він здійснюється судовою гілкою влади; по-друге, особливостями його здійснення – провадиться не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів або прокурорський нагляд, а одноразово при розгляді конкретних справ у судах [10, с.39].

Щодо законодавчих положень, то в них відсутня чітка позиція з приводу меж контролю за якістю вищої освіти. Проте, в останніх можна знайти окремі статті, які дають підстави для побудови теоретичного обґрунтування меж вказаного контролю. Так, перш за все, у Законі України «Про освіту» від 05.09.2017 №2145-VIII визначено, що контроль у галузі освіти провадиться шляхом проведення позапланових перевірок закладів освіти, у тому числі вищої освіти, які можуть проводитись на підставі: 1) звернення фізичної особи (фізичних осіб) про порушення, що спричинило чи може спричинити шкоду її (їхнім) правам, законним інтересам, до якого додаються документи чи їх копії, що підтверджують такі порушення (за наявності); 2) необхідність перевірки виконання розпорядження про усунення порушень вимог законодавства, виданого за результатами проведення центральним органом виконавчої влади із забезпечення якості освіти або його територіальним органом попереднього заходу державного нагляду (контролю); 3) звернення освітнього омбудсмена [11].

Отже, якщо брати положення Закону за непорушну істину, то межі контролю за якістю вищої освіти можна ототожнити із сучасними формами перевірок закладів вищої освіти. Проте, з іншого боку, це питання розкривається, якщо проаналізувати цілю-

вий Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 №1556-VII. Розділ V цього нормативного акту містить положення, які визначають особливості забезпечення якості вищої освіти. Стаття 16 Закону вказує, що система забезпечення якості вищої освіти в Україні складається із: 1) системи забезпечення закладами вищої освіти якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (система внутрішнього забезпечення якості); 2) системи зовнішнього забезпечення якості освітньої діяльності закладів вищої освіти та якості вищої освіти; 3) системи забезпечення якості діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти і незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти [12]. Так, третя система передбачає здійснення таких процедур і заходів: 1) забезпечення наявності та ефективності процесів і процедур зовнішнього забезпечення якості вищої освіти; 2) забезпечення наявності достатніх і збалансованих ресурсів для здійснення процесів зовнішнього забезпечення якості вищої освіти; 3) забезпечення незалежності у діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти і незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти; 4) підзвітність; 5) інших процедур і заходів [12].

Крім того, особлива роль у межах системи забезпечення якості вищої освіти покладається на Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, яке у своїй роботі виконує наступні повноваження:

- формує вимоги до системи забезпечення якості вищої освіти, розробляє положення про акредитацію освітніх програм і подає його МОН для затвердження;
- розробляє порядок інституційної акредитації закладів вищої освіти і подає його МОН для затвердження;
- формує галузеві експертні ради у складі від дев'яти до п'ятнадцяти членів на строк не більше ніж три роки з числа осіб, які мають науковий ступінь у відповідній галузі знань або досвід фахової роботи в галузі не менш як п'ять років, крім представників органів студентського самоврядування;
- формує за поданням закладів вищої освіти та наукових установ, що провадять

освітню діяльність у сфері вищої освіти, пропозиції, зокрема з метою запровадження міждисциплінарної підготовки, щодо переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти на відповідних рівнях вищої освіти, і подає його МОН тощо [13].

Наведені законодавчі положення дають підстави висунути гіпотезу, відповідно до якої межі контролю визначаються нормативно-встановленими повноваженнями Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти з питань контролю закладів вищої освіти щодо дотримання ними стандартів та вимог законодавства про якість освітньої діяльності.

Разом з цим, у контексті контролю якості вищої освіти застосовується така форма останнього як ліцензування освітньої діяльності. Так, відповідно до статті 24 Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 №1556-VII Освітня діяльність у сфері вищої освіти провадиться закладами вищої освіти, закладами фахової передвищої освіти (з підготовки фахівців ступенів молодшого бакалавра та бакалавра) та науковими установами (з підготовки фахівців ступенів магістра та/або доктора філософії) на підставі ліцензій, що видаються центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки, відповідно до закону. У сфері вищої освіти ліцензуванню підлягають: 1) освітня діяльність закладу вищої освіти на певному рівні вищої освіти; 2) освітня діяльність за освітніми програмами, що передбачають присвоєння професійної кваліфікації з професій, для яких запроваджено додаткове регулювання. Для отримання ліцензії на провадження освітньої діяльності здобувач ліцензії подає до органу ліцензування через Єдину державну електронну базу з питань освіти заяву та документи, що підтверджують відповідність забезпечення освітнього процесу заявника ліцензійним умовам провадження освітньої діяльності у сфері вищої освіти. Наукові установи Національної академії наук України та національних галузевих академій наук можуть подавати заяви та документи для отримання ліцензії на основі відповідного рішення їх президій. Ліцензія на провадження освітньої діяльності нада-

ється рішенням органу ліцензування про надання суб'єкту господарювання права на провадження освітньої діяльності на певному рівні вищої освіти в межах ліцензованого обсягу або на провадження освітньої діяльності за освітньою програмою, що передбачає присвоєння професійної кваліфікації з професій, для яких запроваджено додаткове регулювання, у межах визначеного для такої програми ліцензованого обсягу додатково до ліцензованого обсягу на відповідному рівні. Ліцензований обсяг встановлюється на певному рівні вищої освіти або для певної освітньої програми, що передбачає присвоєння професійної кваліфікації з професій, для яких запроваджено додаткове регулювання, і визначає максимальну сумарну кількість здобувачів вищої освіти, які можуть протягом одного календарного року вступити на навчання до закладу вищої освіти, бути поновлені у ньому або переведені до нього з інших закладів вищої освіти для здобуття вищої освіти відповідного рівня, або за відповідною освітньою програмою [12].

Висновки

Отже, проведеним аналізом визначено, що предмет контролю за якістю вищої освіти фактично становить той перелік аспектів, на які спрямовано процес функціонування контролю. Саме за допомогою цього переліку встановлюється обсяг контрольної діяльності, необхідної для реалізації всіх поставлених перед нею цілей. Таким чином, можна зробити висновок, що на сучасному етапі межі подібного контролю виражено у сформованих та визначених відповідно до предмета контролю:

1) юридичних інститутах та механізмах контрольної діяльності, направленої на забезпечення дотримання вимог та стандартів якості вищої освіти;

2) широті повноважень суб'єктного складу контролю за якістю вищої освіти в Україні;

3) визначених та сформованих на основі законодавства адміністративних та інших формах та методах контролю за якістю вищої освіти.

Література

- 1) Дубинський О. Об'єкт та предмет контролю за додержанням законодавства на транспорті в Україні / О. Дубинський // Підприємництво, господарство і право. 2018. №11. С.76–80.
- 2) Зубарев С.М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы: диссертация / С.М. Зубарев // Москва: Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России. 2006. 392 с.
- 3) Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юрист, 1999. 320с.
- 4) Васильев І.О. Контрольна діяльність штабів органів внутрішніх справ: автореферат / І.О. Васильєва // Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. 2010. 20 с.
- 5) Бекірова Е.Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності: автореферат / Е.Е. Бекірова // Донецьк: Національна академія наук України Інституту економіко-правових досліджень. 2006. 17 с.
- 6) Ромасько В.О. державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади: автореферат / В.О. Ромасько // Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2010. 19 с.
- 7) Чепурная И.В. Судебный контроль в досудебном уголовном производстве: диссертация / И.В. Чепурная // Москва Российская таможенная академия. - 2005. 179 с.
- 8) Мартемьянов В.С. Хозяйственное право. Том 1.Общие положения. Курс лекций - М.:Издательство БЕК, 1994. 312 с.

SUMMARY

The article presents scientific approaches to the meaning and essence of the subject of control activities. The author's definition of the concept of the subject of quality control of education in Ukraine is formulated, as well as the theoretical and practical importance of its definition is emphasized. Scientific interpretations of the problem of control activity limits are analyzed. The normative-legal provisions were considered on the basis of which the content was highlighted and the limits of control over the quality of higher education were established.

Key words: control, quality of education, subject of control, limits of control.

- 9) Лукашук Игорь Иванович. Международное право. Общая часть : учеб. для студентов юрид. фак. и вузов / И.И. Лукашук; Рос. акад. наук, Ин'т государства и права, Академ. правовой ун'т. Изд. 3'е, перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2005. 432 с.
- 10) Попович Є.М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України: дисертація / Є.М. Попович // Національний університет внутрішніх справ. 2003. 192 с.
- 11) Про освіту: закон від 05.09.2017 №2145-VIII // Офіційний вісник України 2017. №7. ст.2392.
- 12) Про вищу освіту: закон від 01.07.2014 №1556-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. №37-38.
- 13) Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти: постанова, статут від 15.04.2015 №244 // Офіційний вісник України. 2015. №36. ст.1070.