

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.2.13>

ЗАКОНОДАВЧІ ЗМІНИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Назаров Іван Володимирович,

доктор юридичних наук, професор,
головний науковий співробітник
відділу публічно-правових досліджень
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



У статті розкрито структуру системи забезпечення якості вищої освіти в Україні, відокремлено зовнішню систему забезпечення якості та проаналізовано її можливості в умовах воєнного стану.

Наведено приклади досліджень різного роду та характеру щодо системи вищої освіти, освітнього процесу та якості вищої освіти, що підготовлені в мирний час, у межах яких проведено аналітичний огляд стану і перспектив розвитку системи забезпечення якості вищої освіти в Україні, й системних досліджень проблем нормативного врегулювання функціонування вищої освіти в Україні в умовах воєнного стану. Підкреслено, що питання законодавчого забезпечення можливості підтримання і навіть розвитку якості вищої освіти в Україні в умовах воєнного стану залишаються недостатньо дослідженими, що й зумовлює актуальність публікації.

Проаналізовано зміни в освітянському законодавстві України з 2022 року, що відбулися через введення воєнного стану в Україні і предметом регулювання яких є забезпечення ефективного функціонування закладів вищої освіти України, органів що формують політику у сфері освіти України, напрямки подальшого руху з метою забезпечення якості вищої освіти та євроінтеграційних процесів, у тому числі в галузі освіти.

Сформульовано висновок про те, що аналіз законодавчих змін з питань забезпечення якості вищої освіти в Україні в умовах воєнного стану, передумов їх виникнення та практики застосування породжують стриманий оптимізм у неможливості зупинити адаптацію вітчизняної системи вищої освіти до принципів, стандартів і правил європейського простору. Констатується наявність серйозних викликів, пов'язаних з необхідністю оптимізації закладів вищої освіти та розбудови внутрішніх систем забезпечення якості вищої освіти, але спільна роботи всіх державних органів та університетів пришвидшує інтеграцію української системи забезпечення якості вищої освіти в європейський простір.

Ключові слова: вища освіта, якість вищої освіти, заклад вищої освіти, законодавство України, академічна доброчесність.

Nazarov Ivan. Legislative changes in the quality assurance system in higher education under martial law

The article reveals the structure of the quality assurance system of higher education in Ukraine separates the external quality assurance system and analyzes its possibilities in the conditions of martial law.

Examples of studies of various types and nature of the higher education system, the educational process and quality assurance systems of higher education, prepared in peacetime, are given, within the limits of which an analytical review and study of the state and prospects

for the development of the system of quality assurance of higher education in Ukraine was carried out, as well as systematic studies of the problems of normative regulating the functioning of higher education in Ukraine under martial law. It is emphasized that the issues of legislative provision of the possibility of maintaining and even developing the quality of higher education in Ukraine in the conditions of martial law remain insufficiently researched, which determines the relevance of the publication.

Changes in the educational legislation of Ukraine from 2022 are analyzed, which are due to the introduction of martial law in Ukraine and the subject of regulation of which is to ensure the effective functioning of higher education institutions of Ukraine, bodies that shape policy in the field of education of Ukraine, directions for further movement in order to ensure the quality of higher education and European integration processes, including in the field of education.

The conclusion is formed that the analysis of legislative changes on the issues of ensuring the quality of higher education in Ukraine in the conditions of martial law, the prerequisites for their occurrence and the practice of application give rise to restrained optimism in the impossibility of stopping the adaptation of the domestic system of higher education to the principles, standards and rules of the European space. It is noted that there are serious challenges related to the need to optimize higher education institutions and the development of internal higher education quality assurance systems, but the joint work of all state bodies and universities accelerates the integration of the Ukrainian higher education quality assurance system into the European space.

Key words: higher education, higher education quality, higher education institution, legislation of Ukraine, academic integrity.

З підписанням указу Президента України від 24 лютого 2022 року «Про введення воєнного стану в Україні» [1] № 64/2022 (далі – Указ), який був підтриманий Верховною Радою України Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» 2102-IX [2], правова система України почала свій відлік функціонування в умовах дії правового режиму воєнного стану [3, с. 147], що у свою чергу викликало необхідність зміни підходів в освітній діяльності та в забезпеченні якості вищої освіти.

Як відомо, система забезпечення якості вищої освіти в Україні є трирівневою та складається із:

- системи забезпечення закладами вищої освіти якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (система внутрішнього забезпечення якості);

- системи зовнішнього забезпечення якості освітньої діяльності закладів вищої освіти та якості вищої освіти;

- системи забезпечення якості діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти і незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти (ст. 16 Закону України «Про вищу освіту» [4]).

При цьому система зовнішнього забезпечення якості освітньої діяльності закладів вищої освіти та якості вищої освіти в Укра-

їні представлена Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти (далі – Національне агентство), його галузевими експертними радами та експертами, що й зумовлює значну увагу до результатів їх роботи в межах цієї публікації. Така структура системи забезпечення якості вищої освіти відповідає загальноприйнятим вимогам у межах європейського простору та розвивається у відповідності з основними тенденціями, характерними для країн, що визнають напрями дії Болонського процесу. Повномасштабна війна та оголошення воєнного стану внесли корективи до послідовного розвитку в рамках зазначених процесів, але їх не можна оцінювати лише в контексті втрат та упущень. Певні процеси в розвитку нормативного регулювання вищої освіти в Україні відбуваються значно швидше та із залученням нестандартних методів, що зумовлюється як складними умовами, невідомими для країн у мирному стані, так і відповідальним ставленням усіх залучених суб'єктів до необхідності не лише зберегти якість вищої освіти в Україні, а й мінімізувати втрати та підготувати вітчизняні університети до європейських інтеграційних процесів після нашої перемоги.

Дослідження різного роду і характеру системи вищої освіти, освітнього процесу та систем забезпечення якості вищої освіти проводяться регулярно і зазвичай

враховують актуальні обставини. Актуальними є як роботи, підготовлені в мирний час, у межах яких проведено аналітичний огляд та дослідження стану та перспектив розвитку системи забезпечення якості вищої освіти в Україні [5], так і системні дослідження проблем нормативного врегулювання в різних сферах життєдіяльності, в тому числі освіти [6], або присвячені безпосередньо проблематиці забезпечення повноцінного функціонування вищої освіти в Україні в умовах воєнного стану [7] і обговорені широким колом зацікавлених суб'єктів [8]. Однак питання законодавчого забезпечення можливості підтримання і навіть розвитку якості вищої освіти в Україні в умовах воєнного стану залишаються не досить дослідженими.

При цьому варто наголосити, що і законодавець, і Уряд із розумінням ставляться до необхідності збереження якості вищої освіти навіть в умовах війни й активно використовують висловлені ініціативи від усіх зацікавлених суб'єктів з метою оперативного реагування та прийняття змін до освітнього законодавства зокрема та законодавства загалом. Саме тому, наприклад, 16.03.2022 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову № 295 «Про особливості акредитації освітніх програм, за якими здійснюють підготовку здобувачів вищої освіти, в умовах воєнного стану» [9]. А Національне агентство на виконання згаданої постанови Кабінету Міністрів України розробило Тимчасовий порядок акредитації освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, в умовах воєнного стану [10]. Акредитація освітніх програм в умовах воєнного стану та прийняття відповідних нормативних змін зробили можливим продовження ефективного забезпечення організації освітнього процесу в цих умовах. У 2023 р. Національне агентство відкоригувало напрями подальшого розвитку діяльності, зокрема в питаннях розроблення змін до законодавства за результатами оцінювання всієї сукупності обставин. Незважаючи на повномасштабну війну, що триває, заклади вищої освіти й наукові установи, які ведуть освітню діяльність, продемонстрували бажання і здатність продовжувати навчання та наукову

діяльність із дотриманням усіх вимог до їх якості, передбачених як законодавством України, так і Стандартами та рекомендаціями щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG 2015) [11]. Відповідно, Національне агентство відмовилось від ідеї затвердження Тимчасового порядку акредитації освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, в умовах воєнного стану, розробленого у 2022 р., та сконцентрувало увагу на участі в розробленні законодавчих змін у сфері вищої освіти, наукової діяльності, реалізації всіх видів акредитації, формуванні простору академічної доброчесності тощо. У межах зазначеної роботи було здійснено критичний самоаналіз і досліджено відгуки національних та іноземних стейкхолдерів, які підтвердили, що окремі питання функціонування національної системи забезпечення якості вищої освіти потребують змін і покращення з метою приведення у відповідність законодавства України у сфері освіти і науки до законодавства Європейського Союзу [12].

З метою практичної реалізації потрібних змін Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти розробило відповідні зміни до законодавства України. Після тривалої роботи зі стейкхолдерами та народними депутатами над змістом запропонованих змін до законодавства Верховна Рада України 2 травня 2023 р. прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення якості вищої освіти» [13]. Зазначеним Законом було внесено зміни до чотирьох інших законів, що мало важливе значення для забезпечення якості освітнього процесу та підвищення ефективності діяльності Національного агентства в питаннях забезпечення зовнішнього оцінювання якості вищої освіти.

Так, основні зміни було внесено до Закону України «Про вищу освіту»:

1. Надано визначення постакредитаційного моніторингу як оцінювання органом, що прийняв рішення про акредитацію, виконання наданих за результатами акредитації рекомендацій та/або відповідності критеріям акредитації (п. 18-3 ч. 1 ст. 1). Встановлено, що постакредитаційний моніторинг здійснюється Національ-

ним агентством (ч. 1 ст. 18) на безоплатній основі та у двох формах: акредитованих освітніх програм і закладів вищої освіти, що отримали інституційну акредитацію. Підстави та порядок здійснення поста-кредитаційного моніторингу мають бути визначені положенням про акредитацію освітніх програм і положенням про інституційну акредитацію закладів вищої освіти. У разі виявлення під час поста-кредитаційного моніторингу невиконання критеріїв, установлених положенням про акредитацію освітніх програм, Національне агентство надаватиме закладу вищої освіти роз'яснення щодо виконання таких критеріїв та/або попередить про необхідність їх виконання, встановить строк для усунення виявлених недоліків або припинить дію сертифіката про акредитацію відповідної освітньої програми. У разі виявлення під час поста-кредитаційного моніторингу порушень щодо забезпечення якості вищої освіти, визначених положенням про інституційну акредитацію закладів вищої освіти, Національне агентство надаватиме закладу вищої освіти роз'яснення щодо забезпечення якості освіти та/або попередить про необхідність усунення відповідних порушень і встановить строк для їх усунення або скасує рішення про інституційну акредитацію закладу вищої освіти.

2. Сформовано правові підстави для створення та функціонування Апеляційної палати з метою забезпечення можливості розгляду скарг на рішення Національного агентства з уникненням ситуацій потенційного конфлікту інтересів. Сама Апеляційна палата має бути утворена в складі п'яти членів з осіб, які мають вищу освіту, науковий ступінь та/або вчене звання і досвід фахової роботи у сфері забезпечення якості вищої освіти не менше п'яти років. Процедура формування складу Апеляційної палати, її повноваження та порядок їх здійснення будуть визначені положенням про Апеляційну палату, що затверджується центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки. За результатами розгляду апеляційної скарги Апеляційна палата буде приймати мотивоване рішення, яким зможе скасувати оскаржене рішення Національного агентства.

3. Запроваджено інститут інституційної акредитації закладу вищої освіти. Рішення

про інституційну акредитацію закладу вищої освіти буде прийматися строком на п'ять років із внесенням відповідної інформації до Єдиної державної електронної бази з питань освіти. За наявності інституційної акредитації оцінювання внутрішньої системи забезпечення якості вищої освіти закладу вищої освіти буде враховуватися для цілей акредитації освітніх програм. Крім того, в закладі вищої освіти, що має інституційну акредитацію, стане можливим одночасне проведення акредитації освітніх програм різних рівнів вищої освіти за однією спеціальністю.

4. Доповнено вимоги до осіб, які можуть бути членами Національного агентства, та оптимізовано внутрішню його структуру з урахуванням реалій сучасності й змін у законодавстві України. Наприклад, визначено, що не може бути членом Національного агентства (членом Апеляційної палати Національного агентства або членом Конкурсної комісії) особа, яка: а) у зв'язку з порушенням академічної доброчесності була позбавлена вченого звання та/або присудженого наукового ступеня (ступеня доктора мистецтва); б) належить до категорій осіб, визначених п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» (крім науково-педагогічних, наукових працівників і здобувачів освіти вищих військових навчальних закладів (закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання), військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти); в) є громадянином держави-агресора та/або працівником закладу освіти, наукової установи держави-агресора, та/або здійснювала чи здійснює наукову (науково-педагогічну) діяльність у будь-якому закладі, установі, організації, що незаконно діють чи діяли на тимчасово окупованій території України; г) до якої застосовано санкції відповідно до Закону України «Про санкції». З огляду на те, що загальні засади формування внутрішньої структури Національного агентства визначаються саме Законом України «Про вищу освіту», відповідна норма також отримала зміни. І тепер, на вимогу закону, у складі Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти мають бути створені та функціонувати Комітет з питань етики, який був і раніше, та Комітет з питань

діяльності разових спеціалізованих вечних рад, обов'язковість якого раніше не вимагалась.

5. Відкореговано деякі процеси в межах реалізації Національним агентством повноважень і завдань, які на нього покладаються. Наприклад, строки акредитації освітніх програм збільшено з трьох місяців до чотирьох. Оптимізовано вимоги до строків, на які видається сертифікат про акредитацію освітньої програми. Як і раніше, залишається можливість отримати сертифікат про акредитацію освітньої програми на п'ять років або один рік. Сертифікат строком на 10 років тепер може бути виданий лише в разі наявності в закладу вищої освіти інституційної акредитації та акредитування освітньої програми з визначенням «зразкова». Національному агентству було надано право бути членом міжнародних організацій у сфері забезпечення якості вищої освіти, проходити їх акредитацію, за погодженням з Кабінетом Міністрів України сплачувати відповідні вступні, членські та інші види обов'язкових внесків, зокрема і в іноземній валюті. А закладам освіти, науковим установам дозволено здійснювати оплату послуг з акредитації за рахунок видатків загального фонду бюджету на підготовку фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів. Визначено строки внесення Національним агентством відомостей про акредитацію освітніх програм до Єдиної державної електронної бази з питань освіти. Також на Національне агентство було покладено обов'язок розробити положення про акредитацію незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти та ін.

Так само слід зазначити, що в контексті оптимізації діяльності Національного агентства було внесено зміни до Закону України «Про запобігання корупції». Зазначеними змінами конкретизовано, що Голова, заступники Голови, інші члени Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, крім обраних із-поміж здобувачів вищої освіти та представників всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців, а також посадові особи секретаріату Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, прирівнюються до осіб, уповноважених на

виконання функцій держави або місцевого самоврядування (п. 2 ч. 1 ст. 3). А ч. 3 ст. 25 зазначеного Закону було доповнено нормою, відповідно до якої було знято ряд обмежень із науково-педагогічних, наукових працівників і здобувачів вищої освіти, зокрема військових навчальних закладів (закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти), що уможливило їх залучення Національним агентством до проведення акредитацій.

Також із метою конкретизації правового статусу Національного агентства, його членів і працівників секретаріату було внесено зміни до Закону України «Про державну службу», якими зазначено, що Голова, заступники Голови та інші члени Національного агентства, а також працівники секретаріату Національного агентства не є державними службовцями (ч. 3 ст. 3).

Крім того, було внесено зміни і до Закону України «Про освіту»: покращено поняття інституційної акредитації, яка тепер визначається як оцінювання якості освітньої діяльності закладу вищої освіти та його системи внутрішнього забезпечення якості (ч. 1 ст. 46).

Характеризуючи законодавчі зміни в системі забезпечення якості вищої освіти в умовах воєнного стану, не можна обійти тему продовження роботи над змінами в нормативному регулюванні питань академічної доброчесності. Ідея, зміст і структура проекту Закону України «Про академічну доброчесність» обговорювались у різні часи на засіданнях Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, слуханнях у Комітеті Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій на тему, пресконференціях, форумах, конференціях, на засіданнях Робочої групи з розвитку юридичної освіти Комісії з питань правової реформи при Президентові України тощо. Текст одного з проєктів Закону України «Про академічну доброчесність» було затверджено в складі звіту про діяльність Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти та пропозицій до законодавства на засіданні 02.02.2021 р. [14]. Надалі роботу над законопроектом вели кілька робочих груп, результатом чого стала підготовка

узгодженого тексту законопроекту, норми якого: а) проголошують цінності та визначають основні принципи і правила академічної доброчесності, механізми її формування і забезпечення, види порушень академічної доброчесності та відповідальності за такі порушення; б) здатні ефективно працювати на всіх рівнях освіти з виокремленням ряду норм для урахування специфіки окремих рівнів освіти або видів академічної діяльності; в) закріплюють систему забезпечення академічної доброчесності – обов'язкову складову частину внутрішньої системи забезпечення якості освіти будь-якого закладу освіти або наукової установи; г) мають узгоджений перелік видів порушень академічної доброчесності, їх поняття та перелік заходів реагування тощо. Узгоджений текст проекту Закону

України «Про академічну доброчесність» мав підтримку народних депутатів і був офіційно зареєстрований на початку 2024 р.

Отже, аналіз законодавчих змін з питань забезпечення якості вищої освіти в Україні в умовах воєнного стану, передумов їх виникнення та практики застосування породжують стриманий оптимізм у неможливості зупинити адаптацію вітчизняної системи вищої освіти до принципів, стандартів і правил європейського простору. Звісно, попередю багато викликів, пов'язаних з необхідністю оптимізації закладів вищої освіти та розбудови внутрішніх систем забезпечення якості вищої освіти, але спільна робота всіх державних органів та університетів пришвидшують інтеграцію української системи забезпечення якості вищої освіти в європейський простір.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. *Голос України*. 24.02.2022. № 37.
2. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ. *Урядовий кур'єр*. 25.02.2022. № 40.
3. Правова система України в умовах воєнного стану : збірник наукових праць / за загальною редакцією О.О. Кота та ін. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 147.
4. Про вищу освіту. Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37–38. С. 2716. Ст. 2004.
5. Розвиток системи забезпечення якості вищої освіти в Україні: інформаційно-аналітичний огляд / укл. : Т. Добко та ін. ; за заг. ред. С. Калашнікової, В. Лугового. Київ : ДП «НВЦ «Пріоритети», 2015. 84 с.
6. Правова система України в умовах воєнного стану : збірник наукових праць / за загальною редакцією О.О. Кота та ін. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 540 с. ; Аналітичне дослідження законодавчих актів, прийнятих після введення воєнного стану в Україні. Київський регіональний центр Національної академії правових наук України. Київ, 2022.
7. Вища освіта в Україні: зміни через війну: аналітичний звіт / Є. Ніколаєв та ін. Київ : Київський університет імені Бориса Грінченка, 2023. 94 с.
8. Діяльність ЗВО в умовах війни: реалії, виклики та перспективи : матеріали круглого столу за участю радників академічних груп та викладачів факультету управління фінансами та бізнесу. – 3 травня 2023 р. Львів : ФУФБ, 2023. 110 с.
9. Про особливості акредитації освітніх програм, за якими здійснюють підготовку здобувачі вищої освіти, в умовах воєнного стану : Постанова КМУ від 16 березня 2022 р. № 295. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 60.
10. Тимчасовий порядок акредитації освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, в умовах воєнного стану : затверджено рішенням Національного агентства від 14.04.2022. протокол № 6 (11). URL: <https://naqa.gov.ua/%d0%bd%d0%be%d1%80%d0%bc%d0%b0%d1%82%d0%b8%d0%b2%d0%bd%d1%96-%d0%b4%d0%be%d0%ba%d1%83%d0%bc%d0%b5%d0%bd%d1%82%d0%b8/>.
11. Стандарти та рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG 2015). URL: https://www.britishcouncil.org.ua/sites/default/files/standards-and-guidelines_for_qa_in_the_ehea_2015.pdf.

12. Річний звіт Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти за 2023 рік. Київ, 2024.

13. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення якості вищої освіти : Закон України від 2 травня 2023 року № 3062 ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 69. Стор. 12. Ст. 242.

14. Річний звіт Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти за 2021 рік / за заг. ред. С. Квіта. Київ : Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, 2022. 232 с.