

УДК: 342.95 (477)

*Владислав Невядовський,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри
адміністративного права та процесу
Харківського національного університету
внутрішніх справ*

АДМІНІСТРАТИВНІ ФОРМИ ТА МЕТОДИ КОНТРОЛЮ ЗА ЯКІСТЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, проаналізовано зміст та значення поняття «форма контролю», на основі чого сформульовано дефініцію «форма контролю за якістю вищої освіти». Здійснено класифікацію форм контролю за якістю вищої освіти в Україні. Розглянуто наукові тлумачення щодо методів контрольної діяльності, а також теоретичні підходи до виділення їх різновидів. Визначено поняття методів контролю за якістю вищої освіти та наведено їх перелік.

Ключові слова: форми контролю, якість вищої освіти, методи контролю, заклади вищої освіти.

Невядовский В.

Административные формы и методы контроля за качеством высшего образования в Украине

В статье, опираясь на анализ научных взглядов ученых и норм действующего законодательства, проанализировано содержание и значение понятия «форма контроля», на основе чего сформулирована дефиниция «форма контроля качества высшего образования». Осуществлена классификация форм контроля за качеством высшего образования в Украине. Рассмотрены научные толкования относительно методов контрольной деятельности, а также теоретические подходы к выделению их разновидностей. Определено понятие методов контроля качества высшего образования и приведен их перечень.

Ключевые слова: формы контроля, качество высшего образования, методы контроля, высшие учебные заведения.

Neviadovskyi V.

Administrative Forms and Methods of Control over the Quality of Higher Education in Ukraine

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and current legislation, analyzes the meaning and significance of the concept of "form of control", based on which the definition of the term "form of control over the quality of higher education". The classification of forms of control over the quality of higher education in Ukraine has been carried out. Scientific interpretations of the methods of control activities, as well as theoretical approaches to the selection of their varieties are considered. The concept of methods of quality control of higher education is defined and their list is given.

Keywords: forms of control, quality of higher education, methods of control, institutions of higher education.

Постановка проблеми. Контроль за якістю вищої освіти, як і контроль в загально-юридичному значенні, має широку теоретико- та нормативно-правову основу, в якій визначається його значення та роль у правовій системі держави. Водночас, цікавим є питання не тільки змісту, але й практичних аспектів реалізації вказаної категорії. В галузі якості вищої освіти, дослідження цього питання можливо через аналіз таких невід'ємних складових контрольної діяльності, як форми та методи, адже в них виражено фактичний механізм її реалізації. При цьому враховуючи адміністративно-правову основу контролю за якістю вищої освіти в Україні, науковий інтерес в межах нашого дослідження становлять саме адміністративні форми та методи цього виду контрольної діяльності.

Стан дослідження проблеми. Форми та методи контрольної діяльності неодноразово ставали предметом дослідження як теоретиків права в цілому, так і представників адміністративної галузі зокрема. Дана проблема розкривалась у роботах: Г.В. Атаманчука, А.Ю. Білоножка, В.М. Бочарнікова, Г.В. Задорожньої, В.І. Лозової, А.О. Мовчана О.М. Музичука, Н.М. Пархоменко, Л.М. Романишина, Н.Ф. Тализіна, В.І. Теремецького, А.М. Шульги та інших. Водночас, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, проблема адміністративних форм та методів контролю безпосередньо в галузі забезпечення якості вищої освіти належного опрацювання та аналізу у наукових джерелах не знайшла.

Мета і завдання дослідження. Метою статті є визначення та розкриття сутності та змісту адміністративних форм та методів контролю за якістю вищої освіти в Україні. Розкриття даної мети є можливим за допомогою виконання наступного кола завдань: 1) визначити зміст та сутність адміністративних форм контролю за якістю вищої освіти в Україні; 2) проаналізувати та окреслити методи адміністративного контролю за якістю вищої освіти в Україні.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що робота є першою теоретико-юридичною розробкою, в якій розкрито коло, а також сутність та зміст адміністративних форм та методів контролю за якістю вищої освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незважаючи на те, що форми та методи загалом характеризують практичне призначення досліджуваної в статті категорії, між собою вони співвідносяться як частина та ціле. При цьому більш широким в цьому аспекті є зміст саме форм. Розбираючись із їх специфікою зауважимо, що слово «форма» (від латинського «forma») – тлумачиться, як зовнішні обриси, зовнішній вид, контури предмета; зовнішнє вираження якого-небудь змісту; установлений зразок чого-небудь; пристосування для надання чому-небудь визначених обрисів [1, с. 1435].

Державний контроль здійснюється органами публічної влади – законодавчої, виконавчої і судової, і проявляється в різних формах управлінського і фінансового контролю кожного конкретного об'єкта [2, с. 266]. Отже, суб'єкти та форми контролю залежать від кожного конкретного об'єкта [3, с. 196].

Безпосередньо форми контролю в адміністративному праві, як указує, В.І. Невідомий, слід тлумачити, як спосіб конкретного вираження й організації контрольних дій суб'єкта [4, с. 6]. Схожу позицію підтримує Ф.Ф. Бутинець: «Форми контролю це зовнішнє вираження конкретних дій, що використовуються суб'єктами контролю» [5, с. 90]. В.Ф. Журко і В.Б. Ястребов зазначають, що форма контролю – це конкретне поєднання

особливостей його організації та здійснення, взаємозв'язку і взаємодії прийомів контролю з метою виявлення й розкриття певного змісту [6, с. 151]. За визначенням Н.М. Артемова, форми контролю – це способи виразу контрольних дій або методів [7, с. 110].

Спираючись на викладене, адміністративні форми контролю за якістю вищої освіти необхідно розглядати, як нормативно-визначені та регламентовані, структуровані, різноманітні системи адміністративно-правових методів, які формують організаційно-практичні моделі контрольної діяльності за якістю вищої освіти в Україні.

Відповідні науковці, наприклад, О.Ф. Андрійко до основних адміністративних форм контролю відносять перевірки, ревізії, аналіз інформаційних матеріалів, ознайомлення зі звітами, повідомленнями [8, с. 223]. В.М. Гаращук зазначає, що контроль в основному здійснюється у формі перевірок (обстеження і вивчення окремих напрямів діяльності, за результатами яких складається довідка або доповідна записка), ревізій (документальний контроль діяльності, за наслідками якої складається акт), проведення рейдів, оглядів, затребування звітів та інше [9, с. 75]. Звернути увагу варто на підхід В.С. Шестака, який не використовує безпосередньо термін «адміністративні форми контролю», а веде мову про «правові засоби» досягнення цілей контрольної діяльності (що, власне, й становить зміст форми контролю як зовнішнього вияву контрольної діяльності), відносячи до них: статистичні спостереження, бухгалтерську звітність, бухгалтерський облік, звіт, експертизу, аудит, ліцензування, атестацію, реєстрацію [10, с. 305].

На наш погляд, при визначенні адміністративних форм контролю за якістю вищої освіти, варто звернутись до ключового фактору їх змісту – нормативно-правової урегульованості. Безперечно, аналіз законодавства дає можливість виділити нескінченний перелік форм, класифікацію яких можна буде здійснити за такою ж нескінченною кількістю критеріїв. Проте, як відомо, адміністративне право – це право імперативне, якому притаманна «жорсткість» приписів та відсутність суб'єктивного розсуду сторін правовідносин. Тому, керуючись цією важливою особливістю відмітимо, що перелік адміністративних форм контролю за якістю вищої освіти буде залежати від норма законодавства, яке закріплює та дозволяє їх існування для цього виду контролю.

У положеннях законодавчої бази цей момент досить повно та якісно охарактеризовано. Так, відповідно до Розділу V Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII, забезпечення якості освіти відбувається крізь: систему забезпечення якості в закладах освіти (внутрішня система забезпечення якості освіти); систему зовнішнього забезпечення якості освіти; систему забезпечення якості в діяльності органів управління та установ, що здійснюють зовнішнє забезпечення якості освіти [11]. Схожі положення містяться у тексті Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII відповідно до якого 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]. Визначені системи показують організаційно-управлінську структуру заходів та дій із забезпечення якості вищої освіти в Україні, які у

тому числі включають в себе контроль у зазначеному напрямку. Фактично, ними характеризується адміністративно-правова основа забезпечення якості освіти та вищої освіти зокрема, в зв'язку з чим, саме у відповідності до них логічно класифікувати форми контролю.

Таким чином, враховуючи положення чинних правових засад контролю за якістю вищої освіти України та їх адміністративних положень, теоретичні напрацювання науковців, які досліджували загально-юридичні та адміністративні форми контрольної діяльності, слід виділити наступні адміністративні форми контролю за якістю вищої освіти, а саме:

1) зовнішній контроль за якістю вищої освіти в структурі якого переважають інструменти направлені на контроль в межах відносин влади і підпорядкування, та який направлено на перевірку поточного стану якості вищої освіти та визначення перспектив розвитку такого контролю в цілому;

2) внутрішній контроль за якістю вищої освіти – сукупність методів, які здебільшого направлені на формування умов проведення контролю за якістю вищої освіти в контексті внутрішньої, цільової діяльності конкретних суб'єктів.

Кожна із зазначених форм може реалізовуватись уповноваженими суб'єктами контрольної діяльності. При цьому, жодний із суб'єктів не має пріоритету в їх застосуванні або якихось виключних прав. Основою існування та дії цих форм є адміністративно-правові відносини, в які може вступати кожен учасник контролю за якістю вищої освіти. Однак відрізнитись буде набір методів, які відповідні суб'єкти будуть застосовувати у межах внутрішньої чи зовнішньої форми.

Адміністративні методи контролю за якістю вищої освіти складають організаційну частину форм. Але при цьому мають власну практичну направленість. В енциклопедичній літературі поняття «метод», визначається, як сукупність прийомів чи операцій практичного або теоретичного освоєння дійсності, що підпорядковані вирішенню конкретних завдань. В словниках іноземних слів та тлумачних словниках української мови слово «метод» наділяється значенням: способу пізнання, дослідження явищ природи та суспільного життя; прийому, способу або образу дії і таке інше [13, с. 307].

Щодо наукових визначень поняття «метод контролю», то, наприклад, Л.М. Кас'яненко та Е.В. Шоріна стверджують, що – це тактичні прийоми, що розроблені контролюючими органами і ними ж використовуються для досягнення мети, здійснення необхідного впливу на підконтрольний об'єкт [14, с. 163]. Аналогічного висновку дійшов В.І. Рохлін за якого метод контролю – це комплекс притаманних уповноваженим суб'єктам дій та способів виявлення недоліків у підконтрольних суб'єктів [15, с. 18]. Формуючи теоретичну концепцію про зміст фінансового контролю, А.Г. Зюнькін та Н.І. Хімічева зазначили, що методи контрольної діяльності, зокрема, адміністративні – це засоби, прийоми і способи його здійснення, які обирають залежно від сукупності факторів у кожному конкретному випадку (суб'єкта та об'єкта контролю, мети і завдань, що стоять перед суб'єктом контролю, підстав виникнення контрольних правовідносин та інших обставин) [16, с. 134].

Щодо класифікації досліджуваних методів, то О.І. Рябко вирізняє три групи методів контролю: а) інформаційно-аналітичні; б) коригувальні; в) комплексні (поєднання попередніх). До першої групи методів автор відносить: способи одержання контрольної інформації; аналіз отриманої інформації; її оброблення (метод звітності тощо). До другої групи методів, на думку автора, належать: способи й засоби вираження вимог про усунення

виявлених погрішностей, порушень (звернення, скарга, подання, доведення інформації до відома компетентного суб'єкта тощо) [17]. О.В. Костикова виділяє такі адміністративні методи здійснення контролю, як: постійне спостереження; періодичні перевірки; обстеження піднаглядного об'єкта; аналіз документів; вивчення звернень громадян та юридичних осіб, публікацій в ЗМІ про порушення законності в сфері державного управління [18]. За О.Ф. Андрійко адміністративні методи контролю виражаються у заохоченнях, дозволах на виконання певних дій, перевірках [19, с. 211]. В.А. Козбаненко до адміністративних методів контролю відносить: перевірки, документальні та фактичні ревізії [20]. Дещо іншу групу адміністративних методів виділяють А.З. Дадашев, Д.Г. Чернік, М.В. Карасева, П.С. Пацурківський, а саме: перевірки, ревізії, аналіз, спостереження, попередження, прогноз, припинення незаконних дій тощо [21].

Відповідно до нормативно-правових актів, зокрема Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII, до адміністративних методів здійснення контролю в сфері відносяться позапланові перевірки. Окрім цього, в Законі відмічається, що, наприклад, система зовнішнього забезпечення якості освіти може включати інструменти, процедури та заходи забезпечення і підвищення якості освіти, зокрема: стандартизацію; ліцензування освітньої діяльності; акредитацію освітніх програм; інституційну акредитацію; громадську акредитацію закладів освіти; зовнішнє незалежне оцінювання результатів навчання; інституційний аудит; моніторинг якості освіти; атестацію педагогічних працівників; сертифікацію педагогічних працівників; громадський нагляд; інші інструменти, процедури і заходи, що визначаються спеціальними законами. Крім того, система забезпечення якості в діяльності органів управління та установ, що здійснюють зовнішнє забезпечення якості освіти, включає в себе зовнішній незалежний аудит діяльності (процесів і процедур) відповідних органів і установ [11].

Більш розгорнутими є положення Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII відповідно до яких забезпечення якості вищої освіти включає в себе наступні методи: здійснення моніторингу та періодичного перегляду освітніх програм; забезпечення підвищення кваліфікації педагогічних, наукових і науково-педагогічних працівників; забезпечення дотримання академічної доброчесності працівниками закладів вищої освіти та здобувачами вищої освіти, у тому числі створення і забезпечення функціонування ефективної системи запобігання та виявлення академічного плагіату; проведення періодичних перевірок діяльності систем забезпечення якості та механізмів роботи з отриманими рекомендаціями; ліцензування освітньої діяльності; акредитація освітньої програми; інституційна акредитація закладу вищої освіти тощо [12].

Висновки. Тож, адміністративні методи контролю в цілому є досить лінійною категорією, з приводу якої серед науковців загальної теорії права та адміністративно-правової науки склались схожі уявлення, зокрема, щодо її співвідношення із методами адміністративними загалом. Враховуючи цей момент та підводячи загальні підсумки проведеного дослідження зауважимо, що адміністративні методи контролю за якістю вищої освіти – це нормативно-визначена та регульована система інформаційних, контрольних-наглядних, процедурних способів, засобів та заходів адміністративно-правового характеру, кожен з яких направлено на реалізацію контролю за якістю вищої освіти в Україні. В своїй сукупності адміністративні методи складають відповідні форми контролю за якістю вищої освіти. Розподіл методології за формами відбувається наступним чином: зовнішній контроль включає в себе

здійснення таких методів, як: перевірки, ліцензування, акредитації, моніторинг та аналіз, рекомендації та консультації; внутрішній контроль – внутрішній моніторинг програм освіти; систематичне підвищення рівня кваліфікації персоналу закладів вищої освіти; забезпечення дисципліни та законності в діяльності персоналу закладів вищої освіти тощо.

Список використаних джерел

1. Радянський енциклопедичний словник. Науково-редакційна рада: А.М. Прохоров (ост.). М.: Радянська енциклопедія, 1981. 1600 с.
2. Теремецький В.І. Байрачная Т.А. Европейский опыт организации контроля за деятельностью правоохранительных органов и возможность его использования в Украине. Форум права. 2017. № 4. С. 262–267 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_4_42
3. Теремецкий В.И., Николаенко Т.Д., Дидковская Г.В., Гмырин А.А., Шаповал Т.Б. Контроль и надзор как средства предупреждения и выявления правонарушений в сфере здравоохранения в Украине. Georgian Medical News. 2021. № 1 (310). P. 192-199.
4. Невідомий В.І. Рахункові палати як органи фінансового контролю в Україні та Європі: конституційно-порівняльний аналіз: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ: КНУВС. 2007. 20 с.
5. Ковальчук А.Ю. Правове регулювання фінансового контролю, що здійснюється правоохоронними органами: дисертація. Київ: Київський міжнародний університет. 2010. 203 с.
6. Журко В.Ф., Ястребов В.Б. Внутриведомственный контроль и социалистическая собственность. М.: Финансы, 1980. 192 с.
7. Артемов П.А. Виды, формы и методы проведения финансового контроля. Финансовое право: Учебник / под ред. О.Н. Горбуновой. М., 2002. С. 110.
8. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 1999. 390 с.
9. Полінець О. Контроль в державному управлінні: сутність, види та форми його здійснення. Вісн. УАДУ, 2000. № 2. С. 71-76.
10. Пахомов В.В. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин: монографія / за заг. ред. А.М. Куліша. Суми: Сумський державний університет, 2016. 549 с.
11. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. Офіційний вісник України. 2017. № 78. ст. 2392.
12. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 37-38.
13. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.: Ірпінь: Перун, 2009. 1736 с.
14. Рачинська І.М. Форми та методи адміністративно-правової діяльності громадських організацій. Форум права. 2013. № 1. С. 812-816.
15. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. М.: СПб., 2003. 328 с.
16. Финансовое право: учеб. пособие / отв. ред. Н.И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 1999. 600 с.
17. Рябко О.І. Соціальний контроль і його правові форми (питання теорії): дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1995. 187 с.
18. Костькова О.В. Адміністративне право. М.: Алелль, 2010. 390 с.

19. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дисертація. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 1999. 337 с.
20. Приходченко Л.Л. Аудит адміністративної діяльності: форма чи метод контролю. Державне будівництво. 2007. № 1(1). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1%281%29__31
21. Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть. М., 1999. 256 с.

УДК 342.9 616-089.843

Олексій Румянцев,
здобувач Приватного вищого
навчального закладу «Університет
сучасних знань» (м. Київ)

ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСПЛАНТАЦІЇ ОРГАНІВ ЛЮДИНИ

Проаналізовано праці науковців, які досліджували проблеми правового регулювання трансплантації органів людини, законодавчі та підзаконні акти. Запропоновано запровадити ліцензування закладів охорони здоров'я, які бажають здійснювати діяльність з трансплантації органів людини, а також надати право проводити такі операції приватним лікарням. Визначенні пропозиції щодо нотаріального посвідчення заяви про згоду на посмертне донорство, внесення такої згоди до заповіту особи. Окреслено напрями вдосконалення правового регулювання роботи Єдиної інформаційної системи трансплантації.

Ключові слова: трансплантація, правове регулювання, донор, ліцензування.

Румянцев О.

Совершенствования правового регулирования трансплантации органов человека

Проанализированы труды ученых, которые исследовали проблемы правового регулирования трансплантации органов человека, законодательные и подзаконные акты. Предложено внедрить лицензирование учреждений охраны здоровья, которые желают осуществлять деятельность, связанную с трансплантацией органов человека, а также предоставит право проводить такие операции частным клиникам. Внесены предложения по нотариальному удостоверению заявления о согласии на посмертное донорство, указание такого согласия в завещании лица. Определены направления усовершенствования правового регулирования работы Единой информационной системы трансплантации.

Ключевые слова: трансплантация, правовое регулирование, донор, лицензирование.