

Окрема думка члена Національного агентства
із забезпечення якості вищої освіти до рішення
Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти від 17.05.2022
по пункту 2 порядку денного (справа 1986/АС-21)

(1) Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти (далі – НАЗЯВО) 17.05.2022 прийнято рішення про акредитацію освітньо-наукової програми «Міжнародне право» (спеціальність 293 Міжнародне право) магістерського рівня Київського національного університету імені Тараса Шевченка, номер справи 1986/АС-21, ID в ЄДЕБО – 20821 (далі – Освітня програма).

(2) Вважаю таке рішення необґрунтованим, ухваленим з порушенням принципів належного врядування та чинного законодавства, яке регулює процес акредитації освітніх програм з огляду на наступне.

(3) НАЗЯВО є органом державної влади з огляди на повноваження, визначені для нього статтею 18 Закону України «Про вищу освіту».

(4) Згідно статті 19 Конституції України органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

(5) НАЗЯВО має відповідати принципам належного врядування (good governance), якщо декларує своє прагнення до міжнародного визнання, лідерства у розвитку української вищої освіти, позиціонує себе як суб'єкт влади нової формації.

(6) До принципів good governance, згідно положень Стратегії щодо інновацій та належного врядування на місцевому рівні, затвердженої Комітету міністрів Ради Європи у 2008, серед інших відносять і верховенство права у діяльності органу влади.

(7) Процедура акредитації освітніх програм визначена Положенням про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України 11 липня 2019 року № 977 (далі – Положення).

(8) Пунктом 3 розділу 3 Положення визначено, що рішення про акредитацію освітньої програми ухвалюється за умов, якщо освітня програма відповідає всім критеріям за рівнями «А» або «В». Якщо відповідність за рівнем «А» встановлено щодо п'яти і більше критеріїв, рішення про акредитацію освітньої програми ухвалюється з визначенням «зразкова».

(9) При цьому Положенням визначено етапність акредитаційної експертизи освітніх програм, згідної якої на першому етапі освітню програму оцінює експертна група, на другому – галузева експертна рада (далі – ГЕР), на третьому – колегіальний склад НАЗЯВО.

(10) Згідно пункту 2 розділу 2 Положення, у разі незгоди з пропозицією, що міститься в експертному висновку ГЕР, колегіальний склад НАЗЯВО

має право ухвалити рішення про призначення повторної акредитаційної експертизи. При цьому можна зробити висновок, що колегіальний склад НАЗЯВО також не позбавлений можливості повернути справу на повторний розгляд ГЕР, оскільки це є частиною (етапом) акредитаційної експертизи, яка може бути здійснена повторно.

(11) У вказаній справі на першому етапі (розгляд справи експертною групою) та на другому етапі (розгляд справи ГЕР) Освітня програма була оцінена в цілому як «зразкова» (5 з 9 критеріїв з оцінкою «А»).

(12) Колегіальний склад НАЗЯВО не погодився з експертним висновком ГЕР.

(13) Положення законодавства, згадані у пункті 10 цієї окремої думки, визначають чіткий порядок дій НАЗЯВО у випадку незгоди з експертним висновком ГЕР. Натомість НАЗЯВО, приймаючи рішення щодо звичайної, а не зразкової акредитації Освітньої програми, діяло не на підставі, не у спосіб та не у межах повноважень, встановлених законодавством.

(14) Окремої уваги заслуговують мотиви ухвалення зазначеного рішення. Як вбачається з обговорення вказаного рішення, яке оприлюднене у відкритому доступі, підставою для ухвалення стала неявка представника закладу вищої освіти на засідання та сумнів окремих членів НАЗЯВО у зразковості справи за окремими критеріями (яких усього 9 для цього типу програм згідно Положення).

(15) З огляду на це, слід зазначити, що обов'язковість явки представника закладу вищої освіти, Освітня програма якого претендує на зразкову акредитацію, не передбачена жодною нормою законодавством та жодним рішенням (навіть рекомендацією) НАЗЯВО.

(16) Навіть, якщо гіпотетично припустити, що така явка є обов'язковою, слід звернути увагу, що НАЗЯВО не вжило жодних заходів для з'ясування причин неявки, які можуть бути поважними або викликаними форс-мажорними обставинами з огляду на триваючу війну в Україні. НАЗЯВО також, як варіант рішення, могло відкласти розгляд справи на наступне засідання, що не спричинило би суттєвої шкоди жодним учасникам освітнього процесу.

(17) Також, навіть якщо б існувала норма законодавства, яка дозволяє НАЗЯВО змінювати оцінку освітньої програми, не погоджуючись з експертним висновком ГЕР, причини такої зміни мають бути чітко обґрунтовані та зрозумілі як самим представникам закладу, так і всім стороннім спостерігачам, які як платники податків фінансують діяльність НАЗЯВО.

(18) У даному випадку з рішення НАЗЯВО не зрозуміло, за яким (яких) саме з 9 критеріїв НАЗЯВО змінило оцінку, що в підсумку призвело до звичайної, а не зразкової акредитації Освітньої програми. Принципи належного врядування, серед іншого, передбачають, що рішення органів влади повинні бути зрозумілими, ясними та передбачуваними.

(19) Таким чином, ні заклад вищої освіти, ні гарант Освітньої програми, ні інші сторонні спостерігачі не розуміють, за яким (якими) саме критеріям необхідно покращувати Освітню програму у майбутньому для забезпечення її зразкової якості. Таким чином, нівелюється місія НАЗЯВО, яка полягає в уможливленні позитивних змін у вищій освіті та формування культури її якості.

(20) З огляду на аргументи, викладені у пунктах 13, 16, 17 цієї окремої думки приходжу до висновку, що згадане рішення НАЗЯВО було неправильним ні з огляду на норми законодавства, ні з огляду на його відповідність принципам належного врядування.

(21) Звертаю увагу, що верховенство права у діяльності органу публічної влади як один з принципів належного врядування передбачає, що прийняття рішення про права юридичних та фізичних осіб повинно, як правило, здійснюватися на підставі закону, а не за розсудом. Повноваження, викладені у статті 18 Закону України «Про вищу освіту» повинні реалізовуватися відповідно до закону, справедливо та розумно. Рішення НАЗЯВО повинні бути зрозумілими, ясними та передбачуваними.

(22) Також аналогічні дії НАЗЯВО, викликані незгодою з експертним висновком ГЕР, вже були предметом судового розгляду у справах 140/8614/21 та 520/12413/21. Судові рішення та їх мотиви узгоджують з аргументами, викладеними мною у пункті 13 цієї окремої думки. Вчинення НАЗЯВО аналогічних дій, які вже були раніше визнані Суди незаконними, є проявом кричущого правового нігілізму.

(23) Аргументи колег про те, що чинне законодавство не дозволяє НАЗЯВО змінювати експертну оцінку ГЕР через необґрунтованість оцінки за будь-яких умов, вважаю такими, що не заслуговують на увагу. Оскільки згідно частини другої статті 21 Закону України «Про вищу освіту», саме НАЗЯВО наділено повноваженням самостійно (без узгодження з іншими органами влади) затверджувати положення про діяльність ГЕР. В якому, серед іншого, можна визначити порядок дій ГЕР у разі повернення до неї Освітньої програми на повторний розгляд через необґрунтованість первинної оцінки.

(24) З огляду на зазначене вважаю, що НАЗЯВО в умовах, які склалися, повинно було прийняти одне з наступних рішень:

- акредитувати Освітню програму як зразкову на цьому засіданні або наступному (у разі необхідності присутності представника закладу);
- повернути Освітню програму на повторний розгляд ГЕР;
- ухвалити рішення про призначення повторної акредитаційної експертизи.

Член НАЗЯВО



Андреев Микита