

УДК 351:378+061.2

DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181484>

Серняк Олег Ігорович

*кандидат наук з державного управління,
докторант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
ORCID: 0000-0002-8935-3253
e-mail: oleh_sernyak@ukr.net*

НЕЗАЛЕЖНИЙ ОСВІТНИЙ АУДИТОР ЯК СУБ'ЄКТ ГРОМАДСЬКОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Розглянуто стан і ризики функціонування системи державного забезпечення якості вищої освіти в Україні. Запропоновано громадський механізм управління якістю вищої освіти через створення інституту незалежних освітніх аудиторів. Виокремлено переваги незалежного освітнього аудиту для закладів вищої освіти. Визначено вимоги до освіти та рівня фахової підготовки незалежних освітніх аудиторів.

Ключові слова: *якість освіти; вища освіта; забезпечення якості вищої освіти; освітній аудит; незалежний освітній аудитор; бенефіціари освітніх послуг; ліцензування; акредитація.*

Постановка проблеми. *Якість освіти є запорукою успішної держави та її міцним фундаментом. Але стан системи забезпечення якості вищої освіти в Україні не витримує жодної критики. Непрофесійність, заангажованість, кругова порука, тотальна закритість, корумпованість – це далеко не весь перелік деструктивних явищ, які не дозволяють вітчизняній вищій освіті гідно конкурувати навіть із сусідніми європейськими країнами. Змінити цю ситуацію може запровадження в Україні громадського механізму забезпечення якості вищої освіти, де вирішальне слово належатиме не чиновникам у міністерстві, а споживачам і бенефіціарам освітніх послуг.*

Аналіз останніх досліджень і публікацій. *Вивченням питань забезпечення якості вищої освіти в Україні займалися: Д. Дзвінчук, М. Згуровський, В. Кремінь, І. Лопушинський, В. Луговий, С. Майборода, Н. Опар, О. Панич, Є. Стадний, О. Шевченко, Ю. Федорченко й інші. Освітній аудит у системі державного управління досліджували: В. Горбов, В. Ліпська, І. Онопрієнко, О. Шийка, І. Шпіц-Чечота та інші.*

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. *Незважаючи на значну кількість публікацій стосовно розвитку системи забезпечення якості вищої освіти в Україні, на сьогодні вимагають ґрунтовнішого дослідження питання комплексної розробки інноваційних підходів залучення громадськості та бенефіціарів до формування державних*

механізмів забезпечення якості вищої освіти. Тому автором обґрунтовано концептуальні засади запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів як складову механізму державно-громадського забезпечення якості вищої освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу. Лише в Польщі на сьогодні, за офіційними даними, навчається понад 30 тисяч студентів із України і їх кількість щороку збільшується [1]. Водночас це, на відміну від існуючого в суспільстві стереотипу, далеко не “двічники” та “мажори”, а молодь із високим рівнем знань і вільним володінням не менш як однією іноземною мовою. Серед причин такої тенденції самі студенти виокремлюють два найважливіші чинники, що визначили вибір ними країни навчання:

– тотальна корупція у закладах вищої освіти (далі – ЗВО) України, що “вбиває” мотивацію студентів до навчання і нівелює цінність отриманих знань;

– низька якість вищої освіти в Україні, що не дає молоді суттєвих конкурентних переваг на ринку праці.

Про незадовільний стан вищої освіти в Україні зазначають і вітчизняні роботодавці, 79% яких готові брати на роботу випускників українських ЗВО, але констатують низький рівень їхньої професійної та практичної підготовки [2]. Таким чином, і студенти як споживачі освітніх послуг, і роботодавці як кінцеві бенефіціари цих послуг вимагають одного – підвищення якості вищої освіти в Україні.

Ключовими кроками в забезпеченні якості вищої освіти мали б стати ухвалення нового Закону України “Про вищу освіту” та створення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти (далі – НАЗЯВО). Якщо закон ухвалили ще влітку 2014 р., то склад НАЗЯВО був сформований лише наприкінці грудня 2018 р. І до нього вже виникає дуже багато запитань, зокрема щодо професійного рівня установи, яка складатиметься з семи представників Національної та галузевих академій наук України, одинадцяти представників ЗВО України (відсутність чітких і прозорих критеріїв їх відбору вже призвела до непорозумінь із обранням окремих представників приватних і державних ЗВО та поставила під сумнів незалежність і професійність усього НАЗЯВО), трьох членів від спільного представницького органу всеукраїнських об’єднань організацій роботодавців і двох представників органів студентського самоврядування.

Схоже, що у спроможність такої інституції, як НАЗЯВО, забезпечувати якість вищої освіти в Україні не вірили й самі розробники Закону України “Про вищу освіту”, а тому вирішили її підстрахувати галузевими експертними радами та звичною для будь-якої бюрократичної організації структурою, яка насправді реально здійснюватиме усю роботу установи із забезпечення якості, – секретаріатом. Окрім того, для стримування надмірної самостійності НАЗЯВО найважливіші його рішення – щодо формування вимог до системи забезпечення якості вищої

освіти, розроблення положення про акредитацію освітніх програм, розроблення вимог до рівня наукової кваліфікації осіб, які здобувають наукові ступені, і порядку їх присудження спеціалізованими вченими радами закладів вищої освіти (наукових установ) – набуватимуть юридичної сили лише після затвердження Міністерством освіти і науки України.

Отже, ситуація із забезпеченням якості вищої освіти в Україні залишається вкрай тривожною. З одного боку, держава не має наміру втрачати контроль над сферою ліцензування та акредитації ЗВО й присудження наукових ступенів, а з іншого – відплив талановитої молоді за кордон і брак кваліфікованих кадрів у різних галузях економіки України спонукає шукати інноваційні шляхи забезпечення якості вищої освіти. Одним із них є запровадження громадського механізму управління якістю вищої освіти через створення інституту незалежних освітніх аудиторів.

Метою незалежного освітнього аудиту є підтвердження відповідності рівня якості вищої освіти у ЗВО встановленим нормативним вимогам, що є тотожним проходженню процедури ліцензування й акредитації, та обов'язково вироблення практичних рекомендацій щодо підвищення якості вищої освіти. Відмінність незалежного освітнього аудиту від традиційної акредитації полягає у праві керівництва навчального закладу самостійно вирішувати, що робити зі звітом:

- у разі позитивного висновку – опублікувати його, а студенти та роботодавці вже самі вирішують, чи довіряти цьому висновку й аудитору;

- у разі негативного висновку – удосконалити невідповідні стандартам складові освітньої діяльності ЗВО і потім повторно скористатися послугами незалежного освітнього аудитора.

Враховуючи суть незалежного освітнього аудиту як експертизи якості вищої освіти, що здійснюється добровільно за замовленням ЗВО на основі укладеного договору з використанням заздалегідь обумовлених видів, часу і форм експертизи при дотриманні умов повної конфіденційності отриманих результатів, можна виокремити такі основні його переваги для ЗВО:

- можливість отримати незалежну оцінку якості освітніх програм і підготовки фахівців, уникнення директивного впливу державних інституцій на діяльність ЗВО;

- незалежний освітній аудит не порушує незалежність ЗВО і спонукає освітні організації до розроблення й ефективного функціонування власних внутрішніх систем оцінювання та забезпечення якості вищої освіти;

- переведення процедур ліцензування й акредитації з площини забезпечення формальних кількісних показників у площину реального поліпшення якості навчання, що є важливим фактором підвищення конкурентоспроможності ЗВО на ринку освітніх послуг;

- незалежний освітній аудит дає змогу публічно заявити про високий рівень якості підготовки фахівців у певному ЗВО, завоювати та зміцнити

позиції освітньої організації на міжнародному ринку освітніх послуг, поліпшити працевлаштування випускників.

Запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів висуває жорсткі вимоги до професійного рівня самих аудиторів. Вони повинні мати необхідні навички та компетенції для виконання своїх завдань, проходити належне навчання та постійно підвищувати свій професійний рівень. Звичайно, до незалежного освітнього аудиту можна залучати міжнародних експертів, але було б ефективніше використати їхні знання та досвід для підготовки незалежних освітніх аудиторів в Україні та розроблення стандартів проведення такого аудиту.

Діяльність незалежних освітніх аудиторів має підлягати обов'язковій сертифікації. Згідно з пунктом 1 ст. 23 Закону України “Про вищу освіту”, незалежні установи з оцінювання та забезпечення якості акредитуються НАЗЯВО [3]. Це автоматично гарантує сертифікацію усіх осіб, які працюють в цій організації. Проте, на нашу думку, ефективнішою та об'єктивнішою є процедура сертифікації, прийнята в аудиторській діяльності. Сертифікація аудиторів проводиться шляхом складання письмового кваліфікаційного іспиту за програмою, затвердженою Аудиторською палатою України, яка є незалежною неприбутковою організацією. Термін чинності сертифіката не може перевищувати п'яти років і може бути продовжений через п'ять років за підсумками контрольного тестування за фахом у порядку, встановленому Аудиторською палатою України [4].

Відповідно, сертифікацію незалежних освітніх аудиторів має проводити неприбуткова громадська організація незалежних освітніх аудиторів України за власними програмами первинної та повторної сертифікації, які базуватимуться на найкращому зарубіжному досвіді. Однак перед створенням такої організації доцільно здійснити відбір і підготовку хоча би десяти незалежних освітніх аудиторів за грантові кошти і під контролем міжнародних установ із забезпечення якості вищої освіти, які в подальшому стануть засновниками громадської організації.

Зазначена громадська організація має самостійно визначати вимоги до освіти та рівня фахової підготовки незалежних освітніх аудиторів, організувати їх навчання та регулярне підвищення кваліфікації. Вона здійснюватиме контроль за діяльністю усіх незалежних освітніх аудиторів щодо дотримання ними стандартів діяльності та професійної етики, а у разі порушення цих вимог – позбавлятиме конкретних осіб права здійснювати аудиторську діяльність. Так, треба бути свідомими щодо можливих ризиків, пов'язаних із завищенням вартості послуг незалежних освітніх аудиторів, надмірним формалізмом процесу аудиту чи перспективою перетворення їх на маріонетки великих університетів. Але усі ці явища з боку державних інституцій ми маємо змогу спостерігати вже на сьогодні і навіть у більших масштабах. Тому боротися з потенційними загрозами доцільно від початку створення інституту освітніх аудиторів, розробляючи прозорі та зрозумілі

для всіх учасників ринку правила гри, постійно підвищуючи вимоги до аудиторів і водночас престижність їхньої праці, залучаючи до цього процесу максимально можливу кількість зацікавлених осіб, зокрема міжнародні освітні інституції, ЗМІ та громадські організації. Лише в такому випадку освітній аудит стане дійсно незалежним механізмом громадського контролю за якістю вищої освіти в Україні.

Зрозуміло, що запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів матиме чимало противників як серед чиновників Міністерства освіти і науки України, так і серед недобросовісних керівників навчальних закладів, які звикли йти протоптаним роками корупційним шляхом. Але зацікавлених у реалізації цієї ідеї осіб і організацій в рази більше. Це – і прогресивні ЗВО, які вже на сьогодні активно дбають про якість освіти (зокрема, Національний університет “Кієво-Могилянська академія”, Національний університет “Львівська політехніка”, Український католицький університет, Національний університет “Острозька академія” тощо), і громадські організації та рухи (Чесно, Опора, ПроZorro, Центр протидії корупції тощо), і студенти, і академічна спільнота, і бізнес-середовище, і загалом держава Україна.

Запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів передбачає проведення досить великої роботи. Перший етап полягає у підготовці й ухваленні Закону України “Про незалежний освітній аудит”. У межах цієї адвокаційної кампанії передбачається також розроблення концепції функціонування інституту незалежних освітніх аудиторів на основі Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти [5], проведення інформаційно-роз’яснювальної кампанії щодо необхідності підвищення ЗВО якості освіти та щодо створення образу освітнього аудитора як партнера цього процесу, розроблення процедур професійної підготовки освітніх аудиторів і методики проведення ними незалежного освітнього аудиту.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Незалежний освітній аудит – не панацея від усіх проблем вищої освіти. Але це впевнений крок до прозорості дотепер закритих від громадськості процесів ліцензування й акредитації, а також до свободи вибору навчальними закладами суб’єктів освітнього аудиту і як наслідок – втрати монополії держави над згаданими процесами. Активне залучення громадськості, професіоналів і міжнародних експертів до підвищення результативності освітніх послуг вже в середньостроковій перспективі гарантує покращення якості освіти й науки в Україні.

Список використаної літератури

1. Стадний Є. Українські студенти за кордоном: дані до 2017/18 навчального року. URL : <https://cedos.org.ua/uk/articles/ukrainske-studentstvo-za-kordonom-dani-do-201718-navchalnoho-roku> (дата звернення: 10.08.2019).

2. Петрушенко М. Теорія – відмінно, практика – незадовільно // Урядовий кур'єр. 2014. URL : <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/teoriya-vidminno-praktika-nezadovilno> (дата звернення: 10.08.2019).

3. Про вищу освіту : Закон України № 1556-VII від 01.07.2014 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 20.08.2019).

4. Про аудиторську діяльність : Закон України № 3125-XII від 22.04.1993 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3125-12> (дата звернення: 21.08.2019).

5. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG) / пер. з англ. Київ : ТОВ “ЦС”, 2015. 32 с.

Статтю подано: 11.04.2019

Статтю схвалено: 26.06.2019

Serniak Oleh Ihorovych

*PhD in Public Administration, Doctoral Candidate, Lviv Regional Institute
for Public Administration of the National Academy for Public
Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0002-8935-3253

e-mail: oleh_serniak@ukr.net

INDEPENDENT EDUCATIONAL AUDITOR AS AN AGENT OF PUBLIC MECHANISM OF QUALITY ASSURANCE IN HIGHER EDUCATION

Problem settings. The quality of education is the key to a successful state and its solid foundation. But the status of a quality assurance system in higher education in Ukraine does not hold water. Unprofessionalism, prejudice, mutual cover-up, pervasive secrecy, corruption are just a few examples of destructive phenomena that do not allow domestic higher education to compete even with the neighboring European countries. This situation could be changed by introducing the quality assurance public mechanism in higher education of Ukraine, where consumers and beneficiaries of educational services rather than the officials in the ministry have the last say.

Recent research and publications analysis. The issues of quality assurance in higher education in Ukraine have been studied by D. Dzvinchuk, Yu. Fedorchenko, V. Kremin, I. Lopushynskiy, V. Luhovyi, S. Maiboroda, N. Opar, O. Panych, O. Shevchenko, E. Studnyi, M. Zghurovskiy and others. Educational audit in the system of public administration was researched by V. Horbov, V. Lipska, I. Onoprienko, O. Shyika, I. Shpits-Chechota and others.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Despite the considerable number of publications on establishing the quality assurance system in higher education of Ukraine, nowadays more thorough research on the problem of complex development of innovative approaches of involving the public

and beneficiaries into the formation of the quality assurance state mechanisms in higher education is required. Therefore, the conceptual framework for the introduction of the institute of independent educational auditors as a component of the mechanism of state and public quality assurance of higher education in Ukraine is substantiated by the author.

Paper main body. The purpose of an independent educational audit is to confirm the compliance of the quality level of higher education in universities with the established regulatory requirements, that is identical to passing the licensing and accreditation procedure, and to give practical recommendations for quality improvement in the establishments of higher education. The difference between an independent educational audit and a traditional accreditation lies in the right of the educational institution's management to decide independently what to do with the report:

- in the case of a positive conclusion, to trust such a conclusion and the auditor;
- in the case of a negative conclusion, to publish it or to improve the non-standard components of the university's educational activity and then re-use the services of an independent educational auditor.

By introducing independent educational auditors, the institute imposes stringent requirements on the professional level of the auditors. They must have the necessary skills and competencies to complete their tasks, receive proper training and constantly improve their professional level.

The activities of independent educational auditors should be subject to mandatory certification. Certification of independent educational auditors should be carried out by a non-profit public organization of independent educational auditors of Ukraine in accordance with its own programs of primary certification and re-certification, which will be based on the best foreign experiences.

We must be aware of potential risks associated with the overstatement of the independent educational auditors' services, the excessive formalism of the audit process, or the prospect of turning them into puppets of major universities. Potential threats should be addressed from the beginning of the educational auditors institute establishment, developing transparent and understandable rules for the market's game, constantly increasing both the requirements for auditors and the prestige of their work, attracting as many interested people to this process as possible, including international educational institutions, media and nongovernmental organizations. Only in this case the educational audit will become a truly independent mechanism for public oversight of the quality in higher education of Ukraine.

The introduction of the institute of independent educational auditors implies a considerable amount of work. The first stage is the preparation and adoption of the Law of Ukraine "On Independent Educational Audit". The advocacy campaign will be directed at developing the concept of the institute of independent educational auditors based on the Standards and Recommendations for Quality

Assurance in the European Higher Education Area; conducting an information campaign on the need to enhance the quality of education in the institutions of higher education and to create an image of an educational auditor as a partner of this process; developing procedures for the educational auditors' training and methods for conducting independent educational audits.

Conclusions of the research and prospects for further studies.

Independent educational audit is not a panacea for all the problems of higher education. But it is a sure step both towards the transparency of licensing and accreditation processes, which have been closed for the public before, and towards the freedom of choice of educational audit entities by educational institutions and, as a consequence, the loss of the state's monopoly over these processes. In the medium term, the active involvement of the public, professionals and international experts in improving the effectiveness of educational services will guarantee the enhancement of the quality of education and science in Ukraine.

Key words: quality of education; higher education; quality assurance in higher education; educational audit; independent educational auditor; beneficiaries of educational services; licensing; accreditation.

References

1. Stadnyi, Ye. (2019). *Ukrainski studenty zakordonom: dani do 2017/18 navchalnoho roku*. URL : <https://cedos.org.ua/uk/articles/ukrainski-studenty-zakordonom-fakty-ta-stereotypy> [in Ukrainian].
2. Petrushenko, M. (2014). *Teoriia – vidminno, praktyka – nezadovilno. Uriadovi kurier*. URL : <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/teoriya-vidminno-praktika-nezadovilno> [in Ukrainian].
3. Pro vyshchu osvitu. № 1556-VII. (2014) [in Ukrainian].
4. Pro audytorsku diialnist. № 3125-XII. (1993) [in Ukrainian].
5. *Standarty i rekomendatsii shchodo zabezpechennia yakosti v Yevropeiskomu prostori vyshchoi osvity (ESG)*. (2015). Kyiv: TOV "TsS". 32 p. [in Ukrainian].

Paper submitted: 11.04.2019

Paper accepted: 26.06.2019

Цитування: Серняк О. І. Незалежний освітній аудитор як суб'єкт громадського механізму забезпечення якості вищої освіти // Демократичне врядування : наук. вісн. Вип. 1(23) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181484>).

Citation: Serniak, O. I. (2019). *Nezalezhnii osvithnii audytor yak subiekt hromadskoho mekhanizmu zabezpechennia yakosti vyshchoi osvity. Democratic governance*, Issue 1(23). URL : www.dv.lvivacademy.com. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4038.23.2019.181484>).