ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ 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)
DOI 10.32782/LAW.2020.1.34

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, обґрунтовано важливість здійснення якісного та всебічного оцінювання ефективності здійснення контролю за якістю вищої освіти в Україні. Наголошено, що для визначення ефективності будь-якої діяльності, в тому числі контролю за якістю вищої освіти, потрібні конкретні критерії, за якими і буде вимірюватися дана ефективність. Обґрунтовано, що вказані критерії повинні носити якісний характер.

Ключові слова: критерії, оцінювання, ефективність, контроль, якість вищої освіти.

Постановка проблеми

Здійснення оцінки тієї чи іншої діяльності має важливе теоретичне та практичне значення. По відношенню до контролю також повинен здійснюватися систематичний процес порівняння його результатів із цілями, завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів з метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін. Оцінювання є аналітичною діяльністю, спрямованою на збір, аналіз, тлумачення та передавання інформації про економічність, ефективність, результативність політики, програм, проектів, які здійснюються з метою поліпшення соціальних умов. Оцінювання має бути систематичним та об'єктивним, оскільки спрямоване на заплановані, поточні або завершені управлінські впливи і стосується процесу визначення цінності або значущості діяльності, політики чи програми [1, с.504]. Тож, оцінка ефективності контролю за якістю освіти є надзвичайно важливим завданням, його науково-теоретичному обґрунтуванню та дослідженню майже не приділяється уваги, яка практично повністю сконцентрована на якості самої освіти. Хоча здається очевидним той факт, що стан забезпечення якості вищої освіти значним та прямим чином залежить від ефективності контролю, в ході якого означена якість визначається. Значно більше уваги оцінці ефективності контролю приділяється в інших галузях теорії та практики.

Стан наукового дослідження

Окремі проблемні питання, пов'язані із забезпеченням ефективності здійснення контролю за якістю вищої освіти в Україні у своїх наукових працях розглядали: А. Вітченко, В. Грицюк, О. Євтушевська А. Марина, О. Музичук, Ю. Панасенко, Т. Сердюк, Н. Шевченко та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, вчені досить мало уваги приділяли проблемі здійснення оцінювання ефективності контролю у відповідній сфері.

Мета і завдання дослідження

Мета дослідження полягає у розгляді проблем оцінювання ефективності здійснення контролю за якістю вищої освіти в Україні. Для досягнення вказаної мети необхідно: розглянути наукові підходи стосовно

сутності категорії оцінювання; узагальнити бачення законодавця на вказану проблематику; охарактеризувати основні проблеми оцінювання ефективності здійснення контролю за якістю вищої освіти в Україні.

Наукова новизна дослідження полягає у тому, що стаття є однією із перших спроб опрацювати проблеми оцінювання ефективності здійснення контролю за якістю вищої освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу

Проблематиці контролю за якістю освіти, зокрема вищої, приділяється досить багато уваги у доктринальних джерелах, спеціалізованих періодичних виданнях, у дослідженнях та ініціативах громадських організацій, на різного роду конференціях, круглих столах. Так, наприклад, А. Вітченко та В. Грицюк вважають, що оновлення освітнього законодавства в Україні, впровадження європейських стандартів і критеріїв якості вищої освіти зумовлюють нагальність перегляду вітчизняних процедур ліцензування та акредитації, які гальмують демократизацію вищої школи, автономізацію вищих навчальних закладів (ВНЗ), перехід від державної до громадської моделі забезпечення якості. У контексті імплементації нового закону «Про вищу освіту», обговорення проекту Концепції реформування системи ліцензування та акредитації у вищій освіті України особливої актуальності набуває проблема формування дієвих механізмів забезпечення якості освітніх послуг. Дослідники підкреслюють, що серйозну критику науковців викликає чинний механізм контролю якості вищої освіти в Україні, який не лише виявився неефективним, але й продовжує гальмувати подальші демократичні перетворення в галузі [2]. На превеликий жаль, заважують А. Вітченко та В. Грицюк, дотепер зберігаються застарілі погляди на ліцензування та акредитацію виключно як на важелі «регламентації діяльності вищих навчальних закладів», адміністративного впливу на формування мережі ВНЗ, елементи директивної системи державного управління вищою школою. Все це, наголошують вони, не відповідає сучасним світовим тенденціям розвитку вищої освіти, заважає підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної вищої школи, її інтеграції до відповідних структур ЄПВО. Формування національної системи гарантування якості вищої освіти передбачає вироблення спільної стратегії державно-громадського управління галуззю, спрямованої на об'єднання зусиль державних органів влади, вищих навчальних закладів, громадських організацій, викладачів, студентів, роботодавців та інших зацікавлених сторін з метою розроблення дієвих, прозорих, комплексних механізмів контролю за якістю підготовки фахівців [2]. Для цього необхідно, стверджують А. Вітченко та В. Грицюк, створити нову методологію освітнього менеджменту, оновити нормативну базу, посилити роль незалежних агенцій і таким чином забезпечити умови для реальної демократизації вищої школи, залучення громадськості до оцінювання вітчизняних ВНЗ, підвищення відповідальності всіх суб'єктів освітньої діяльності за її кінцеві результати. Перспективи подальшого розроблення порушеної проблеми вбачаємо в удосконаленні зовнішніх (внутрішніх) механізмів забезпечення якості освітніх послуг, у розробленні системи критеріїв оцінювання освітніх програм підготовки фахівців із вищою освітою [2]. Т. Сердюк, досліджуючи проблеми вдосконалення системи акредитації закладу вищої освіти, вказує, що система вищої освіти України, як й держава в цілому, перебуває у кризовому стані. Для неї притаманні недостатня ефективність українських закладів вищої освіти з точки зору інноваційних досліджень, низький рівень інтеграції в міжнародні освітні та наукові мережі, недостатня мобільність викладачів і студентів, адміністративне управління освіти, відсутність ефективної взаємодії між ЗВО та працедавцями тощо. Головною проблемою вищої вітчизняної освіти є низький рівень її якості, про що свідчить збільшення кількості української молоді, яка прагне здобувати вищу освіту у закордонних навчальних закладах, відсутність або низькі позиції українських ЗВО в міжнародних рейтингах навчальних закладів. У той же час моніторинг якості освіти здійснюється виключно державними

органами на підставі формальних процесів й процедур, характерних для адміністративної системи управління, успадкованою з радянських часів [3]. При цьому, відмічає Т. Сердюк, притаманні для європейського освітнього простору соціальна активність суспільства, громадський запит на якість освіти, відповідні механізми громадського контролю за якістю освіти в Україні відсутні (Концепція забезпечення якості вищої освіти України). Це призводить до суперечності між державними вимогами щодо якості освіти, які виходять із застарілих критеріїв (наприклад, якість знань) та запитами щодо рівня освіти реального сектора економіки. Одним із проявів адміністративного принципу функціонування вітчизняного освітнього менеджменту є система державної акредитації, яка має контрольно-каральну спрямованість. Адміністративний тиск на заклади вищої освіти, жорсткі вимоги щодо їх відповідності критеріям якості освітньої діяльності створюють підстави для формування необ'єктивної картини щодо функціонування системи вищої освіти: за звітами та документами декларуємо достатній або високій рівень навченості переважної кількості студентів, проте реальний рівень якості вищої освіти в України залишається таким, що не відповідає сучасним світовим стандартам. У науковій літературі активно дискутуються питання щодо зміни системи моніторингу якості вищої освіти [3]. Досить багато увагу проблематиці ефективності контролю приділяється у розрізі питання фінансового контролю за діяльністю закладів вищої освіти. Зокрема А. С. Марина та Ю. Ю. Панасенко зазначають, що важливість розвитку системи освіти зумовлена її роллю у формуванні соціального капіталу, забезпеченні соціально-економічного розвитку країни, підвищенні конкурентоспроможності держави та досягненні стратегічних пріоритетів розвитку суспільства. Стратегічні зміни системи освіти, які набувають упровадження, стосуються не тільки закладів освіти, методик викладання, підходів до організації освітнього процесу, а й структури фінансування освіти та контролю за ефективністю використання коштів. За оцінками різних експертів, витрати на освіту в Україні становлять близько 5,5% ВВП країни, хоча законом регламентується не менше 7% від ВВП державних асигнувань на розвиток системи освіти. Формування якісно нового суспільства, спроможного до відновлення та підвищення конкурентоспроможності держави, можливе лише за належного фінансування системи освіти загалом та вищої освіти зокрема. Сьогодні, коли система освіти загалом та вищої освіти зокрема знаходиться у стані трансформаційних перетворень, контроль за законністю та ефективністю використання державних коштів закладами освіти набуває особливої актуальності [4]. ЗВО відмічають дослідники, є основними об'єктами державного фінансового контролю у системі вищої освіти внаслідок реалізації державних програм у сфері вищої освіти. Основною метою здійснення державного фінансового контролю ЗВО є оцінка результативності, ефективності та законності використання державних коштів керівництвом ЗВО у процесі провадження освітньої, наукової, господарської та фінансової діяльності. За результатами дослідження фінансових засад функціонування ЗВО визначено, що контрольні функції у сфері фінансової діяльності розподілено між державою, засновником та керівником ЗВО. Проте головна роль у контролі за використанням державних коштів, спрямованих у сферу вищої освіти, все ж таки належить державі. А здійснення державного фінансового контролю провадиться у формі державного фінансового аудиту та контролю за дотриманням законодавства у сфері закупівель. Запропоновано модель проведення державного фінансового контролю ЗВО, яка складається з п'яти основних етапів та передбачає взаємозв'язок усіх учасників процесу державного фінансового контролю [4].

Разом із тим, розмірковуючи про контроль у сфері освіти, про його стан і ефективність, про необхідність його удосконалення, дослідники не приділяють безпосередньої уваги тому, як власне визначити ефективність цього контролю, за якими критеріями її оцінити. Для прикладу в інших галузях теорії та практики, дослідники, висвітлюючи питання ефективності контролю, значно більше уваги приділяють проблематиці

підходів до визначення даної ефективності. Так, скажімо, Н. В. Шевченко, досліджуючи проблематику критеріїв та показників оцінки ефективності державного фінансового контролю, зазначає, що з метою підвищення ефективності управління державними фінансовими ресурсами необхідна наявність сукупності факторів, одним з яких є створення повноцінної системи державного фінансового контролю. Багато негативних моментів у розвитку економіки України (нецільове використання державних коштів, криза бюджетної та податкової систем, відтік капіталу за кордон тощо) переконливо продемонстрували, що економічній системі, об'єктивно необхідний фінансовий контроль з боку держави, а також в сучасних умовах, повинна зрости його роль. Водночас, набувають актуальності питання оцінки ефективності державного фінансового контролю. Обсяг завдань, які покладаються на органи фінансового контролю, зумовлює використання широкого спектру критеріїв і показників при оцінці їхньої ефективності. Тому необхідна розробка комплексної науково-обґрунтованої методики оцінки ефективності державного фінансового контролю, результати якої сприятимуть забезпеченню неупередженою інформацією усіх зацікавлених осіб [5]. На думку О. А. Євтушевської проблеми оцінки ефективності внутрішнього контролю досить складні як у теоретичному, так і в практичному стосунку. Вони є актуальними для будь-якої галузі економіки, в тому числі й для підприємств водного транспорту, оскільки контроль безпосередньо пов'язаний з реалізацією управлінських рішень і від того, наскільки він ефективний, залежить своєчасність та правильність оцінки результатів управлінських рішень як керівництвом підприємств водної галузі, так і їх виконавчого органу чи органу управління. Контроль повинен бути дієвим та результативним, за наявності саме таких результатів контролю можна говорити про його ефективність [6].

Висновок

Отже, важливість оцінки ефективності контролю за якістю вищої освіти є, на нашу думку, безспірною. Однак, в силу того, що дана ефективність найчастіше розглядається дослідниками та фахівцями як щось досить абстракте, як якась найбільш загальна мета до якої слід прагнути, однак при цьому не визначаються хоча б якісь біль-менш конкретні характеристик чи показники, за якими можна буде з'ясувати ступінь досягнення даної мети чи наближення до неї, на сьогодні не вироблено чітких критеріїв оцінювання ефективності зазначеного контролю.

Таким чином, з вище викладеного видно, що для визначення ефективності будь-якої діяльності, в тому числі контролю за якістю вищої освіти потрібні конкретні критерії, за якими і буде вимірюватися дана ефективність. На сьогодні відсутній офіційно визначений переліку критеріїв оцінювання ефективності досліджуваного контролю, а тому важливими є подальше проведення наукових досліджень, присвячених окресленню критеріїв даного оцінювання. Однак перед цим вважаємо за необхідне визначитися із тим, пріоритет яким саме критеріям має віддаватися під час з'ясування ефективності контролю за якістю вищої освіти – якісним чи кількісним. З одного боку сьогодні постійно лунають думки про те, що основним мірилом у сфері освіти мають стати саме якісні зміни; що слід відмовлятися від гонитви за кількісними показниками виявлених невідповідностей і порушень; що процедуру контролю у досліджуваній сфері мають не каральний, а стимулюючий характер, а отже орієнтуватися слід на те, які якісні зрушення та зміни відбулися у об'єкті (об'єктах) та предметі контролю, а не на те, скільки негативних висновків було зроблено за наслідками проведення контрольних процедур. Однак з іншого – повністю відмовлятися від критеріїв, що мають кількісне вимірювання, також не вірний крок. Адже, наприклад, кількість здійснених перевірок характеризує інтенсивність контролю, а кількість виявлених випадків порушення академічної доброчесності є важливим показником того, наскільки результати процедур контролю відповідають реальному стану справ. І це дуже важливо, враховуючи те, що сьогодні повідомлення у інформаційному просторі про випадки порушення

академічної доброчесності стало майже буденним явищем, а Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти при цьому звітує про те, що 95 % закладів вищої освіти у самозвітах повідомляють про відсутність випадків таких порушень.

Література

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с

2. Вітченко А., Грицюк В. Формування механізмів забезпечення якості вищої освіти в Україні: історія, сучасність, перспективи вдосконалення / Військова освіта № 2 (30) 2014 // URL: http://znp-vo.nuou.org.ua/article/view/201783

3. Сердюк Т. До проблеми вдосконалення системи акредитації закладу вищої освіти / Т. Сердюк // Неперервна професійна освіта: теорія і практика. 2018. Вип. 1-2. С. 137-144. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/NPO_2018_1-2_21

4. Марина А. С. Державний фінансовий контроль закладів вищої освіти України: теоретичний аспект / А. С. Марина, Ю. Ю. Панасенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2018. Вип. 19(2). С.82-86. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvuumevcg_2018_19%282%29__19

5. Шевченко Н. В. Критерії та показники оцінки ефективності державного фінансового контролю / Облік і фінанси АПК: освітній портал // URL: http://magazine.faaf.org.ua/kriterii-ta-pokazniki-ocinki-efektivnosti-derzhavnogo-finansovogo-kontrolyu.html

6. Євтушевська О. А. Оцінка ефективності системи внутрішнього контролю підприємств водного транспорту / О. А. Євтушевська // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2015. № 3. С. 214-221. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uazt_2015_3_24

SUMMARY

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of current legislation, substantiates the importance of quality and comprehensive evaluation of the effectiveness of quality control in higher education in Ukraine. It is emphasized that to determine the effectiveness of any activity, including quality control of higher education, you need specific criteria by which this effectiveness will be measured. It is substantiated that these criteria should be of a qualitative nature.

Key words: criteria, evaluation, efficiency, control, quality of higher education.