

Тарас Цимбалістий,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Західноукраїнського національного
університету
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5320-411X>

Назар Ногас,

аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового
права Західноукраїнського національного
університету
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5171-0913>

СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ І НЕЗАЛЕЖНИХ УСТАНОВ ОЦІНЮВАННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Останнім часом активно обговорюються проблеми вищої освіти та її якісне забезпечення. Це питання є значущим як для вступу України в європейський простір вищої освіти, так і для розвитку ерудованої нації. Актуальним є питання стандартизації якості закладів вищої освіти, які ставлять перед собою певні освітні завдання і проводять підготовку потрібних фахівців. Забезпечення якості вищої освіти є критерієм та вимогою сучасності, вирішальним принципом Болонської декларації і державної освітньої політики країн Європи. Вважаємо за потрібне приділити увагу функціям, механізмам та інструментам роботи, кадровому забезпеченню, а не кількості створених агентств. Створення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти є шляхом у позитивному русі. НАЗЯВО поступово перетворюється у незалежний орган професійного громадського контролю за якістю вищої освіти.

Ключові слова: вища освіта, стейкхолдер, Національне агентство із забезпечення якості освіти, незалежні установи оцінювання та забезпечення якості вищої освіти, ENQA, CHEA.

Цымбалістий Т., Ногас Н.

Система обеспечения качества деятельности национального агентства по обеспечению качества высшего образования и независимых учреждений оценка и обеспечение качества высшего образования

В последнее время активно обсуждаются проблемы высшего образования и ее качественное обеспечение. Проблема качества высшего образования является значительной для вступления Украины в европейское пространство высшего образования, так и развития эрудированной нации. Актуальным является вопрос стандартизации качества высших учебных заведений, которые ставят перед собой определенные образовательные задачи и проводят подготовку необходимых специалистов. Обеспечение качества высшего образования является критерием и требованием современности, решающим принципом Болонской декларации и государственной образовательной политики стран Европы. Считаем нужным, уделить внимание функциям, механизмам и инструментам работы, кадрового обеспечения, а не количества созданных агентств. Создание Национального агентства по обеспечению качества высшего образования является путем в положительном движении. НАЗЯВО постепенно превращается в независимый орган профессионального общественного контроля за качеством высшего образования.

Ключевые слова: высшее образование, стейкхолдеры, Национальное агентство по обеспечению качества образования, независимые учреждения оценки и обеспечения качества высшего образования, ENQA, CHEA.

Tsybalisty T., Nohas N.

System of quality assurance of the activity of the national agency for quality assurance of higher education

and independent institutions for evaluating and ensuring the quality of higher education

Recently, the problems of higher education and its quality support have been actively discussed. The problem of the quality of higher education is significant for Ukraine's accession to the European space of higher education and the development of an erudite nation. The issue of standardization of the quality of higher education institutions, which set certain educational tasks and train the necessary specialists, is relevant.

Ensuring the quality of higher education is a criterion and requirement of modernity, a crucial principle of the Bologna Declaration and the state educational policy of European countries.

We consider it necessary to pay attention to the functions, mechanisms and tools of work, staffing, rather than the number of established agencies. The establishment of a National Agency for Quality Assurance in Higher Education is a positive path. National Agency has gradually become an independent body of professional public control over the quality of higher education.

Keywords: higher education, stakeholder, National Agency for Quality Assurance in Education, independent institutions for evaluation and quality assurance of higher education, ENQA, CHEA.

Постановка проблеми. У сучасних наукових напрацюваннях у сфері адміністративного права активно обговорюються проблеми вищої освіти та її якісне забезпечення. Суспільство в цьому зацікавлене. Рівень якості вищої освіти в Україні був ґрунтовно окреслений у звіті Світового банку «Дослідження сфери освіти в Україні» (2019) [1]. Проблема якості вищої освіти є значущою як для вступу України в європейський простір вищої освіти, так і в розвитку ерудованої нації. Актуальним є питання стандартизації якості закладів вищої освіти (долі ЗВО), які ставлять перед собою певні освітні завдання і проводять підготовку потрібних фахівців. Забезпечення якості вищої освіти є критерієм та вимогою сучасності, вирішальним принципом Болонської декларації і державної освітньої політики країн Європи. Функціонування системи забезпечення якості вищої освіти відповідно до Закону України «Про вищу освіту», зокрема питання правового забезпечення функціонування Національного агентства забезпечення якості вищої освіти (далі – НАЗЯВО), є вирішальною основою державної політики у сфері вищої освіти.

Мета дослідження – проаналізувати правові аспекти системи забезпечення якості діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти і незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам розвитку та підвищення якості вищої освіти в різних аспектах, вивчення її якості, присвячено значну кількість наукових публікацій, які вказують на те, що тема щодо забезпечення якості діяльності НАЗЯВО, а також незалежних установ оцінювання та забезпечення якості освіти викликає інтерес в освітянській громадськості, науковців, урядовців, керівників закладів вищої освіти (далі – ЗВО), Міністерства освіти і науки України (далі – МОН). Так, у контексті досліджуваної теми цікавими є праці таких науковців, як В. Бахрушин, М. Легенький, С. Кушнір, І. Шарков та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Спеціалізована інституція НАЗЯВО з повноваженнями щодо забезпечення відповідності освітніх послуг стандартам вищої освіти введена в систему управління вищою освітою редакцією Закону України «Про вищу освіту» 2014 р. [2]. Однак у законодавстві були недоліки щодо формування складу НАЗЯВО, яке призвело до неодноразового відбору кандидатів у члени НАЗЯВО. Законом України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. [3] були змінені принципи формування Національного агентства та припинені повноваження усього попереднього складу. 5 грудня 2018 р. на засіданні Конкурсної комісії, до якого увійшли дев'ятеро осіб, у тому числі представники європейських організацій, було відібрано 22 члени Національного агентства, а 27 грудня 2018 р. Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) затвердив їх. НАЗЯВО працює за Стратегією із забезпечення якості освіти до 2022 р. [4]. Його стратегічні цілі реалізуються за трьома головними напрямками: перший напрям – це якість вищої освіти; другий напрям роботи Національного агентства пов'язаний із визнанням якості наукових результатів, третій – забезпечення системного впливу діяльності Національного агентства. Члени НАЗЯВО відповідають за здійснення контролю за реалізацією стратегії за підтримки Секретаріату його департаментів та інших підрозділів. Контроль охоплює моніторинг, щорічний самоаналіз і зовнішнє оцінювання стратегії.

У процесах перезавантаження НАЗЯВО був активний потужний стейкгольдер – держава. МОН як центральний орган, що формує та реалізує державну політику у сфері вищої освіти, долучалося до функціонування Агентства, до його запуску. 15 січня 2019 р. у зв'язку з обранням 5 грудня 2018 р. складу Агентства та його затвердженням КМУ (Розпорядження від 27 грудня 2018 р., № 1063-р) [5] ЗМІ анонсували перше засідання Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, на якому був обраний і затверджений керівний склад Агентства.

Уряд України в лютому 2019 р. затвердив керівництво Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти – одного з ключових органів управління в системі вищої освіти, утворення якого передбачено згідно із Законом України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. [2] і відповідно до європейських стандартів та рекомендацій щодо забезпечення якості вищої освіти ESG-2015 [6]. Саме з цього часу Національне агентство мало виконувати такі важливі функції, як інституційна акредитація та акредитація освітніх програм, а також забезпечення функціонування системи здобуття наукових ступенів. НАЗЯВО у травні 2019 р. ініціювало проект «Положення про акредитацію освітніх програм», за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти. Було затверджене Положення «Щодо визначення критеріїв для погодження переліку іноземних акредитаційних агентств чи агентств забезпечення якості вищої освіти, які видають сертифікати про акредитацію, що визнаються в Україні». Згідно з вказаним документом Агентство прагло у найближчій перспективі пройти процедуру акредитації ENQA і увійти в перелік визнаних акредитаційних ENQA, а також стати одним з визначених акредитаційних агентств Європи. Для запуску процесу акредитації затвердили пакет документів, необхідних для створення майбутніх галузевих експертних рад (далі – ГЕР) постійних органів при Агентстві, існування яких передбачено Законом України «Про вищу освіту», і відповідно оголошення конкурсів до цих рад. НАЗЯВО 11 липня 2019 р. затвердило документ Положення про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів освіти [7]. Процес акредитації, окрім деяких юридичних аспектів, повністю відбувається в електронному вигляді.

Отже, процес старту нового типу акредитації Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти зайняв трохи більше 10 місяців. Як зазначають експерти, що протягом цього періоду були певні прорахунки, невдалі спроби, помилки. Але цифра – 340 справ, які вже в роботі, цифра – 350 експертів ГЕР, що вже розпочали роботу, реєстр із близько 2000 експертів, готових до виїзної акредитації, сотні підписаних договорів, організованих і проведених понад 20 засідань круглих столів і семінарів, десятки листів-роз'яснень [8].

В Україні, уявлення про незалежні установи оцінювання і забезпечення якості вищої освіти формуються на основі роботи зарубіжних акредитаційних агенцій. Тому українські університети вважають, що престижно запрошувати їх для оцінювання своїх програм. Така практика спрямована на отримання репутаційних вигод для програми чи закладу, зокрема у міжнародному фаховому середовищі. Втім, вже з цього досвіду можна спостерігати, що незалежні агенції акредитують освітні програми та заклади шляхом незалежного фахового оцінювання (peerreview), формують стандарти якості вищої освіти і є організаціями професійного саморегулювання. Згідно із Законом України «Про вищу освіту» 2014 р. в Україні можуть діяти незалежні агенції, проте такі організації поки що не розпочали свою діяльність. Більш оптимістичні перспективи для формування незалежних агенцій з'явилися у зв'язку зі створенням НАЗЯВО.

Заслужують уваги засади, на яких пропонується створювати такі організації відповідно до сьогоденного законодавства. Зокрема, стаття 23 Закону України «Про вищу освіту» визначає, що незалежні установи оцінювання та забезпечення якості вищої освіти: є недержавними організаціями (можуть існувати у формі установи, агенції, бюро тощо); мають бути акредитовані Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти; здійснюють оцінювання освітньої програми, результатів навчання та / або закладів вищої освіти (їхніх освітніх підрозділів); можуть оцінювати якість вищої освіти з метою вироблення рекомендацій і надання допомоги закладам вищої освіти в організації системи забезпечення якості вищої освіти; можуть формувати пропозиції Національному агентству із забезпечення якості вищої освіти щодо акредитації відповідних програм на основі своєї оцінки; можуть співпрацювати з Європейською асоціацією із забезпечення якості вищої освіти (ENQA) з метою запровадження європейських стандартів і рекомендацій щодо підвищення якості вищої освіти в Україні; участь закладу вищої освіти в акредитації незалежною установою є добровільною [2].

Порядок та процедури акредитації незалежних установ розробляє та приймає Національне агентство і для цього не потрібне окреме схвалення від МОН чи інших органів.

У Положенні про акредитацію освітніх програм, яке підготувало Національне агентство, є суттєві норми, що стосуються незалежних агенцій: положення визначає, що сертифікат про акредитацію програми, виданий акредитованою незалежною установою, прирівнюється до сертифіката Національного агентства; незалежні установи мають використовувати ті самі критерії оцінювання освітньої програми, що і НАЗЯВО.

У світі напрацьовано багато хороших практик діяльності незалежних агенцій, а також їхнього зовнішнього оцінювання і визнання, які можна використати для створення цього інституту в Україні. Для цього доцільно вивчити досвід зарубіжних асоціацій, які акредитують або здійснюють визнання (recognition)

незалежних агенцій. Саме вони апробували надійні критерії, за якими визначають професіоналізм і доброчесність таких агенцій. Модельними тут можна вважати Європейську асоціацію забезпечення якості вищої освіти (European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA) та Раду з акредитації вищої освіти (Council for Higher Education Accreditation, CHEA). Відмінність між цими організаціями полягає у тому, що ENQA акредитує агенції країн Болонського процесу, серед яких є національні агенції і незалежні (засновані недержавними об'єднаннями). CHEA має національний характер і забезпечує визнання недержавних акредитаційних агенцій США. Спільним для цих асоціацій є те, що вони акредитують агенції за принципом членства, тобто формують своєрідний «клуб» визнаних агенцій. Обидві організації вимагають від незалежних агенцій відповідати певному переліку критеріїв для того, щоби бути акредитованими (визнаними) і прийнятими до членів «клубу» [9].

Вимоги до агенцій, які хочуть бути акредитовані ENQA, полягають у необхідності дотримуватися Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG), зокрема другої та третьої їхньої частин, які визначають стандарти та рекомендації відповідно щодо зовнішнього забезпечення якості та щодо агентств забезпечення якості.

Варто зазначити декілька важливих аспектів, які впливають зі змісту цього документа і стосуються повноважень та незалежності агенцій із забезпечення якості: кожна агенція повинна мати власну місію та цілі діяльності, які мають бути оприлюднені й офіційно задекларовані; агенція має здійснювати свою діяльність, зокрема проводити акредитацію, на засадах прозорості, відкритості, мати визначені політики і процедури, регулярно оприлюднювати звіти і висновки; зовнішнє оцінювання якості вищої освіти агенція має збійснювати за власною методологією, розробленою відповідно до цілей, які вона перед собою ставить; агенція повинна забезпечити залучення стейкхолдерів до свого управління і діяльності; незалежність агенції реалізується через винесення нею рішень за результатами оцінювання (програми або закладу вищої освіти) незалежно і без втручання третіх сторін.

Практика показує, що моделі незалежних агенцій можуть бути різними залежно від обсягу акредитації, яку вони здійснюють. Агенції можуть здійснювати акредитацію програм (програмну акредитацію) або закладів (інституційну акредитацію), або ж і те, й інше. Крім того, вони можуть спрямовувати свою діяльність на оцінювання і забезпечення якості програм певної галузі або мати регіональний вимір і опікуватися закладами чи програмами певного регіону, враховуючи специфіку його економіки і відповідно потреби в освіті. Агенції можуть спрямовувати зусилля на окремі види закладів освіти – наприклад, педагогічні, інженерно-технічні, аграрні тощо. У такий спосіб вони також реалізують галузевий підхід. Зрештою, будь-яка модель незалежної агенції має право на існування, якщо вона приносить користь у забезпеченні якості вищої освіти.

Очевидно, що всі ці функції незалежних установ з оцінювання і забезпечення якості вищої освіти зможуть реалізуватися лише в разі докладання зусиль, шляхом відпрацювання і коригування.

Висновки. Вважаємо за потрібне приділити увагу функціям, механізмам та інструментам роботи, кадровому забезпеченню, а не кількості агентств. Створення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти є позитивним шляхом. НАЗЯВО поступово перетворюється у незалежний орган професійного громадського контролю за якістю вищої освіти. Тому вважаємо, що Національне агентство буде ефективним лише за умови, що буде достатньо сильним і авторитетним: має складатися з доброчесних, порядних осіб. Незалежні агенції з оцінювання і забезпечення якості можуть стати додатковим інструментом посилення позицій української вищої освіти в Україні і в світі, стимулятором її розвитку. Все, що потрібно для цього, – це мати бачення такої реформи і не боятися її здійснювати.

Список використаних джерел

1. Дослідження сфери освіти в Україні. *World Bank Documents*. 33 с. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/790931568661644788/pdf/Overview.pdf> (дата звернення: 03.12.2020).
2. Закон України Про вищу освіту : прийнятий 01 лип. 2014 року № 1556-VII із змінами від 09 вер. 2017 року № 2145-VIII. *Відомості Верховної ради України (ВВР)* Київ : Парлам. вид-во, 2017. № 38-39. 380 с.
3. Закон Про вищу освіту : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> (дата звернення: 03.12.2020).
4. Сайт Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти. Стратегія національного агентства із забезпечення якості вищої освіти до 2022 року. URL: <https://naqa.gov.ua/місія-та-стратегія-агентства/> (дата звернення: 03.12.2020).

5. Про затвердження складу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти : Розпорядження КМУ від 27 груд. 2018 року № 1063-р. із змінами від 06 лист. 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 03.12.2020).
6. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG). Київ : ТОВ «ЦС», 2015. 32 с. URL: https://www.britishcouncil.org.ua/sites/default/files/standards-and-guidelines_for_qa_in_the_ehea_2015.pdf (дата звернення: 03.12.2020).
7. Про затвердження Положення про акредитацію освітніх програм, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : наказ МОН України прийнятий 11 лип. 2019 року № 977 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0880-19#Text> (дата звернення: 03.12.2020).
8. Річний звіт Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти за 2019 рік / за заг. ред. проф. Квіта С. М. Київ : Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, 2020. 244 с. URL: <https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82-2020.pdf> (дата звернення: 03.12.2020).
9. Про оцінювання та забезпечення якості вищої освіти. URL: <https://osvita.ua/vnz/64944/> (дата звернення: 03.12.2020).

Referens

1. Doslidzhennia sfery osvity v Ukraini [Research of education in Ukraine] (n.d.) *World Bank Documents*. Retrieved from <http://documents1.worldbank.org/curated/en/790931568661644788/pdf/Overview.pdf> [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy Pro vyshchu osvitu : pryiniaty 01 lyp. 2014 roku № 1556-VII iz zminamy vid 09 ver. 2017 roku № 2145-VIII [Law of Ukraine On Higher Education: adopted on July 1. 2014 № 1556-VII with changes from 09 Sep. 2017 № 2145-VIII]. (2017). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv: Parlam. vyd-vo. 38-39 [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy «Pro vyshchu osvitu» [Law of Ukraine “On Higher Education”]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> [in Ukrainian].
4. Sait Natsionalnogo agentstva iz zabezpechennia yakosti vyshchoi osvity. Strategiia natsionalnogo agentstva iz zabezpechennia yakosti vyshchoi osvity do 2022 roku. [Website of the National Agency for Quality Assurance in Higher Education. Strategy of the National Agency for Quality Assurance in Higher Education until 2022]. <https://naqa.gov.ua> Retrieved from <https://naqa.gov.ua/місія-та-стратегія-агентства/> [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennia skladu Natsionalnogo ahentstva iz zabezpechennia yakosti vyshchoi osvity : Rozporiadzhennia KМУ vid 27 hrud. 2018 roku № 1063-r. iz zminamy vid 06 lyst. 2019 roku. [On approval of the composition of the National Agency for Quality Assurance in Higher Education: Order of the Cabinet of Ministers of December 27. 2018 № 1063-r. with changes from 06 nov. 2019]. (2019). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063-2018-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
6. *Standarty ta rekomendatsiyi shchodo zabezpechennya yakosti u Yevropeys'komu prostori vyshchoyi osvity (ESG) [Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)]. (2015) K.:CS Ltd*. Retrieved from https://www.britishcouncil.org.ua/sites/default/files/standards-and-guidelines_for_qa_in_the_ehea_2015.pdf [in Ukrainian].
7. *Pro zatverdzhennia Polozhennia pro akredytatsiiu osvitnikh prohran, za yakymy zdiysnyuyetsia pidhotovka zdobuvachiv vyshchoi osvity: nakaz MON Ukrayiny pryiniaty 11 lyp. 2019 roku № 977 [On approval of the Regulations on accreditation of educational programs, which provide training for applicants for higher education: the instruction of the Ministry of Education and Science of Ukraine was adopted on July 11. 2019 № 977]* [in Ukrainian].
8. Kvit S. M. (2020) *Richnyi zvit Natsionalnogo ahentstva iz zabezpechennia yakosti vyshchoi osvity za 2019 rik [Annual report of the National Agency for Quality Assurance in Higher Education for 2019]*. Kyiv: Natsionalne ahentstvo iz zabezpechennsa yakosti vyshchoi osvity. Retrieved from <https://naqa.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82-2020.pdf> [in Ukrainian].
9. *Pro otsinyuvannya ta zabezpechennya yakosti vyshchoyi osvity [On evaluation and quality assurance of higher education]*. (n.d.). Retrieved from <https://osvita.ua/vnz/64944/> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 29.11.2020.