

**Пропозиції Національного університету «Києво-Могилянська академія»
щодо проекту Закону України «Про вищу освіту»**

Принципові зауваження:

1. Часу для вивчення проекту Закону, обговорення у колективах та внесення пропозицій було виділено вкрай недостатньо, що унеможливило належне професійне опрацювання документу.
2. Роль Міністерства освіти і науки України повинна бути не карально-репресивно-дозвільною, а такою, що заохочує ініціативи ВНЗ, тобто партнерською і координаторською.

Зауваги щодо наукової складової діяльності університетів

Розвиток науки у ВНЗ є неможливим за існуючих обсягів навчального навантаження професорсько-викладацького складу. Новий Закон України «Про вищу освіту» повинен регламентувати наукову складову діяльності університетів як першочергове завдання, тому питання зменшення навчального навантаження (співвідношення студент / викладач) має вирішуватися разом з прийняттям цього Закону і відбивати політику цілої держави щодо науки та освіти.

Ст. 6, ст. 8, п. 1: пропонуємо захист ступеня доктора наук провадити не лише за процедурою «захисту дисертації», а згідно з пропозицією НАНУ і ВАК у Проекті Закону України «Про атестацію наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації», стаття 7 (Бюлетень ВАКУ, № 8, 2008), присуджувати цей ступень без захисту – за науковим доробком і, фактично, у спосіб «габілітації».

Звертаємо увагу на те, що нове для України поняття «доктор філософії» запроваджується шляхом звичайного перейменування кандидата наук без запровадження відповідних структурованих PhD програм, які потребують окремого фінансування, оскільки підготовка «доктора філософії» сутнісно відрізняється від підготовки кандидата. Як і у випадку з магістром, ми міняємо назву, але не міняємо суті, змісту і мети. Тому пропонуємо вписати до нового Закону норму про те, що у ВНЗ створюються структуровані PhD програми, які б корелювалися з відповідним третім циклом вищої освіти Західних університетів.

У проекті нового Закону немає місця міждисциплінарним програмам, тому норму ч. 1, Ст. 11 щодо того, що навчальні послуги надаються тільки за переліком спеціальностей,

затвердженому МОНУ, пропонується скасувати. Те саме стосується переліку спеціальностей від ВАК, ч. 7, Ст. 12, - це ще більше відкидає нас від Європи і світу, де PhD виконуються і захищаються на стикові наук, а «галузь», в якій присуджується ступінь доктора (фактично – спеціальність) визначається самим університетом, може бути і є вельми варіативною.

Ч. 1, Ст. 21: мета ВНЗ – не забезпечення умов для здобуття особою вищої освіти, а наукова, освітня та інноваційна діяльність. Положення про наукову, науково-технічну та інноваційну діяльність у ВНЗ (розділ 10), як і раніше, залишились на декларативному рівні.

Ст. 52: до «підвищення кваліфікації» слід віднести також стажування у престижних іноземних університетах.

Ст. 42: у переліку видів занять знову зустрічаємо «лекцію» і «семінар», але немає «аудиторного заняття», що означає узаконену відсутність вільних полілогічних форм освітньої роботи.

Проект нового Закону України «Про вищу освіту» та Програма економічних реформ Президента України В. Януковича «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»

Ми розглянули проект Закону України «Про вищу освіту» (нова редакція) на відповідність його основних положень Програмі економічних реформ Президента України В. Януковича на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Аналіз проведено з орієнтацією на визначені Програмою мету, завдання й необхідні кроки реформування системи освіти України та побудовано за схемою:

- підвищення якості та конкурентоспроможності вітчизняної вищої освіти;
- інтеграція системи української вищої освіти в єдиний європейський освітній простір;
- удосконалення системи управління вищою освітою та розвиток автономії вищих навчальних закладів;
- підвищення ефективності фінансування вищої освіти та забезпечення її відповідності потребам економіки;
- стимулювання розвитку системи «освіти впродовж життя».

1. Підвищення якості та конкурентоспроможності вітчизняної вищої освіти

1.1. Якість вищої освіти в останні роки знаходиться в центрі уваги вітчизняної та світової академічної спільноти. Незважаючи на це, у законопроекті лише відтворено визначення «якості вищої освіти» та «якості освітньої діяльності» з тексту Закону 2002 року, відсутнє системне уявлення про якість та управління якістю, наявні тільки окремі посилання на інструменти її забезпечення. Викликає подив відсутність у проекті нової редакції Закону спеціального розділу, присвяченого якості вищої освіти. Жодним чином не враховані Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти, які було запроваджено ще 2005 р.

1.2. Компетентнісний підхід не покладено в основу стандартів вищої освіти, освітньо-професійні (освітньо-наукові) програми не передбачають прив'язки до компетенцій (ч. 3 ст. 13). У тексті законопроекту існує термінологічна плутанина між поняттями «компетенція» (ч. 2 ст. 6, ч. 1-3, 5-6 ст. 7) та «компетентність» (ч. 17, 22 ст. 1, ч. 2 ст. 13). Визначення цих понять не наведено. Запропонована проектом структура стандартів вищої освіти не відповідає ані сучасним європейським, ані новітнім російським зразкам.

1.3. У законопроекті зберігається традиційний підхід, коли стандарти формуються всередині системи вищої освіти, без активної участі роботодавців та їх об'єднань. Не запропоновано очікуваного укрупнення бакалаврських програм (перехід від напрямів підготовки бакалаврів до спеціальностей прямо суперечить цій тенденції (ч. 2 ст. 12)). Не передбачено інструментів гармонізації переліків спеціальностей підготовки фахівців з вищою освітою та Державного класифікатора професій (ДК 003:2010), взагалі не залишається місця для створення та реалізації нових міждисциплінарних програм у ВНЗ.

1.4. Системі ліцензування та акредитації й надалі відведено функцію одного з інструментів державного управління галуззю, а не базової технології стимулювання підвищення якості вищої освіти. Проголошення законопроектом відмови від акредитації вищих навчальних закладів в цілому є певним лукавством, бо натомість запроваджується державна атестація університетів, академій та коледжів як наукових установ (ч. 5 ст. 63).

1.5. У законопроекті лише згадується про необхідність залучення незалежних установ до контролю якості освіти (ст. 16). Реального механізму громадсько-державного контролю якості вищої освіти не запропоновано, розроблення національної системи оцінювання якості вищої освіти не передбачено, як і створення незалежних кваліфікаційних центрів і розвитку національних рейтингів ВНЗ відповідно до Програми економічних реформ.

2. Інтеграція системи української вищої освіти в єдиний європейський освітній простір

2.1. Адаптація законодавства до вимог Болонського процесу вимагає встановлення трициклової структури вищої освіти. У законопроекті структура вищої освіти зазнає лише косметичних змін (відмова від рівня спеціаліста, перейменування кандидата наук у доктора філософії). Встановлення відповідності національних рівнів (5) до європейських циклів (3) вищої освіти не передбачається. Використання назви рівня молодшого спеціаліста у разі відмови від рівня спеціаліста, а також двох докторських ступенів виглядають нелогічними.

2.2. Національна рамка кваліфікацій (НРК) згадується в тексті ст.ст. 11, 16, 17, 69 без визначення, розкриття її змісту та ролі в базових документах системи вищої освіти. Викликає подив ст. 69, в якій передбачається адаптація НРК до Європейської рамки кваліфікацій, хоча було б правильним відразу створювати НРК відповідно до неї.

2.3. Європейська кредитно-трансферна система (ЄКТС), яка є одним з наріжних каменів Болонського процесу, взагалі не згадується в законопроекті. Це гарантує подальші негаразди щодо взаємного визнання документів про освіту, кредитів та періодів навчання. Наміри співпрацювати з Європейською мережею національних центрів інформації про академічні мобільність та визнання (ст. 69) можна лише вітати, але цього очевидно замало для вирішення поставлених завдань.

Додамо до цього, що впровадження ЄКТС є важливим фактором підвищення якості вищої освіти, гармонізації систем оцінювання, забезпечення порівнянності національної системи вищої освіти в масштабах Європейського простору вищої освіти та наукових досліджень (згадується в ст.ст. 3 та 69 як Європейський простір вищої освіти), а також європейського визнання окремих ВНЗ та перспектив їх міжнародної акредитації та рейтингування. Навряд чи наша держава може обмежуватись абстрактним сприянням цьому (ст. 69).

2.4. Розвиток студентської мобільності обмежується декларацією про «сприяння академічній мобільності студентів, які навчаються за спільними з іноземними вищими навчальними закладами програмами» (ст. 70) та можливістю отримання академічної відпустки на час «навчання чи стажування в освітніх і наукових установах України або іноземних держав» (ч. 2 ст. 45), що очевидно не відповідає загальноєвропейській практиці та завданням законопроекту. Без розроблення організаційно-економічного механізму забезпечення академічної мобільності та дієвих інструментів її розвитку ці новели практично втрачають сенс.

У законопроекті відсутні механізми розвитку академічної мобільності викладачів. Більш того, запровадження інституту «базових вищих навчальних закладів та кафедр для підвищення кваліфікації педагогічних та науково-педагогічних кадрів» (ч. 3 ст. 52) працюватиме проти вже досягнутого рівня мобільності, буде сприяти звуженню простору наукового обміну та трансферу передових навчальних технологій, у тому числі з іноземних університетів.

2.5. Дисонансом до кращої європейської практики полегшення визнання набутих за кордоном кваліфікацій є відсутність у законопроекті пропозицій відповідної моделі. Внаслідок цього Україна втрачає можливість повернення до вітчизняної науки та вищої школи тисяч молодих висококваліфікованих фахівців, які здобули наукове визнання за кордоном. Виходом із цієї ситуації може бути передача функції нострифікації іноземних дипломів про вищу освіту та наукові ступені до повноважень ВНЗ.

2.6. Важливим пріоритетом розвитку Єдиного Європейського простору вищої освіти та наукових досліджень є впровадження подвійних та спільних дипломів. Проведення цієї діяльності вищими навчальними закладами потребує легітимізації на рівні Закону України «Про вищу освіту», що не передбачено законопроектом.

3. Удосконалення системи управління вищою освітою та розвиток автономії вищих навчальних закладів

3.1. Світова практика останніх десятиліть свідчить, що найбільш ефективними є моделі громадсько-державного управління у сфері вищої освіти. Звичайно, ці моделі зберігають за державними органами розроблення стратегії розвитку галузі та забезпечення громадян від недобросовісних операторів ринку освітніх послуг. Громадські та професійні інституції вирішують завдання створення стандартів якості освітньої діяльності, моніторингу та рейтингування освітніх закладів. Згідно з принципами Болонського процесу, у формуванні Єдиного Європейського простору вищої освіти ВНЗ надаються широкі повноваження у питаннях навчальної, наукової, адміністративної та фінансової діяльності. Натомість у запропонованому законопроекті зберігається домінування прямого державного управління у сфері вищої освіти.

3.2. Надання автономії вищим навчальним закладам розглядається не лише як адаптація законодавства до вимог Болонського процесу, але також як важливий етап модернізації системи вищої освіти України. У зв'язку з цим обмеження автономії вищих навчальних закладів законодавством (ч. 2 ст. 1) та певне гарантування автономних прав лише державних вищих навчальних закладів (ч. 3 ст. 2) виглядають абсолютно недостатнім.

3.3. Академічна автономія вищих навчальних закладів та реальна академічна свобода викладачів зазнають суттєвого обмеження через значно більш жорстке регулювання нормативної частини змісту освіти (ч. 3 ст. 13). Фактично науково-педагогічним та педагогічним працівникам ставиться завдання не надати студенту певні компетенції, а викласти йому певні розділи і теми практично в контексті типового навчального плану. Повністю відсутні гарантії достатності мінімального обсягу вибіркової частини змісту освіти для формування компетенцій за спеціалізаціями, адекватними запитам ринку праці. Наголос на викладанні та уніфікації, а не навчанні та розмаїтті виглядає значним регресом вітчизняної освітньої системи.

3.4. Наукова автономія (бодай в частині присудження наукових ступенів та присвоєння вчених звань) розширюється лише для дослідницьких університетів (ч. 3 ст. 24), що також виглядає недостатнім.

3.5. За положеннями проекту, ВНЗ не матимуть справжньої автономії. Якихось конкретних повноважень у сфері визначення змісту освіти проект не передбачає, адже у ньому встановлено, що зміст освіти (ст. 11) визначається стандартами вищої освіти, які містять (ч. 5 ст. 13) державну компоненту та компоненту вищого навчального закладу (наукової установи). Затвердження стандартів покладається на МОН. Тобто МОН (а фактично один або в кращому випадку декілька осіб, добре якщо дійсно фахівців) на власний розсуд вирішує, яку частину змісту освіти визначатиме ВНЗ. Вважаємо, що спочатку слід розробити та узгодити з ВНЗ всі необхідні стандарти вищої освіти, а потім приймати Закон, у якому закріпити відсоткове співвідношення державної компоненти та компоненти вищого навчального закладу (наукової установи) в змісті освіти.

У контексті автономії ВНЗ перебуває питання про державний статус диплома про вищу освіту. Очевидно, що держава не здатна забезпечити достатньо високий рівень освіти, яка надається всіма ВНЗ, проте випускникам цих ВНЗ видається стандартний диплом державного зразка, як гарантія їхньої кваліфікації. Відповідальність за якість підготовки має нести ВНЗ, а не держава – підтвердженням якості освіти має бути диплом ВНЗ, а не державний диплом. Лише в такий спосіб можна позбутися значної кількості низькопробних навчальних закладів, що їхні дипломи не будуть свідченням належної кваліфікації випускника, який не матиме змоги працевлаштуватися за здобутою спеціальністю. Тому потрібно відмовитися від диплома державного зразка і перейти до університетських дипломів, що також сприятиме прозорим конкурентним стосункам на ринку вищої освіти.

3.6. У законопроекті запропоновано принцип поділу на різні типи вищих навчальних закладів залежно не тільки від спектру їх освітньої та наукової діяльності, але й від такого формального показника як кількість студентів денної форми навчання (ст. 23).

На сьогодні середній контингент ВНЗ III-IV рівнів акредитації в Україні складає близько 6000 студентів усіх форм навчання. Тривала демографічна тенденція обумовлює подальше скорочення студентського контингенту, а в 2011 році ситуація буде загострена малими наборами до ВНЗ внаслідок переходу до 11-річної шкільної освіти (і це буде впливати на загальний контингент студентів принаймні впродовж наступних п'яти років). Введення запропонованих кількісних показників визначення типів ВНЗ на такому тлі означатиме тривалу малокеровану компанію суцільних реорганізацій навчальних закладів. Цілком очевидно, що внаслідок цього кілька років для вдосконалення навчальної, методичної, наукової роботи, підвищення якості та конкурентоспроможності вищої освіти буде втрачено.

Насправді, ідея формального параметра чисельності студентів денної форми навчання як базового показника для визначення типу навчального закладу ґрунтується на викривленій інформації про національні системи вищої освіти кількох іноземних держав. Запропоновані в ст. 23 вимоги наявності 10000 студентів денної форми навчання для класичного університету, 6000 – для профільного університету, 3000 – для академії, 1000 – для коледжів є необґрунтованими, виглядаючи як волюнтаристське побажання. Світовий досвід вказує на доцільність співіснування ВНЗ різних типів та форматів, зокрема, з контингентом від сотень до сотень тисяч студентів усіх форм навчання. Кожний з них знаходить власну нішу в національній та міжнародній освітній структурі, може досягати високого рівня визнання та якості освіти. Укрупнення навчальних закладів для оптимізації державних витрат на підготовку одного студента є важливим завданням реформування вищої освіти, проте ефективних механістичних моделей цього створити неможливо. Для досягнення цієї мети необхідно зосереджуватися на вимогах якості навчання, викладання та наукових досліджень, тобто виходити з якісних, а не кількісних критеріїв.

Таким чином, запропонований алгоритм є хибним на шляху створення укрупнених регіональних ВНЗ і не дозволить виконати поставлені Програмою економічних реформ завдання.

3.7. Зміст статуту ВНЗ (ст. 25) визначено через вичерпний перелік його складових. Вважаємо, що цей перелік має бути відкритим, з мінімальною обов'язковою складовою.

4. Підвищення ефективності фінансування вищої освіти та забезпечення її відповідності потребам економіки

4.1. Першим кроком на шляху підвищення ефективності фінансування вищої освіти в Програмі економічних реформ Президента України названо «розробку й перехід до єдиного стандарту вартості навчання одного учня/студента». Ця теза співзвучна публічним заявам керівництва МОН України, однак жодним чином не присутня в тексті законопроекту.

4.2. Розділ XI законопроекту присвячено фінансово-економічним відносинам у системі вищої освіти. У ньому запропоновано низку нововведень, проте стратегічне завдання переходу у фінансуванні ВНЗ від принципу утримання до принципу формування їх бюджетів не відображено зовсім.

4.3. Модернізація системи вищої освіти України у напрямку наближення до кращої світової практики вимагає кардинального збільшення матеріально-технічної бази для навчання та наукових досліджень. Жодна країна світу сьогодні не спроможна забезпечити цього, спираючись винятково на бюджетний ресурс. Вкрай актуальним є залучення додаткових коштів у вигляді благодійних цільових внесків (наприклад, формування «ендаумента», отримання грантів, проведення фандрайзінгу), що відповідає сучасній практиці соціального інвестування в освіту в розвинених країнах. У проекті нової редакції Закону України «Про вищу освіту» згадується необхідність встановлення фінансових преференцій для ВНЗ та їх спонсорів (ч. 8 ст. 67), проте без розроблення технологій розширення фінансової бази системи вищої освіти Закон не зможе виконати поставлених перед ним завдань.

4.4. У законопроекті не передбачається жодних змін до існуючого порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою. Водночас, зрозуміла невідповідність діючої системи фінансування підготовки кадрів потребам національної економіки та критеріям ефективного використання бюджетних ресурсів. Сьогодні існує спотворена піраміда публічного фінансування вищої освіти: першим пріоритетом є запити вищих навчальних закладів, надалі – громадян і, нарешті, економіки. Внаслідок цього запити економіки не тільки не задовольняються, але й не вивчаються належним чином. Реалізація Програми економічних реформ залежить від спроможності перевернути піраміду, поставити на перше місце потреби національної економіки (та її регіональних сегментів), що забезпечить відповідні зміни підходів до формування державного замовлення.

4.5. У законопроекті збережено норму діючого Закону про кількісні характеристики державного замовлення (ч. 1 ст. 67). Цей підхід є досить вразливим у контексті встановлення єдиного стандарту вартості навчання студента, зміни підходів до

формування державного замовлення, необхідності підвищення якості вищої освіти та демографічної ситуації.

5. Стимулювання розвитку системи «освіти впродовж життя»

5.1. Розвиток різноманітних форм післядипломного навчання – одна з визначальних ознак сучасної вищої освіти. Разом з тим, законопроект пропонує дуже обмежений перелік форм післядипломної освіти (ст. 10), який фактично фіксує стан системи десятирічної давнини та хіба що врегульовує питання здобуття другої вищої освіти (ч. 7 ст. 7). Цілком логічним було б трансформувати післядипломну освіту до концепту «освіти впродовж життя» та передати цю сферу вищим навчальним закладам як один з елементів їх автономії.

5.2. Формування національної стратегії «освіти впродовж життя» вимагає створення дієвого механізму визнання знань, навичок та компетенцій, які були отримані через формальні, неформальні та неофіційні траєкторії навчання (у тому числі, в рамках адаптації Європейської рамки кваліфікацій навчання впродовж життя). Це необхідно для завоювання Україною достойного місця в міжнародному розподілі праці. У законопроекті не міститься жодних згадок щодо такої стратегії.

6. Інші зауваження

Згідно із ст. 5. мова (мови) навчання у вищих навчальних закладах визначається відповідно до Конституції України та Закону України «Про мови». Також не передбачено права ВНЗ на викладання англійською мовою. Пропонуємо стосовно української мови залишити лише посилання на Конституцію України, тобто освіта має здійснюватися державною мовою, а також відкрити можливість для викладання в університетах англійською мовою як такою, що нею послуговується вся наукова спільнота. Це відповідатиме принципам організації Єдиного Європейського простору вищої освіти.

У ст. 45 доцільно додати, що відрахування у зв'язку із завершенням навчання за відповідною освітньо-професійною (освітньо-науковою) програмою, власним бажанням, переведенням до іншого навчального закладу, станом здоров'я, на підставі висновку лікарсько-консультативної комісії, а також невиконанням навчального плану є безумовними та не потребують погодження з органом студентського самоврядування. Також потрібно запровадити спеціальні санкції щодо неприйнятності плагіату для студентів і викладачів.

Потребують конкретизації та уточнення норми, які регламентують діяльність студентського самоврядування. Зокрема пропонуємо таке формулювання ч. 6, Ст. 37: «Керівник вищого навчального закладу має всебічно сприяти створенню належних умов для діяльності органів студентського самоврядування (надання приміщення, меблів, оргтехніки, забезпечення телефонним зв'язком, постійним доступом до мережі Інтернет, відведення місць для встановлення інформаційних стендів тощо). Фінансовою основою студентського самоврядування є кошти, визначені Вченою радою вищого навчального закладу в розмірі не менше 0,5 відсотка від коштів спеціального фонду відповідного вищого навчального закладу. Кошти органів студентського самоврядування спрямовуються на виконання їх завдань і повноважень. Не менше, як 30 відсотків коштів мають витратитися на підтримку наукової діяльності осіб, які навчаються у вищому навчальному закладі».

Висновок

Запропонований до розгляду законопроект, незважаючи на окремі позитивні пропозиції, не відбиває потреб модернізації національної системи вищої освіти, не враховує більшість тенденцій розвитку європейської та світової вищої школи та не забезпечує виконання поставлених завдань у Програмі економічних реформ Президента України В. Януковича на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Він є ізоляціоністським, таким, що не спрямовується на підвищення конкурентоспроможності українських університетів, інтеграції науки та освіти і в підсумку – неминуче сприятиме продовженню деградації науки та освіти в Україні.

Президент НаУКМА
24.11.2010 р.

Сергій Квіт