



## РЕФОРМА ОСВІТИ: БОЛОНСЬКИЙ ПРОЦЕС ТА АВТОНОМІЯ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

*16 березня Благодійний фонд Арсенія Яценюка та Міжнародний фонд Відродження провели конференцію, яка була присвячена вивченню міжнародного досвіду реформування вищої освіти в постсоціалістичних країнах. На розгляд наших читачів презентуємо основні доповіді. Ми запрошуємо українських та зарубіжних експертів продовжити дискусію з цієї тематики на сторінках нашого журналу.*

### РЕФОРМА ВИЩОЇ ОСВІТИ В ГРУЗІЇ

**ГІЯ НОДІЯ**

*Директор, Міжнародна школа кавказьких досліджень, Державний Університет Ілії, міністр освіти (лютий - грудень 2008 р), Грузія*

*Метою цього дослідження є стисла оцінка політичних умов, ідей та основних кроків реформи системи вищої освіти, здійсненої після Трояндової революції 2003 року в Грузії.*

*Автор очолював Міністерство освіти та науки Грузії з лютого по грудень 2008 року. Особиста участь у проведенні реформи стала основним джерелом його знань у цій сфері. Водночас, більшість принципових рішень, наслідком яких стала радикальна перебудова системи вищої освіти, було ухвалено в період 2004 — 2007 рр. під проводом Александра (Кахи) Ломая, який очолював міністерство у той час. Автор брав участь в описаних подіях на рівні університету — головним чином у закладі, який зараз носить назву Державного університету Ілії.*

#### Загальне політичне тло реформи

Після Трояндової революції 2003 року одним із пріоритетів нового уряду стало реформування вищої освіти. Найрадикальніші та найсуперечливіші заходи були вжиті в 2004 — 2007 роках, коли новий уряд мав потужний політичний мандат і був упевнений у своїй здатності реалізовувати досить болючі реформи не боячись за їхніх політичних наслідків. З осені 2007 року, коли велелюдні мітинги опозиції змусили уряд перейти до оборони, уряд починає виявляти набагато більшу обережність у проведенні тих реформ, які можуть відштовхнути впливові групи виборців. В урядо-

вих кругах були такі, які вважали здійснення освітньої реформи одним із важливих чинників відчуження впливових груп еліти. Крім того, було переглянуто деякі заходи, які було вжито у сфері загальної освіти. На даний час центр політичної уваги посунувся в бік загальної середньої освіти, а політика по відношенню до вищих навчальних закладів зазнала лише незначних змін.

Тут можна подати перелік кількох причин, через які новий реформістський уряд вважав сферу вищої освіти пріоритетною для себе:

- ◆ Ідеали боротьби з корупцією відігравали центральну роль у Трояндовій революції. Систе-

ма вищої освіти, а особливо механізми прийняття в виші, була найочевиднішим зразком нахабної корупції. Можна стверджувати, що високий рівень корупції саме в поліції та системі освіти найактивніше обговорювався в той час у Грузії.

- ◆ Провідні активісти Трояндової революції, зокрема, провідні члени молодіжної організації «Кмара» (Досить) представляли студентські організації, насамперед, Тбіліського державного університету, що історично був найпрестижнішим, але одночасно й найбільш корумпованим навчальним закладом. Вони розпочали політич-

ну діяльність з протестів проти корупції та браку реформ у своїх вишах. Також вони здійснювали тиск на новий уряд із тим, аби він зробив виші пріоритетним напрямком антикорупційної та реформаторської діяльності.

- ◆ Важливу роль в процесі реформування відіграла концепція «ментальної революції» або «культурної революції». Її просувала нова молода еліта зі своєю потужною вірою в європейський та західний характер Грузії. Але ця еліта водночас вважала, що цінності та життєва практика більшості громадян Грузії не відповідали сучасним західним стандартам. Зміни в системі освіти стали важливим елементом програми «ментальної революції», оскільки саме в такий спосіб можна було вплинути на погляди нового покоління громадян Грузії, а встановлення контролю над системою освіти стало першим кроком до цієї мети.

### Оцінка попередньої ситуації

Ідеї здійснення реформи базуються як на баченні бажаного майбутнього, так і на оцінці вад, обумовлених ситуацією, що склалася. Отже, якими, з точки зору реформістів, були проблеми системи вищої освіти до 2004 року?

- ◆ Корупція, як вже зазначалося, найбільше кидалася у вічі серед інших проблем. Боротьба з корупцією не велася й при цьому у значній частині грузинського суспільства широко поширеним було примирення з цією ситуацією: схильність до корупції вважалася притаманною рисою грузинської культури. Тому сфера освіти не могла бути вільною від корупції.

- ◆ Інфляція стандартів. У Грузії широко була поширена думка про те, що наявність диплому про вищу освіту далеко не означала, що власник диплому має рівень знань хоча б близький до того, якого вимагає відповідний ступінь. Хоча ця проблема мала місце й у часи СРСР, її поглибив перший пакет реформ, проведених на початку 1990-х років, коли утворення приватних вишів стало вкрай простою справою, а держава не створила ніяких механізмів забезпечення якості. Внаслідок цього в різних регіонах Грузії виникли сотні дуже низькоякісних «університетів».

- ◆ Низький рівень оплати праці професорів та працівників. Заробітна плата викладачів та працівників вишів була значно нижчою від прожиткового мінімуму. Кар'єра викладача стала непривабливою для талановитої та амбіційної молоді: аби вижити, викладачеві доводилося або брати хабарі, або шукати інших доходів. Внаслідок цього, викладач був змушений бути лояльним до тієї роботи, яка приносила йому дохід.

- ◆ Ізоляція від міжнародної інтелектуальної спільноти / «Советськість». Система вищої освіти не зазнала жодного суттєвого реформування після розпаду СРСР. Якісь інновації впроваджувалися лише декількома приватними вишами. Питання полягало не у відсутності інституційних змін, але й у цінностях: стара викладацька еліта, зокрема, на факультетах соціальних та гуманітарних наук, сприймалася як налаштована вороже до ідей ліберального індивідуалізму та вестернізації, провідником яких була нова еліта Трояндо-

вої революції.

- ◆ Відрив викладання від науки, притаманний радянській системі з її окремою мережею науково-дослідних інститутів у системі академії наук, вважався ще одним шкідливим реліктом радянського минулого. Цей розрив між викладацькою та дослідною роботою вважався однією з причин низької якості викладання у вишах.

- ◆ Фактична децентралізація. Звичайно, у ситуації, в якій опинилися виші можна було б віднайти й позитивні риси. Уряд, через брак можливостей або корумпованість, дозволяв вишам робити все, що їм заманеться. Попри те, що така ситуація призводила до описаних вище проблем, вона надавала можливість для створення острівців інновацій у державних вишах, коли поєднання волі та ресурсів (останні зазвичай надходили з-за кордону) забезпечувало таку можливість. Таких острівців було мало, а їхня наявність не вела до жодних системних змін, але деякі з них відіграли важливу роль тоді, коли настав час реформування.

- ◆ Перехід на дворівневу систему. Наприкінці 1990-х років уряд ухвалив рішення про перехід від єдиного рівня вищої освіти, навчання на якому тривало п'ять років, на дворівневу систему ступенів, поширену на міжнародному рівні, яка складалася з бакалавратури (чотири роки) та магістратури (два роки). Цей спадок вважався позитивним, хоча сам перехід так і не завершився на той час, коли було розпочато реформування.

Керівні ідеї для програми освітньої реформи

Програма реформування вишів,

побудована на основі оцінки тогочасної реальності, базувалася на таких керівних принципах, як:

- ◆ Викорінення корупції, що стало головним політичним пріоритетом.
- ◆ Фінансування вишів мало бути збільшене, аби створити можливість для підвищення зарплат викладачів та працівників вишів.
- ◆ Міністерство освіти та науки (МОН) мало звузити обсяг своїх функцій у сфері оперативного управління системою вищої освіти, розширивши при цьому свої функції у сфері загальної політики та забезпечення якості.
- ◆ Наближення до західних, американських та європейських стандартів вищої освіти. Болонський процес було оголошено основним керівним принципом реформування, причому було заявлено, що до 2010 року система повинна буде відповідати Болонським критеріям. Слово Болонья стало ключовим для обґрунтування легітимності реформ: мало хто зважувався чинити відвертий опір змінам після того, як було зазначено, що таких змін вимагають Болонські критерії.
- ◆ Засади ліберальної освіти стали керівним ідеологічним принципом реформування; вони передбачали автономію не лише вишів, але й їхніх факультетів, фінансування вишів у розрахунку на студента, розширення ролі студентів в управлінні вишами, а також підвищення мобільності студентів як у межах вишів, так і між вишами.
- ◆ Кількість державних та приватних вишів мала скоротитися для підвищення якості та раціональнішого використання ресурсів.
- ◆ Академія наук радянського

зразку підлягала демонтажу, а її ресурси мали збагатити виші.

- ◆ Для втілення реформи в життя контроль над державними вишами мав перейти до людей, орієнтованих на реформи.

Від самого початку стало зрозумілим, що реалізація цих реформ викличе значний опір з боку вкоріненої у вишах викладацької еліти. При цьому в країні мала місце міцна політична воля до реалізації реформ, але цю волю супроводжувало загальне розуміння того факту, що вікно можливостей для здійснення глибоких реформ (як у цій сфері, так і в інших) могло виявитися вузьким, через що уряд мав діяти якнайоперативніше.

Це призвело до певних внутрішніх суперечностей у філософії реформ. З одного боку до ідеалів реформи належало забезпечення автономії вишів та розширення можливостей вибору для них. З другого боку необхідність стрімких і ретельних змін та глибока недовіра до існуючої викладацької еліти змушувала міністерство виявляти активність, як мінімум, на першому етапі реформування й застосовувати на зазначеному етапі досить жорсткі заходи.

### Заходи з реформування

Основним керівним документом з питань реформування системи вищої освіти став новий Закон «Про вищу освіту», ухвалений у грудні 2004 року. Основні реформи розпочалися у 2005 році. Ось найважливіші з них:

**Система акредитації вишів.** МОН утворило Національне акредитаційне агентство для акредитації навчальних закладів, починаючи з вишів. Держава припинила визнавати дипломи, видані вишами, які не пройшли акредитацію; крім того, такі виші не мали права на державне фінансування. Вишам довелося пройти дві акредитації: інсти-

туційну та програмну. Перша з них мала на меті оцінку їхнього інституційного потенціалу (кадрів, інфраструктури, обладнання тощо), а друга — оцінку адекватності навчальних програм і методів викладання. На першому етапі реформування МОН повністю зосередилося на інституційній акредитації. Її виявилось достатньо для радикального зменшення кількості приватних вишів: лише трохи більше ніж двадцять вишів змогли забезпечити дотримання критеріїв акредитації. (Що ж стосується державних вишів, то деякі з них об'єдналися, а це, у свою чергу, теж зробило певний внесок у скорочення загальної кількості вишів). Програмну акредитацію було відкладено на пізніший строк.

**Нова система фінансування,** впроваджена на підставі нового законодавства, була побудована на засадах фінансування за кількістю студентів. Бюджети вишів мали бути поставлені в залежність від числа студентів. Для державних вишів законом було встановлено граничний розмір плати за навчання (1 500 ларі; цю суму пізніше було збільшено до 2 250 ларі), при цьому вишам не було заборонено встановлювати меншу плату. Приватні виші могли встановлювати вищу плату за навчання. Основним джерелом доходів для бюджетів вишів мала стати сама плата за навчання, хоча МОН також давало певні кошти на покриття адміністративних витрат і розвиток інфраструктури.

**Загальнонаціональні вступні іспити.** Законом було встановлено, що людина могла стати студентом акредитованого вишу лише на підставі результатів іспиту, проведеного Національним екзаменаційним агентством (органом публічного права при МОН). Для всіх абітурієнтів було встановлено три загальнообов'язкові іспити (загальні навички, грузинська мова, іноземна мова), але виші мали пра-

во вимагати від абітурієнтів здати й четвертий іспит за обраним ними напрямком (з історії, математики, фізики тощо). МОН, за результатами інституційної акредитації, визначило максимальну кількість студентів, яких виш міг прийняти, а студенти мали право обрати п'ять факультетів, на яких вони хотіли б навчатися (пізніше цю кількість було збільшено до семи). Ті студенти, які здобули на іспитах найкращі результати, отримували від уряду гранти на покриття оплати за навчання (причому вони могли забирати їх із собою в приватні виші), а решті доводилося платити за навчання самостійно. Найочевиднішим успіхом цієї реформи стало те, що вона повністю знищила корупцію в процесі вступу до вишів. Водночас, вона також позбавила виші будь-якої можливості впливу на процес вступу.

**Приведення системи ступенів та оцінки знань тощо у відповідність до міжнародної практики.** Законом було впроваджено трьохрівневу систему освітньо-кваліфікаційних рівнів (бакалавр, магістр та доктор філософії) з відповідною тривалістю навчання. Колишню систему наукових ступенів (кандидат наук, доктор наук) було скасовано, а осіб із цими ступенями було прирівняно до доктора філософії. Усі три рівні програм мали бути приведені у відповідність із критеріями Болонського процесу, а саме європейською кредитно-трансферною системою ЄКТС, яка стала обов'язковою для всіх вишів. Було встановлено й обов'язковість інших вимог, установлених Болонськими критеріями.

**Встановлення двоохрічного перехідного періоду реформування системи управління вишами.** МОН розробило нову систему управління вишами, яка стала обов'язковою для всіх вишів, і надала їм два роки на перехід до нової системи. На практиці це вилилося в зупинення

автономії вишів на двоохрічний перехідний період і повномасштабні зміни в їхньому керівництві, а також у викладацькому та адміністративному складі. МОН призначило нових ректорів усіх державних вишів, котрі розпочали їхню розбудову «з нуля». Ректори визначили нову структуру факультетів, а на всі викладацькі посади (їх було лише три: асистент, доцент та професор) було оголошено конкурс; після обрання професори обирали деканів факультетів та органи управління вишами (Сенат та Вчену раду), котрі обирали ректорів та головних адміністраторів. Особи у віці, більшому за 65 років, не мали права обіймати адміністративні посади, але згодом здобули право на зайняття почесних посад. Цей етап реформування став найболіснішим та найсуперечливішим, але він мав ключове значення для забезпечення радикальних змін. Після завершення процесу реформування МОН зберегло за собою набагато більш помірковані важелі впливу на виші: зокрема, міністерство мало узгоджувати їхні бюджети та штатні розклади. Крім того, МОН визначає граничну чисельність студентів у виші на основі його можливостей.

**Реформування академії наук.** Науково-дослідні інститути, які працювали під егідою академії наук, стали незалежними від неї та передані під контроль МОН. Це вважалося заходом перехідного характеру на той час, коли таким інститутам було запропоновано приєднатися до вишів. Чимало з них згодом саме й зробили. За академією було збережено церемоніальні функції, причому довічне членство в ній є символом статусу та додатковим джерелом доходу для багатьох провідних учених.

**Нова система фінансування досліджень.** МОН утворило Національний науковий фонд та соціально-гуманітарний «Фонд Руставелі» (згодом ці фонди було

об'єднано). Ці фонди фінансували дослідження на засадах відкритої конкуренції. Іноземні вчені відігравали вирішальну роль в оцінці пропозицій з отримання грантів. Таким чином, було створено нову систему фінансування досліджень. Дослідні інститути, які раніше належали до системи академії наук, зберегли за собою основну частку фінансування, але таке фінансування було дуже обмеженим, оскільки було передбачено, що основний обсяг фінансування надходитиме у формі грантів на дослідження.

## Висновки.

### Досягнення та виклики, що збереглися

Результати реформи гаряче обговорюються в Грузії. Досягнення є очевидними: повністю знищено корупцію на етапі вступу до вишів, а корупцію всередині вишів радикально обмежено. Платня професорів та інших працівників зросла в декілька разів. Загалом, провідні виші стали більш відкритими до інновацій (але між вишами спостерігаються значні розбіжності в цій сфері). Багато талановитих молодих людей, які раніше йшли працювати в НУО (які фінансувалися із Заходу) чи в міжнародні організації, або залишалися за кордоном, вирішили працювати в грузинських вишах, причому в країну повернулися й деякі з тих, хто вже працював за кордоном. Між вишами виникла конкуренція за найкращих студентів.

Водночас, проблема якості вищої освіти в Грузії досі залишається гострою. Розвиток системи забезпечення якості на рівні вищої та загальної освіти залишається найменш ефективним елементом реформи. Зокрема, результати реформування Тбіліського державного університету, що історично був найпрестижнішим вишем Грузії, вважаються дуже невтішними.