

# «НЕЗАКОНЧЕНА» ОСВІТА

## ТРИ ЗАКОНОПРОЕКТИ ПРО ВИЩУ ОСВІТУ: ОСНОВНІ АКЦЕНТИ І ВІДМІННОСТІ

Напевно, жоден закон не з'являвся на світ з такими муками, як закон про вищу освіту. Потуги тривають шостий рік – з лютого 2008-го. Сьогодні вже й не пригадати всіх іменитих і безіменних авторів та співавторів різних варіантів законопроектів.

Проте схоже, що ми таки виходимо на фінішну пряму у цій важливій для суспільства справі. Адже від того, який шлях буде обраний для розвитку вищої освіти і науки, без перебільшення, залежить майбутнє нашої держави.

Цей закон так чи інакше торкається всіх. Особливо занепокоєні нині майбутні абітурієнти. Баталії навколо ухвалення закону про вищу освіту напередодні вступної кампанії з усією гостротою ставлять питання – що буде зі ЗНО? Адже не всі законопроекти визначають його обов'язковою умовою вступу до ВНЗ. Хоча, як зазначають соціологи, за двадцять років незалежності України зовнішнє незалежне оцінювання – єдина реформа, підтримана абсолютно більшістю громадян.

На сьогодні маємо три законопроекти: №1187 за авторства С.Ківалова, М.Сороки та Г.Калетніка, №1187-1 – від об'єднаної опозиції і третій – 1187-2, підготовлений робочою групою, очолюваною ректором НТТУ «КПІ» М.Згуровським за дорученням прем'єр-міністра, але внесений до парламенту не урядом, а депутатом В.Балогою.

Про те, який законопроект «правильний», а який – «ні», сказано багато. І експертами, і соціологами, і науковцями, і журналістами. Не завжди ці думки об'єктивні, глибокі і професійні. Тому ми вирішили, що найкраще про основні ідеї проектів нового закону почути від авторів: С.Ківалова, М.Згуровського та Л.Гриневич. А вже читачі самі зможуть зробити висновки щодо переваг того чи іншого законопроекту. Звичайно, в одній розмові одразу неможливо

охопити всі проблеми вищої освіти. Отож ми зупинилися лише на ключових питаннях, навколо яких ведеться найбільше дискусій.

1. Університетська автономія – таку перспективу обіцяють нам автори усіх трьох законопроектів. Як пропонується розподілити ключові адміністративні функції в освіті?

Зважаючи на відповіді авторів та тексти законопроектів, розподілити їх передбачається такими чином (див. рисунки). Для наочності ми вирішили зобразити цей процес у вигляді пісочного годинника, у верхній частині якого зосереджені функції МОНМС, а в нижній – ті, які пропонується передати ВНЗ та незалежним структурам у сфері науки і освіти.

С. Ківалов: Університетська автономія – це доволі тонка матерія, і її слід оберегати від будь-якого втручання. Тому, на моє глибоке переконання, необхідно звузити коло суб'єктів, що мають стосунок до системи вищої освіти.

Не хочу особливо критикувати альтернативні законопроекти, зареєстровані у Верховній Раді, лише зазначу, що в них пропонується навпаки – розширити перелік організацій чи структур, які в той чи інший спосіб впливатимуть на формування «політики» вищих навчальних закладів. Тобто ми ризикуємо повернутися до того, чого нині намагаємось позбутися – до прямої чи опосередкованої залежності вишів. Отже, це вже не буде називатися автономією.

Сьогодні повноваження щодо функціонування і розвитку вищої освіти надані профільному міністерству.

М.Згуровський: Робоча група запропонувала здійснити чітке розмежування повноважень між трьома рівнями освітянської ієрархії: органами державного управління освітою, державними установами, що забезпечують якість вищої освіти і науки, та власне ВНЗ.

Принциповим є те, що нові, необхідні для

прогресу суспільства знання, можуть бути на-працьовані лише у вільних академічних сере-довищах, у центрах незалежної університетсь-кої думки. Такого типу партнерство між владою й академічною спільнотою дасть країні змогу здійснити найбільш сміливі і важливі пере-творення і, навпаки, відносини між владою й університетами, побудовані на жорсткому уп-равлінні, дрібному контролі і регулюванні, при-ведуть країну до занепаду.

Л.Гриневич: У центрі системи вищої освіти має бути не чиновник Мінісвіти чи ректор, а майбутній випускник – креативна особистість, здатна до критичного мислення і свідомого вибору. Саме це є історичним призначенням незалежного університету – формувати відпо-відального вільного громадянина. Ця місія мож-лива лише в університеті як території академіч-ної свободи за умов справжньої автономії.

Головним викликом сьогодні є якість вищої освіти – такої, що забезпечить конкурентоспро-можність випускників на ринку праці та конку-рентоспроможність країни загалом. Спонукає виші до такого піднесення якості має прозора конкуренція між ними, а надати можливості для розвитку – повна автономія. Академічна: від затвердження навчальних планів до само-стійного визначення напрямів підготовки докто-рів філософії. Фінансова: від розпорядження власними коштами до розпорядження майном, земельними ділянками, результатами наукової діяльності. Організаційна: від обрання ректо-ра колективом, з обов'язковим для влади його призначенням, до затвердження штатних роз-писів. Кадрова: від визначення обсягів і форм науково-педагогічної діяльності працівників, присвоєння вчених звань до визнання дипло-мів, здобутих у закордонних університетах.

2. У європейському освітньому просторі велику роль відіграють незалежні агенції із забезпечення якості освіти. Якими правами і повноваженнями їх наділено у вашому законо-проекті?

С.Ківалов: Нашим проектом, звичайно ж, пе-редбачено створення і функціонування незалеж-них установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти. Я не готовий із стовідсотковою впевненістю сказати, як саме вони називати-муться, але очевидним є одне: такі структури будуть. Контроль мусить бути обов'язковою. Та-кож, за нашим варіантом, такі установи брати-муть активну участь і у акредитації спеціаль-ностей.

М.Згуровський: У законопроекті пропону-ється вдосконалити роботу органів ліцензува-ння й акредитації вищої освіти і атестації наукових кадрів вищої кваліфікації шляхом за-безпечення їх незалежності. З цією метою про-понується започаткувати Національну агенцію з якості вищої освіти як незалежного, постійно діючого колегіального органу, відповідального за оцінювання і забезпечення якості підготов-ки людського капіталу в країні. Незалежність даного агентства також забезпечується через механізм його формування. Зокрема до скла-ду агентства включено обраних представників усіх зацікавлених сторін системи вищої освіти, а саме: вищих навчальних закладів, академії наук, роботодавців, студентів та органів дер-жавної влади. В законопроекті ці норми пропи-сано у 10 статтях.

Л.Гриневич: Міжнародний досвід свідчить: управління системою вищої освіти без зовніш-

нього оцінювання її якості є неповноцінним. Тому ми в законопроекті передбачили такі аген-ції забезпечення якості освіти і проектували їх діяльність, відштовхуючись від європейських рекомендацій. Вони можуть бути державними чи приватними, але обов'язково неприбутко-вими та не підпорядкованими органам управ-ління освітою. Кошти на їхню діяльність можуть виділятися з державного і місцевих бюджетів, внесків організацій та з інших законних джерел. Вони можуть проводити зовнішнє оцінювання результатів навчання за різними напрямками підготовки, надавати рекомендації щодо шля-хів поліпшення якості роботи навчального за-кладу. Роботу агенції акредитує Національна комісія регулювання освіти і науки — колегіаль-ний незалежний орган, що здійснюватиме лі-цензування й акредитацію вишів.

А головне – інформація про результати зов-нішнього оцінювання має бути відкритою, пуб-лікуватися у ЗМІ. Це сигнал для всіх – від абіту-рієнта до роботодавця.

Усі три законопроекти декларують інтегра-цію до Європейського простору вищої освіти. Чи зафіксовані у вашому законопроекті най-важливіші терміни цього процесу: Європейська кредитно-трансферна система (ЄКТС), кредит ЄКТС, Європейський простір вищої освіти?

С.Ківалов: Звичайно. Наша позиція з цього питання відображена у ст.3 проекту закону.

(Ст.3 не містить визначень наведених тер-мінів, але декларує принцип державної політи-ки: «інтеграція системи вищої освіти України у світову систему вищої освіти та Європейський простір вищої освіти за умови збереження і розвитку досягнень та традицій національної вищої школи». – Авт.).

Однак вважаємо, що імперативізація окре-мих європейських стандартів, зокрема ЄКТС, є саме прикладом обмеження державою автоно-мії вищих навчальних закладів.

Я взагалі не прихильник «винаходу вело-сипедів». У світі є сила-силенна гідних зразків систем та механізмів вищої освіти. Треба ви-брати найкраще і застосувати на наших бере-гах.

Твердження про повальну неякісність націо-нальної вищої освіти і звеличення, ідеалізація іноземних вишів, іноземної вищої освіти такі ж безпідставні, як і твердження про тотальну ко-румпованість у наших вищих навчальних закла-дах. (Див. публікацію «Корупція – не злочин?», ДТ.УА, № 42, 2012 р. – Авт.)

М.Згуровський: Так. Однією з базових засад законопроекту є встановлення взаємозв'язку ступеневої освіти України з Європейською кре-дитно-трансферною накопичувальною систе-мою – ЄКТС (статті 5, 18, 20, 22, 23) та Національ-ною рамкою кваліфікацій (ст.5). Це дозволить, з одного боку, розпізнавати освітньо-кваліфі-каційні рівні вищої освіти на європейському просторі освіти, а з другого – чітко розуміти їх на ринку праці України (особливо рівень бака-лавра).

Для цього в законопроекті вводяться визна-чення ЄКТС, кредит ЄКТС. Освітньо-професій-ні і академічні ступені вищої освіти визначено через обсяги навантаження здобувача вищої освіти в кредитах ЄКТС (ст.5). Окрім того, за-конопроект створює умови для повернення в Україну громадян, які здобули освіту за кордо-ном, шляхом лібералізації механізму визнання іноземних дипломів про вищу освіту, про наукові

ступені та вчені звання при зарахуванні на навчання та/або прийнятті на роботу, спрощує академічну мобільність викладачів, науковців, студентів, розширює їх участь у міжнародних освітніх і наукових проектах і програмах (статті 7, 61, 66).

Л.Гриневич: Україна має стати бажаним місцем для навчання, викладання, наукових досліджень та стати повноцінним учасником світового освітнього простору. Але для цього ми маємо бути впізнаними в ньому і послугуватися зрозумілою термінологією. В нашому законопроекті визначено основні терміни, а також строки навчання на різних освітніх рівнях в кредитах ЄКТС та передбачено зовнішню систему оцінювання якості вищої освіти, яке є обов'язковою ланкою в європейському освітньому просторі.

Крім того, мають бути зняті бар'єри бюрократії при визнанні закордонних дипломів про вищу освіту та вчених звань, здобутих за кордоном. Це мають робити виші. Вони встановлюватимуть відповідність результатів навчання, набутих в інших вищих навчальних закладах, у тому числі зарубіжних, до кредитів своєї навчальної програми. Ці норми діють у європейському просторі вищої освіти.

4. Як ваш законопроект передбачає вирішити проблему формування та розподілу державного замовлення? Хто – надавач чи споживач освітніх послуг – є головним об'єктом фінансування?

С.Ківалов: По-перше, вважаємо, що надавач чи споживач освітніх послуг є не головним об'єктом, а суб'єктом фінансування. Власне, система державного замовлення спрямована на забезпечення здобуття вищої освіти за кошти державного бюджету найкращими вступниками за спеціальностями (напрямами підготовки), в яких зацікавлена держава, в найкращих вищих навчальних закладах. Крім того, переконані, що при належному доопрацюванні чинного механізму формування та розподілу державного замовлення, забезпечення його прозорості, він зможе забезпечити гідний рівень реалізації.

М.Згуровський: Державне замовлення визначається на основі поєднання двох принципів: забезпечення базових потреб держави у розвитку економіки і суспільства (в обсязі до 80%) та змагального принципу «гроші за студентом» (в обсязі до 20%) з урахуванням соціального стану суспільства та необхідності збереження мінімального освітнього цензу населення. Показники державного замовлення формуються уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері економічного розвитку та торгівлі з урахуванням середньострокового прогнозу потреб на ринку праці з участю ВНЗ, Нацагентства з якості вищої освіти, роботодавців та їхніх об'єднань. Для забезпечення прозорості ухвалення цих відповідальних рішень інформація про держзамовлення повинна розміщуватися на офіційному сайті міністерства не пізніше 1 жовтня року, що передує року прийому, а інформація про його обсяги в розрізі ВНЗ має оприлюднюватися протягом 10 календарних днів з моменту такого розміщення.

Л.Гриневич: Сьогодні система розподілу державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою є непрозорою та неефективною. Ми пропонуємо використовувати державне замовлення за його справжнім призначенням – на підготовку фахівців для роботи в

державних установах. Особи, які навчатимуться за цим замовленням, попередньо свідомо підписуватимуть контракт про відпрацювання на конкретному місці роботи, зокрема в сільській школі чи ФАПі. Замовлення розподілятиметься між вишами на конкурсних засадах. Жодного ручного керування, жодних зловживань.

Більшість коштів на навчання ми пропонуємо розподіляти за принципом «гроші за людиною» за механізмом державних грантів. За результатами зовнішнього незалежного оцінювання особа отримує відповідний грант. Ця сума потрапляє до того вищого навчального закладу, який обирає сам абітурієнт. Це мотивує виші пропонувати якнайкращу якість освіти, щоб отримати ці кошти, і створить прозорі правила конкуренції між ними.

Ми передбачили гранти на навчання різних видів. Зокрема такі, що надаватимуться на підготовку фахівців за гостродефіцитними та необхідними для економіки і суспільства спеціальностями. Так урахуватиметься структура економіки та потреби ринку праці.

5. Важливою ознакою громадянського суспільства є забезпечення державою гарантії рівного та справедливого доступу громадян до вищої освіти. Яку систему вступу до вищих навчальних закладів на бюджетну і на контрактну форму навчання пропонує ваш законопроект? Як такий підхід забезпечує рівні можливості для вступу?

С.Ківалов: Вважаємо, що новий закон про вищу освіту має подолати існуючу дискримінацію між громадянами України та іноземцями. Не знаю, відомо вам чи ні, але іноземці у нас у привілейованому становищі, бо можуть вступати на навчання за власні кошти або за кошти фізичних чи юридичних осіб без проходження зовнішнього незалежного оцінювання. Очевидно, що умови вступу, умови здобуття вищої освіти і для наших громадян, і для іноземців мають бути однаковими. Саме такі рівні умови і пропонує наш законопроект. Ми запропонували надати вченим радам вищих навчальних закладів право самостійно визначати порядок зарахування на навчання будь-яких контрактників, незалежно від їхнього громадянства.

(Згідно зі ст. 41 проекту закону №1187 вступ до ВНЗ бюджетників і контрактників відбувається за окремими правилами. Для перших ураховується бал ЗНО, середній бал атестата та результати вступних іспитів (у вишах зі статусом «національний»), для других вступ відбувається за умовами, визначеними ВНЗ. При цьому «порядок обчислення конкурсного бала вступника на навчання за кошти фізичних або юридичних осіб визначається вченою радою вищого навчального закладу». – Авт.)

М.Згуровський: Рівні можливості для вступу до ВНЗ забезпечуються шляхом застосування ЗНО як головного механізму оцінювання знань абітурієнтів та наступних норм конкурсного відбору молоді (ст. 45). Конкурсний бал обчислюється як сума балів за кожен сертифікат, середнього бала документа про повну загальну (базову) середню освіту, бала за конкурс творчих або фізичних здібностей (у разі його проведення), помножена на вагові коефіцієнти, що встановлюються Правилами прийому до вищого навчального закладу. Сума коефіцієнтів дорівнює одиниці.

Л.Гриневич: У своєму законопроекті ми дотримуємося Конституції і гарантуємо рівний

та справедливий доступ до вищої освіти. Прийом на навчання до вишів, незалежно від їхнього типу, статусу та форми власності, відбуватиметься на конкурсних засадах. Вступ відбуватиметься за результатами зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО) з урахуванням результатів навчання у школі. Але вага ЗНО у конкурсному балі не повинна бути меншою ніж 90%. При цьому автономним правом вишів є встановлення коефіцієнтів для зарахування результатів ЗНО з того чи іншого предмета, так званої формули зарахування.

Нагадаю: коли у 2002 році ми розпочинали створювати систему ЗНО, орієнтовний обсяг хабарів при вступі сягав на той час двох мільярдів гривень.

Система зовнішнього незалежного тестування довела свою ефективність, знищивши цей тінювий ринок. Але головне те, що ми дали можливість справедливого вступу тисячам дітей з малозабезпечених сімей, тим, які мешкають у малих містечках і сільській місцевості.

Ми пропонуємо законодавчо захистити вступ за результатами ЗНО.

Сьогодні перед нами стоять два завдання: перше – зберегти ЗНО як основу рівного, справедливого доступу до безоплатної вищої освіти, друге – розширити територію у вищій освіті, вільну від корупції.

6. Які соціальні гарантії отримання стипендії на рівні прожиткового мінімуму надає ваш законопроект студентам?

С.Ківалов: Суть наших пропозицій стосовно соціального захисту освітян зводиться до того, щоб порядок призначення та виплати стипендій визначався вченою радою вищого навчального закладу. Як відомо, до її складу входять і представники студентського самоврядування. Його повноваження при цьому значно розширюються.

М.Згуровський: Законопроектом встановлюється розмір мінімальної академічної та соціальної стипендії для здобувачів академічних ступенів, не нижчий ніж прожитковий мінімум (ст. 63); академічні стипендії сплачуються не менш ніж 2/3 студентів (курсантів) кожного курсу (за винятком першого, коли стипендія призначається всім студентам, які зараховуються на перший курс). Розмір стипендіального фонду ВНЗ повинен забезпечувати виплату академічних стипендій не менш ніж 2/3 і не більш ніж 75% студентів денної форми, які навчаються за кошти державного бюджету і мають найкращі результати у навчанні. Особам, які досягли значних успіхів у навчанні та/або науковій діяльності, за рішенням вченої (педагогічної ради ВНЗ) можуть призначатися персональні стипендії.

Л.Гриневич: Наш законопроект пропонує:

1) стипендія повинна дорівнювати прожитковому мінімуму, чого поступово маємо досягти до 2016 року;

2) стипендію мають отримувати не менше ніж 70% від числа тих, хто навчається у виші за кошти державного або місцевого бюджету;

3) стипендія входить до складу державного гранту, який студенти, згідно з нашим законопроектом, отримуватимуть від держави на навчання;

4) у вишах працюватимуть стипендіальні комісії, які забезпечуватимуть об'єктивність і прозорість призначення чи зняття стипендій, зокрема, до комісій входять представники від студентів та профспілок.

6. Які права викладачів захищає ваш законопроект?

С.Ківалов: Права викладачів наш законопроект захищає серйозно. Перше і головне – це права людини, громадянина. Вони гарантовані будь-кому Конституцією України від народження. І викладачі тут не виняток. Викладач сам себе поважатиме більше, коли матиме всі можливості для того, щоб навчати студента не «на пальцях», а мати найкращі підручники, посібники, дидактичний та демонстраційний матеріал тощо. Весь процес, звичайно ж, має бути комп'ютеризованим. Викладач повинен мати гідну зарплатню, розвиватися, стежити за всіма нововведеннями свого профілю.

За нашим законопроектом норми часу навчальної роботи (за винятком національних вищих навчальних закладів) визначаються міністерством, але сам вищий навчальний заклад визначає норми часу методичної, наукової, організаційної роботи. Таким чином не лише розширено автономію ВНЗ (особливо тих, що мають статус національного), а й створено можливість трудовим колективам самостійно визначати вказані норми.

М.Згуровський: На науково-педагогічних і наукових працівників ВНЗ поширюються всі права, передбачені законодавством для наукових працівників наукових установ. Зокрема ст. 60 передбачає науково-педагогічним, науковим і педагогічним працівникам ВНЗ створення належних умов для праці, підвищення кваліфікації, організації і побуту, відпочинку і медичного обслуговування; виплата в разі втрати роботи компенсації відповідно до законодавства; встановлення доплат за науковий ступінь доктора філософії та доктора наук відповідно 15 та 20% посадового окладу; за вчене звання доцента і старшого дослідника – 25% посадового окладу; за звання професора – 33% посадового окладу. ВНЗ може встановлювати більший розмір доплат за рахунок власних надходжень.

Л.Гриневич: Український викладач на території Європи має найбільше навантаження і найменшу зарплатню. Мусимо вивільнити йому час для заняття науковими дослідженнями та гарантувати гідну оплату праці.

По-перше, робочий час викладача – не лише навчальна, а й наукова, науково-методична, організаційна робота. Ми пропонуємо, щоб співвідношення між цими видами робіт фіксувала вчена рада вишу. Ми передбачили зниження норми максимального навчального навантаження з нинішніх 900 до 600 годин.

По-друге, ми зберігаємо чинні соціальні гарантії, які, всупереч закону, не виконуються нинішньою владою в повному обсязі, та передбачаємо поступове підвищення надбавок до посадових окладів. Так, щоб у 2016 р. доктор філософії мав плюс 15%, доктор наук – 20%; доцент і старший дослідник – ще 25%, професор – 33%.

Викладачі повинні мати гарантовану можливість стажуватися за кордоном (що не передбачено чинним законом) не рідше ніж один раз на п'ять років зі збереженням зарплати.

P.S. 27 лютого у комітеті з питань науки і освіти Верховної Ради України відбудеться слухання на тему законодавчого забезпечення вищої освіти в Україні.

**Лідія СУРЖИК, Оксана ОНИЩЕНКО**

*Передрук з газети «Дзеркало тижня». – №7. – 22 лютого 2013.*