



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

Програма РАДА



Фонд Східна Європа



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.parliament.org.ua

Програма РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво

Реформа вищої освіти України: реалізація профільного закону в 2014–2016 рр. (Shadow Report)

Резюме

Автори:

Євген Ніколаєв, кандидат економічних наук, доцент кафедри політичної економії Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана,

Олександр Длугопольський, доктор економічних наук, професор кафедри економічної теорії Тернопільського національного економічного університету.

Київ – 2016

Підготовка та презентація експертних аналітичних доповідей у форматі Shadow Report є частиною проекту, що реалізує Лабораторія законодавчих ініціатив у рамках Програми USAID «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво», що виконується Фондом Східна Європа.

Прийняття нової редакції Закону України «Про вищу освіту» влітку 2014 р. стало формальним початком реформи та модернізації вітчизняної вищої школи. Метою реформи є розв'язання найгостріших проблем української вищої освіти та її наближення до сучасних європейських стандартів.

Пропонований документ оцінює прогрес у здійсненні реформ у сфері вищої освіти України у період від вересня 2014 р., коли новий закон про вищу освіту набув чинності, до вересня 2016 р.

1. Фінансування вищої освіти

Загальний обсяг фінансування сфери вищої освіти в Україні становить дещо більше 31 млрд грн на рік, або 2% ВВП України. Середні витрати на навчання одного студента у 2013 р., до девальвації гривні, не перевищували 2600 дол. США на рік, що є одним із найнижчих в Європі показників. Нагальними є проблеми як нестачі коштів усередині системи вищої освіти, так і недостатньої ефективності використання наявного фінансування.

Нестача коштів на вищу освіту не може бути подолана без суттєвого зростання української економіки. Задля підвищення ефективності використання наявних коштів законом передбачені окремі кроки, метою яких є розширення фінансової автономії ВНЗ. Проте єдиною фінансовою новацією, реалізованою у досліджуваний період, є дозвіл ВНЗ розміщувати власні надходження на рахунках у державних банках замість рахунків Держказначейства. Нормативно-правова база, що дала би змогу розширити інші фінансові свободи ВНЗ, не прийнята.

МОН розробив проект зміни системи державного фінансування ВНЗ, що передбачає перехід від «державного замовлення на підготовку фахівців» до «державного фінансування діяльності ВНЗ». Ця реформа має розірвати жорсткий зв'язок між параметрами «розмір державного фінансування ВНЗ — кількість його студентів — кількість його викладачів», який суттєво шкодить якості освіти.

У 2016 р. було публічно порушене питання про зміну системи стипендіального забезпечення студентів. Наразі конструктивних варіантів вирішення цього питання не запропоновано.

Загалом період 2014-2016 рр. слід характеризувати як «декларацію про наміри в майбутньому розв'язати фінансові проблеми української вищої школи».

2. Гарантування належної якості вищої освіти

Чинні проблеми якості вищої освіти України:

- негативна оцінка якості вищої освіти учасниками соціологічних досліджень;
- ізоляваність системи вищої освіти від інтересів роботодавців;
- відсутність мотивації студентів та викладачів до підвищення якості навчання;
- неможливість відрахування студентів за неуспішність, що девальвує дипломи;
- ігнорування репутації як особливого виду власного капіталу більшістю ВНЗ України;
- виїзд за межі України для роботи та навчання конкурентоздатних студентів та викладачів.

Для розв'язання цих проблем законом «Про вищу освіту» передбачено:

- передання функцій МОН із акредитації та ліцензування ВНЗ до нової інституції (НАЗЯВО) та акредитованих ним незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти;
- створення умов для формування якісного складу НАЗЯВО, спроможного відновити довіру до вищої освіти та формувати нову її якість в Україні;
- напрацювання методичної бази та надання практичної допомоги ВНЗ у створенні внутрішньої системи забезпечення якості вищої освіти;
- інтеграція НАЗЯВО та незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти до європейських структур та мереж забезпечення якості вищої освіти;
- розробка стандартів вищої освіти за активної участі усіх стейкхолдерів вищої освіти тощо.

Більшість цих новацій за останні два роки не були реалізовані.

3. Розвиток академічної автономії

Академічна автономія належить до цінностей, що необхідні для успішної реалізації університетами

місії концентрації та збільшення інтелектуального потенціалу суспільства. Водночас чимало аспектів аспектів діяльності ВНЗ України традиційно регламентувалися «центром».

Від 2014 р. започатковані зміни, спрямовані на розширення автономних академічних прав ВНЗ:

- ухвалено узгоджений із міжнародною класифікацією новий перелік спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти;
- ВНЗ одержали право створювати будь-які власні освітні спеціалізації в межах ліцензованих ними спеціальностей;
- розпочалася розробка нових стандартів вищої освіти за цими спеціальностями за новою методикою, яка передбачає формування переліку компетентностей здобувачів вищої освіти, але забороняє включати до стандартів назви конкретних навчальних дисциплін;
- відповідність змісту освіти у ВНЗ вимогам стандартів ВО буде одним із критеріїв внутрішньої та зовнішньої оцінки якості освіти;
- скасована необхідність одержання грифа МОН (підтвердження про належну якість) на навчальні видання ВНЗ, такі як підручники та навчальні посібники;
- ВНЗ та наукові установи одержать право самостійно присвоювати наукові ступені за підсумками захисту дисертацій, підготовлених за новими правилами здобуття звання доктора філософії;
- ВНЗ самостійно здійснюють нострифікацію (визнання еквівалентності українським вимогам) дипломів своїх співробітників, студентів, аспірантів, докторантів, одержаних у закордонних закладах освіти.

Ці кроки із розширення академічної автономії ВНЗ є достатньо адекватними.

4. Забезпечення доступу до вищої освіти

Порядок вступу до українських ВНЗ у 2014-2016 рр. зазнав таких новацій:

- було запроваджено окремий порядок вступу для абітурієнтів із окупованих територій, яким у 2016 р. скористалась 1 тис. осіб;
- було скасовано позаконкурсний прийом та цільове замовлення, що поставило абітурієнтів у рівні умови (виняток становили особи з інвалідністю різних категорій);
- частково запроваджено адресність держзамовлення (принцип «місце йде за вступником»);
- впроваджено електронну подачу документів, що ліквідувало черги та надмірні транспортні витрати абітурієнтів. Електронна система, проте, працювала із значними збоями, більшість часу була перевантажена і недоступна, що спричинило до неручностей;
- реалізовано експеримент зі вступу в магістратуру за результатами ЗНО тощо.

Із часів запровадження ЗНО як обов'язкової вимоги при вступі на бакалаврські програми процедуру вступу було майже позбавлено від корупційної складової. Проте залишились «лазівки» для зловживань при вступі на магістерські та аспірантські програми, а також при вступі випускників коледжів на другий-третій курс бакалаврату; ця проблема ще не адресована.

5. Інтеграція України до європейського освітнього та дослідницького простору

- якість науково-технічного та освітнього потенціалу України не відповідає європейським стандартам, оскільки довгий період часу в Україні наука та освіта переважно імітувались, бракувало реальної кооперації університетів, інститутів із іноземними партнерами на базі виконання комплексних інноваційних проектів та програм;
- за період 2014-2016 рр. було прийнято та розпочато імплементацію важливих нормативно-правових документів, які спрямовані на розв'язання проблеми інтеграції вітчизняної освіти і науки до європейського дослідницького простору;
- не вжито системних заходів, спрямованих на формування нових вимог до дослідницьких публікацій, підвищення мотивації професорсько-викладацького складу ВНЗ до оприлюднення результатів наукових досліджень у міжнародних наукометричних базах, стимулювання спільних дослідницьких програм із іноземними партнерами тощо. Зокрема, хоча була запроваджена вимога про одержання викладачами ВНЗ міжнародного сертифікату з іноземної мови рівня B2, вона залишається не забезпеченою фінансово та організаційно.

5. Рекомендації для дальшої державної політики щодо вищої освіти

Системні проблеми, що значною мірою залишаються поза увагою у сучасних реформах вищої освіти:

- епідемія плагіату;
- неможливість забезпечення стабільно високої якості вищої освіти для всіх студентів кожного ВНЗ унаслідок її масовізації;
- корумпованість окремих ланок вищої освіти;
- низька оплата праці науково-педагогічних працівників.

Дальші зусилля у царині реформи вищої освіти України необхідно спрямувати на таке:

- доцільно вивчити питання відмови державних ВНЗ від статусу бюджетної установи, що дасть їм змогу розширити можливості залучення та використання фінансових коштів із різних «нетрадиційних» джерел (спонсорська допомога, гранти, приватні інвестиції, формування сталих фондів-ендаументів та ін.);
- необхідно забезпечити першочергове фінансування «сильних» українських ВНЗ, які мають потенціал входження до кола університетів-лідерів Східної Європи, за рахунок поступового зменшення державної підтримки ВНЗ, що надають нижчий рівень підготовки;
- у питанні акредитації освітніх програм ВНЗ необхідно реалізувати принцип уникнення конфлікту інтересів учасників акредитаційного процесу, за яким:
 - НАЗЯВО акредитує незалежні установи оцінювання та забезпечення якості вищої освіти;
 - акредитовані незалежні агенції надають ВНЗ консультативну підтримку з питань забезпечення якості вищої освіти, проводять акредитацію освітніх програм, видають ВНЗ свій висновок про акредитацію;
 - НАЗЯВО розглядає та затверджує висновки незалежних агенцій, на їх підставі видає ВНЗ свідоцтва про акредитацію їх освітніх програм;
 - НАЗЯВО не має права самостійно приходити у ВНЗ і проводити його перевірку.
- у ближчі кілька років слід залучати до роботи із зовнішнього забезпечення якості вищої освіти в Україні європейські незалежні агенції, висновки яких прийматиме НАЗЯВО;
- слід розвивати репутаційний капітал ВНЗ, так, аби, наприклад, прояви академічної недобросовісності знижували можливості ВНЗ до залучення фінансових ресурсів, а покращення якості освіти розширювало їх;
- необхідно скасувати пільговий вступ до ВНЗ для окремих категорій абітурієнтів. Право вступу до навчання, одержання бюджетного місця має залежати тільки від попередніх навчальних досягнень особи;
- доцільно розширити можливості стажування вітчизняних молодих вчених у міжнародних освітніх та наукових інституціях з метою пошуку перспективних партнерств, роботи у спільних проектах тощо, стимулювати студентську мобільність та спростити процедуру зарахування прослуханих дисциплін.