У Європу — через МОНМС

Михайло Винницький «Дзеркало тижня. Україна» №48, 11 січня 2012, 19:54

Якось так сталося, що в нашій країні місяць грудень багатий на законотворчу діяльність у сфері вищої освіти. Мабуть, дехто пам’ятає, що саме у грудні2010-го було зареєстровано два проекти Закону України «Про вищу освіту», що викликало чималий суспільний резонанс (в т.ч. протести студентів, листи іноземних послів на захист Києво-Могилянської академії, шквал критики від провідних освітян, академіків НАНУ та іншої поважної громадськості). Наприкінці2011-го ситуація, схоже, повторилася. Упродовж минулого року зареєєстровані законопроекти один за одним були зняті з розгляду, натомість в останні дні роботи Верховної Ради минулого року їх місце посіли два нові документи, зареєстровані під номерами 9655 (від Кабінету міністрів України) та 9655-1(авторства депутатів Арсенія Яценюка і Лесі Оробець). Окрім них 6 січня 2012 р. внесено ще й оновлений законопроект від депутата Ю.Мірошниченка під реєстраційним номером 9655-2.
Внесення останнього, третього з ряду законопроекту слід вважати особливо знаменним явищем, адже Юрій Романович Мірошниченко не просто рядовий депутат, а представник президента України у Верховній Раді! Минулого року, за збігом обставин, саме його законопроект (№ 7486) став базовим для розгляду, проте далі парламентського комітету з питань науки і освіти справа тоді не пішла. Загальмував ситуацію одіозний законопроект № 7486-1, мозольними трудами сотворений у надрах Міністерства освіти і науки, молоді та спорту (МОНМС), але формально внесений в Раду колективом авторів від владної коаліції. Виникла пікантна ситуація конфлікту двох, нібито «провладних» законопроектів, які кардинально різняться між собою на концептуальному і, відповідно, сутнісному рівнях.

Зауважмо ще раз: наприкінці 2011-го обидва законопроекти (і «міністерський», і Ю.Мірошниченка) було знято з розгляду ВР, і таким чином питання внутріфракційної одностайності нібито вирішилося. Політики зробили вигляд, що, взявши паузу, владна команда все ж таки вирішила запропонувати суспільству єдиний варіант законодавчих «реформ» у галузі вищої освіти.
Однак проблема таки існує, і вона в тому, що стосовно реформи вищої освіти за позірною єдністю владних сил приховується глибока сутнісна розбіжність між групою Табачника-Луцького, з одного боку (яким вдалося дістати схвалення свого документу Кабінетом міністрів України, не кажучи вже про абсолютно совковий «одобрямс» зрежисованого міністерством «з’їзду освітян»), та ідеологами реформ в адміністрації президента, — з другого. Ці засадничі розбіжності стосуються кожного із ключових питань законопроекту: приведення вітчизняної системи вищої освіти у відповідність з європейськими вимогами, в т.ч. способу забезпечення мобільності студентів і впровадження в Україні наукового ступеня «доктора філософії»; ролі держави в управлінні вищою освітою, навчальним процесом, науково-навчальною і господарською діяльністю ВНЗ; організації вступу до ВНЗ і розподілу державного замовлення; визначення методів досягнення омріяного підвищення якості вітчизняної вищої освіти.

У випадках, коли виникають подібні конфліктні ситуації, прийнято апелювати до найвищого арбітра — до президента. В даному випадку це зовсім просто, бо**існує** проголошена президентом України «Програма економічних реформ», яка містить розділ «Реформа системи освіти». Саме цей документ слід вважати наріжним каменем усіх дій сьогоднішньої влади в питанні освітніх реформ. Хіба ні? Чи, може, хтось із державних чиновників не згодний з програмою Президента, має іншу думку? Ми про таких, нині сущих на державних посадах, не чули. Відтак пропонуємо порівняти внесений КМУ проект Закону України «Про вищу освіту» (№9655) саме з положеннями президентської «Програми економічних реформ», а також з протокольними дорученнями Президента України В.Януковича Кабінету міністрів України щодо освітньої галузі.
Слід зазначити, що законопроект А.Яценюка та Л. Оробець (№9655-1) безумовно заслуговує на окремий детальний розгляд, проте, зважаючи на безперспективність практично будь-яких опозиційних законотворчих ініціатив за сьогоднішнього складу ВР, ми в даній статті аналізувати законопроект від депутатів «Фронту змін» не будемо. Лише звернемо увагу на парадокс: у багатьох ключових моментах цей документ значно точніше відповідає завданням президента, ніж законопроект, внесений підконтрольним йому Кабінетом міністрів! Те саме можна сказати про законопроект Ю.Мірошниченка, який дає адекватну відповідь практично на всі пріоритетні завдання реформи вищої

освіти, накреслені в президентській програмі — що цілком логічно, беручи до уваги, що Ю.Мірошниченко за посадою і має представляти інтереси президента в Раді. Але законопроект Ю.Мірошниченка внесений третім, а першим — законопроект від Кабінету міністрів, що згідно з нормами Регламенту робить саме цей документ №9655 базовим для розгляду. Відтак саме він мав би якнайповніше відповідати оприлюдненій на сайті президента України «Програмі економічних реформ». Мав би. Але це далеко не так. У пояснювальній записці до законопроекту КМУ жодним словом не згадано ні про «Програму економічних реформ», ні про щорічне Послання президента України, на виконання яких і повинен був писатися законопроект.

За міністерським стандартом

І хоча левова частина «Програми економічних реформ на 2010—2014 роки» присвячена саме економічним перетворенням, в числі законів, необхідних для реалізації президентської програми, названо й нову редакцію Закону України «Про вищу освіту». Визначальним є також вміщене тут уточнення: нова редакція цього закону стосується «адаптації українського законодавства до вимог Болонського процесу…».

Про Болонський процес та про проблеми, пов’язані з його впровадженням в Україні, написано чимало, повторюватися не будемо. Відмітимо лише, що його основна мета — забезпечити мобільність студентів та викладачів в межах Європи, гарантувавши відповідність (практичну зіставність) освітніх рівнів, програм, дипломів. До речі в президентській програмі так і зазначено: «Метою реформи системи освіти є підвищення конкурентоспроможності української освіти, інтеграція системи української освіти в єдиний європейський освітній простір».

А тепер поглянемо, яким чином законопроект № 9655, схвалений буцімто підконтрольним президентові Кабінетом міністрів України, пропонує забезпечувати входження України у цей єдиний освітній простір Європи. Стаття 17, пункт 25 визначає, що центральний орган виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки (МОНМС) «здійснює визнання (нострифікацію) іноземних документів про вищу освіту, наукові ступені доктора філософії, доктора наук та вчені звання». Відповідно, студент, котрий здобув ступінь бакалавра чи магістра за кордоном, без рішення Міністерства не зможе продовжувати навчання на вищому рівні в Україні — а це напряму суперечить базовому принципу **взаємовизнання дипломів**, закладеному в основу європейського простору!

Також дозволимо собі нагадати авторам законопроекту № 9655, що мобільність в Європі — це не лише вільний рух студентів, а й викладачів та науковців. А це означає, що університети в ЄС самостійно визначають, кого вони можуть брати на відповідну посаду і чий науковий ступінь вони ладні визнавати. Це питання особливо болюче для України, адже у нас, за деякими підрахунками, вже понад 1000 громадян здобули найвищий, визнаний в усьому світі науковий ступінь «доктора філософії», себто пройшли відповідний вишкіл і захистили дисертації в таких закладах, як Кембриджський та Оксфордський університети, в Сорбоні, в Стенфорді, Гарварді і т.п. Однак вітчизняні ВНЗ сьогодні не можуть приймати цих осіб на викладацьку роботу без дозволу міністерства (колись процедурою отримання такого дозволу через т.зв. «нострифікацію» опікувався ВАК, а від 2011 р. — МОН). А міністерство вимагає від особи, що здобула науковий ступінь за кордоном, по суті, повторного захисту, та ще й за винятково українським стандартом. Себто вустами міністерства держава каже Європі і світу: «не вірю вам!». В законопроекті №9655 цю ганебну процедуру «нострифікації іноземних дипломів» збережено. У пункті 3 статті 24 національному ВНЗ дається дозвіл самостійно визнавати іноземний диплом лише на строк одного року і лише для «реалізації міжнародних освітніх та наукових програм» (що це таке — не уточнено). Ясна річ, що така «строкова нострифікація» жодним чином не відповідає принципам і потребам мобільності, закладеним у ратифікованих Україною Болонських деклараціях.

А тепер щодо внутрішніх перетворень у системі вищої освіти, що їх Україна однозначно зобов’язалася впровадити (до 2010 року!), підписавши Болонські декларації. Скажімо, наукові ступені і підготовка кадрів вищої наукової кваліфікації (т.зв. «третій цикл освіти»). Якщо інші «болонські реформи» можна було впровадити підзаконними актами (наприклад, додаток до диплому, систему ЄКТС), то впровадження третього циклу вищої освіти, завершуваний присудженням ступеня «доктор філософії», вимагає ґрунтовних змін у вітчизняному законодавстві: і в законі «Про вищу освіту», і в законі «Про наукову та науково-технічну діяльність». Останній зачіпає інтереси не лише ВНЗ, а також НАНУ та галузевих академій наук. А в академіків традиційно сильне лобі серед депутатів…

Ми стверджуємо, що автори законопроекту №9655 виявили максимальний консерватизм, буцімто модернізуючи застарілу систему підготовки наукових кадрів вищої кваліфікації. Нагадаємо, що за статистикою МОНМС чинна система аспірантури вкрай неефективна і лише 25% вступників приводить до захисту (не в межах надаваних для цього трьох років, а будь-коли по їх завершенні) — а це шалені втрати державного бюджету! Однак КМУ на таку статистику не зважає: в документі запропоновано ступінь кандидата наук перейменувати на прийнятого у світі «доктора філософії», не змінюючи при цьому ані суті підготовки молодого науковця (себто змісту, контенту аспірантури), ані методів перевірки якості «випускового продукту». Просто строк аспірантури продовжено до чотирьох років (стаття 6 пункт 7), що ймовірно призведе до ще більших бюджетних витрат на неефективну підготовку аспірантів.

Заради справедливості маємо зазначити, що в законопроект внесена вимога засвоєння аспірантом «відповідної освітньо-наукової програми», але чи буде така програма відповідати стандарту структурованої докторської програми, прийнятому в ЄС, лишається незрозумілим. Представлений документ засвідчує, що освітня складова підготовки молодих науковців залишиться мінімальною, бо законопроектом передбачено, що аспірантура виконуватиметься не виключно в університетах (як це прийнято в ЄС), а й в інститутах Академії наук, де дослідницька складова підготовки можливо й сильна, але освітня —практично відсутня.
В законопроекті Ю. Мірошниченка це питання пропонується врегулювати через механізм узгодженихміж університетами (академіями, інститутами) і науковими установами освітньо-науковими програмами (Стаття 4). Більше того, через перехідні положення законопроекту№9655-2 представник президента в парламенті пропонує внести зміни до Закону «Про наукову та науково-технічну діяльність», де чітко має вказуватися, що «здобуття наукового ступеня доктора філософії здійснюється у вищих навчальних закладах шляхом засвоєння відповідної освітньо-наукової програми. Наукова складова цієї програми може здійснюватися також науковими установами спільно з вищими навчальними закладами за узгодженими між ними освітньо-науковими програмами» (Стаття 19).
Програма економічних реформ президента України основним індикатором успіху реформи вищої освіти визначає «присутність ВНЗ України в основних міжнародних рейтингах найкращих університетів». І тут нема що заперечувати. Але ж усі такі рейтинги (без винятку!) формуються на базі не тільки і не стільки освітньої складової, як наукових здобутків університету, це — основне свідчення його успішності. А світовий досвід показує, що наукова діяльність найрезультативніша саме на рівні пошукових досліджень, які провадяться для здобуття наукового ступеня. Відтак сутнісна, а не декоративна (шляхом переназивання) реформа аспірантури вкрай необхідна — і то не лише задля «адаптації до вимог Болонського процесу», а й для сутнісного розвитку науки та освіти. Без інтеграції НАНУ та галузевих академій наук з вищими навчальними закладами (хай поки навіть без порушення майнових питань), без завбаченого законом і підкріпленого фінансами спільного провадження структурованих докторських програм європейського зразка входження українського ВНЗ в Топ-500 лишиться недосяжним.
Очевидно, що така ґрунтовна реформа вітчизняної системи підготовки науковців і викладачів потребує запиту «з низів» — самі ВНЗ і наукові установи мають розуміти, що чинна аспірантура себе вичерпала, що ресурси слід об’єднувати в нових формах підготовки. Проте реформаторські інтенції слід також підкріпити «зверху», і тут консерватизм авторів законопроекту, внесеного Кабінетом міністрів, вражає. Законопроект №9655 не передбачає жодного стимулу для впровадження змістовних програм підготовки докторів філософії за європейським зразком.

Натомість пропонується залишити в силі чинну систему постійних спеціалізованих вчених рад із захисту дисертацій (стаття 7), тоді як у світі діє принцип одноразових і справді високоспеціалізованих вчених рад, що формуються університетом щоразу під конкретну дисертацію; у дипломі доктора філософії має вказуватися не ВНЗ чи наукова установа, де здійснювалася підготовка докторанта (за якість якої і несе відповідальність ця інституція), а лише ВНЗ або установа, де захищалася дисертація (стаття 9). Хоч у законопроекті не передбачено існування ВАК, чинна система централізованого державного (а не персоналізовано фахового) контролю за якістю дисертацій залишається без змін. Функції, які донедавна виконував ВАК, за задумом Кабінету міністрів, виконуватиме МОНМС, яке «формує мережу спеціалізованих вчених рад та експертних рад, проводить експертизу дисертацій на здобуття наукових ступенів доктора філософії і доктора наук, затверджує або скасовує рішення спеціалізованих вчених рад про присудження наукових ступенів доктора

філософії і доктора наук» (Стаття 17, пункт 22). Нагадаємо, що у жодній країні ЄС жодному міністерству освіти не надано право скасовувати рішення ради із захисту дисертації. В європейській практиці присудження диплому доктора філософії є виключною компетенцією вищих навчальних закладів і наукових установ, що діють при них.

У більшості країн ЄС здобуття ступеня доктора філософії вважаєтьсяостаточним підтвердженням здатності людини займатися науково-освітньою діяльністю. Для отримання такого «вхідного квитка» до вищої школи і науки здобувач має захистити дисертацію. Але вимога до вже сформованого науковця писати і захищати ще й другу дисертацію задля здобуття вищого ступеня — «доктора наук» — (як це декларовано статтею 6 законопроекту КМУ) жодним чином не відповідає європейським нормам, де такий ступінь прийнято присуджувати шляхом «габілітації» — себто за сумою опублікованих праць. До речі, саме такий механізм передбачений змінами до Закону «Про наукову та науково-технічну діяльність» (Стаття 19), запропонованими в перехідних положеннях законопроекту Ю.Мірошниченка (№9655-2).
Але якщо автори законопроекту, внесеного на розгляд Верховної Ради від імені Кабінету міністрів, справді наполягають, щоб питання наукових ступенів регулювалося Законом «Про вищу освіту» (а не іншим законом, який стосується науки — що було б логічніше) і справді хочуть, щоб українська система освіти відповідала європейським нормам, то пропонуємо їм звернутися до Статті 9 законопроекту №9655-1 (А.Яценюка і Л.Оробець), яку можна було б дослівно перемістити у провладний документ. Однак для того, щоб відповідати завданню адаптації українського законодавства до вимог Болонського процесу, проголошеному в «Програмі економічних реформ» президента, їм довелося б також переписати з опозиційного законопроекту статтю 7 про «освітні рівні вищої освіти», статтю 8, про «освітні та освітньо-наукові ступені вищої освіти». Заодно годилося б переписати і статтю 10 про «професійні кваліфікації», а ще статтю 11 про «безперервність вищої та професійної освіти»… Але тоді довелося б переписувати ввесь законопроект! Чи, можливо, вочевидь ігноруючи стратегічні накреслення президента, Кабінет міністрів тим самим пропонує останньому переписати його програму?

Декларативна автономія

Впродовж 2011 року міністр Д.Табачник у своїх публічних виступах часто позиціонував «свій» законопроект (мова йшла про доопрацьований документ №7486-1) як «проривний» у напрямі розширення автономії ВНЗ. Риторика міністра безсумнівно відповідала вимогам часу і проголошеним пріоритетам президента України. В своєму Указі від 30.09.2010 р. № 926/2010 глава держави дав міністрові пряму вказівку: «Надати провідним ВНЗ реальну автономію як засіб поліпшення якості вищої освіти, запровадження їх змагальності та відповідальності за результати роботи». На початку 2011 р. Президент **повторив цю вимогу** у своєму щорічному посланні до ВР: «Розвиток автономії вищих навчальних закладів і зближення з ринком праці гальмується надмірною централізацією управління освітою»(абз. 3 п. 2.3.1 «Модернізація України — наш стратегічний вибір»).
У січні 2011 р. представник президента в парламенті в своїй статті під показовим заголовком «Вища освіта: від держконтролю — до самоуправління», цитуючи Лімську декларацію «Про академічну свободу і автономію вищих навчальних закладів» (1988 р.), пояснив: «автономія — це незалежність ВНЗ від держави та інших суспільних сил приймати рішення стосовно внутрішнього управління, фінансів, адміністрації, встановлювати власну лінію поведінки у сфері освіти, науково-дослідної роботи, викладання та інших, пов’язаних з цим, видах діяльності». Отже, автономія в наших умовах — це передовсім децентралізація, це незалежність від вищих інстанцій у сфері власної компетенції, це повна відповідальність за власну як науково-освітню, так і пов’язану з нею господарську діяльність.

Спершу щодо академічної — науково-освітньої — автономії. Коли б автори законопроекту №9655, внесеного Кабінетом міністрів України, дослуховувалися до слів президента, вони б заклали в документ право ВНЗ самостійно визначати порядок організації та зміст освіти. Але авторам законопроекту №9655 до тих слів явно байдуже, й вони віддають МОНМС повноваження приймати «нормативно-правовий акт, яким визначається порядок організації навчального процесу у ВНЗ» (стаття 43, пункт 2)! Далі, в статті 51 читаємо, що МОНМС (а не автономний ВНЗ) встановлює «примірний перелік видів навчальної, методичної, наукової та організаційної роботи для педагогічних і науково-педагогічних працівників», а також «визначає норми часу навчальної роботи». До речі, в законопроекті Ю.Мірошниченка (9655-2) все навпаки. В статті 20, де визначено зміст автономії ВНЗ,

чітко сказано, що сам заклад має право «визначати форми навчання, форми та види організації навчально-виховного процесу». Хто ж ким у нас керує?

Чіплятися до слів і зіставляти конкретні положення двох «провладних» законопроектів немає сенсу, бо вони **докорінно** різняться у баченні розподілу повноважень у визначенні її змісту. За європейською і світовою практикою зміст вищої освіти на всіх рівнях визначається університетом, який конкурує на ринку праці з іншими ВНЗ, доводячи працедавцю, що спеціальності, здобуті в його стінах, найбільш релевантні, а його випускники — затребувані. Саме ця концепція втілена у законопроекті Ю.Мірошниченка: через добровільну акредитацію (Стаття 16); через участь ВНЗ і працедавців у розробці державних стандартів вищої освіти (Статті 6 і 12); через безстрокове ліцензування ВНЗ (Стаття 13).
Вочевидь ідеї децентралізації управління навчальним процесом, посилення ринкової конкуренції між ВНЗ, покладені в основу президентської програми, видалися авторам законопроекту №9655 надмірно революційними, і вони ні на мить не сумніваючись, залишили за МОНМС право затверджувати всі «переліки спеціальностей, за якими здійснюється підготовка кадрів з вищою освітою у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями молодшого спеціаліста, бакалавра і магістра та освітньо-науковим рівнем доктора філософії, науковим рівнем доктора наук» (стаття 13). Навіть національні ВНЗ, на яких, за кволим задумом авторів, мала би поширюватися глибша академічна автономія, при впровадженні експериментальних навчальних програм (наприклад міждисциплінарних), відповідно до статті 24 будуть змушені всі свої плани і програми узгоджувати з порядком, що його встановлюватиме держава в особі контролюючого, всеможного і всеосяжного міністерства освіти. Хочеш запровадити саме тепер затребувану ринком праці нову спеціальність або нову університетську структуру (навіть у межах доведеного тобі фінансування!!!), — страть центнери паперу, роки життя, переконуючи в цьому Міністерство!

Щодо другого аспекту автономії — її фінансово-господарської складової — законопроект №9655 і тут явно не відповідає задумам президента. Адже «Програма економічних реформ» вказує й на таку фундаментальну причину освітянських проблем, як «обмеженість автономності й відсутність реальних стимулів для ефективнішого використання бюджетних і залучених коштів у навчальних закладах». Відповідно в документі виразно наголошено, що «удосконалення системи управління освітою передбачає… підвищення самостійності навчальних закладів у розпорядженні фінансовими ресурсами; перегляд застарілих типових штатних нормативів»,а підвищити ефективність фінансування освіти пропонується шляхом «розширення можливостей навчальних закладів залучати додаткові кошти за рахунок легалізації інституту „ендавменту" — благодійних цільових некомерційних фондів; використання грантової підтримки дослідних проектів та освітніх інновацій; розширення списку платних послуг, що надаються навчальними закладами».
Проте, — увага! — текст законопроекту № 9655 навіть не містить слова «ендавмент» або його український адекват (щоправда й проект Ю.Мірошниченка також). Натомість у документі № 9655-1 авторства депутатів від «Фронту змін» дається вельми цікаве визначення цього терміну: «ендавмент — сума коштів або вартість іншого майна, призначених для інвестування у або капіталізації на строк не менше 36 місяців, і пасивні доходи від такого інвестування або капіталізації, призначені для використання для цілей благодійної діяльності в порядку, визначеному благодійниками або уповноваженими ними особами». Стаття 60 цього ж документу узаконює потужний інструмент співпраці ВНЗ з благодійниками: «Вищі навчальні заклади можуть отримувати майно та кошти на умовах ендавменту та використовувати доходи від його використання відповідно до умов надання ендавменту.» Але ж, яка халепа! це абсолютно правильне формулювання, що повністю відповідає програмі президента, міститься у «неправильному» («опозиційному») законопроекті!
Якщо підсумувати, то законопроект №9655 закріплює **понад 100 прямихповноважень** за органами державної влади — МОН і Кабінетом міністрів. Для порівняння — законопроект Мірошниченка залишає центральним органам державної влади менше 40 повноважень, а у версії депутатів від «Фронту змін» передбачено їх приблизно 60). Законопроект Кабінету міністрів взагалі, замість розширення автономії університетів, розширив власні можливості втручатися у внутрішні справи ВНЗ, адже статтею 50 визначено, що саме КМУ «встановлює нормативи чисельності осіб, які навчаються, на одну посаду педагогічного, науково-педагогічного працівника»; стаття 67 регламентує, що найвищий орган виконавчої влади «затверджує перелік платних та інших послуг, що можуть надаватися державними і комунальними ВНЗ», а МОНМС встановлює порядок визначення їх вартості. Всі прекраснодушні

балачки про розширення фінансової автономії ВНЗ слід вважати чистим блефом, бо ж навіть «порядок безоплатного користування бібліотечними, інформаційними ресурсами, послугами навчальних, наукових, спортивних, культурно-освітніх підрозділів вищого навчального закладу» (стаття 52) встановлюється навіть не міністерством а Кабінетом міністрів!
Заради справедливості слід зазначити, що автори законопроекту №9655 внесли в документ цікаву тезу, яка фактично є спрограмованою суперечністю і нерозв'язною колізією (ця теза присутня у всіх проектах Закону «Про вищу освіту», поширених в експертному середовищі впродовж 2011 р.), а саме: до прав, передбачених автономією ВНЗ (Стаття 27), долучено право «розпоряджатися власними надходженнями, зокрема отриманими від надання додаткових платних послуг здобувачам вищої освіти та іншим фізичним і юридичним особам; відкривати поточні та депозитні рахунки в банках». Здавалося б, чудово, нарешті! Проте таке формулювання є щонайменше половинчастим, бо воно не відповідає Бюджетному кодексу, який (для державних ВНЗ) має вищу силу, ніж Закон «Про вищу освіту».

Знавцям законодавчого поля України нагадаємо, що мова йде про 51 статтю Бюджетного кодексу, яка **напряму забороняє** державними ВНЗ і відкривати рахунки в комерційних банках, і самостійне використовувати «власні надходження» (наприклад, фінансувати наукову діяльність за рахунок коштів, зароблених з контрактного навчання). І це тоді, коли в «Програмі економічних реформ» Президента зазначено, що до кінця 2010 р. (!!) мають бути внесені зміни «до Бюджетного кодексу з метою підвищення фінансової автономності навчальних закладів». Відповідальний за (не)виконання: міністр Д.Табачник.
Перехідні положення законопроекту Ю.Мірошниченка містять відповідну поправку до Бюджетного кодексу, але ж чи прислухається до представника президента Кабінет міністрів?

Вступ на «державне замовлення»
«Мене турбує питання формування державного замовлення… Через його недосконалість майже 2/3 молодих фахівців не знаходить собі після закінчення навчання роботи за спеціальністю…» (з виступу президента України під час засідання Громадської гуманітарної ради 26.08.2010 р.). «На часі — зміна концепції державного замовлення у вищій освіті» (з виступу президента України під час засідання керуючої ради Комітету з економічних реформ 12.05.2011 р.). Президент сказав, автори законопроекту, внесеного Кабінетом міністрів України, проігнорували…Негарно, панове!
Донедавна найгостріші суспільні дискусії точилося навколо питання механізму вступу до ВНЗ. Очевидно, в руслі публічного обговорення різних законопроектів «Про вищу освіту» ці дискусії триватимуть, але чи матимуть вони вже якийсь практичний смисл, якщо буде затверджено «кабмінівський» законопроект? В статті 40 цього документу (№9655) передбачено вступ на бакалаврат за результатами зовнішнього незалежного оцінювання «з урахуванням середнього бала державного документа про повну загальну середню освіту та бала вищого навчального закладу». В законопроекті Мірошниченка (№9655-2), що максимально відповідає європейській концепції університетської автономії, передбачено, що умови вступу затверджуються вченою радою ВНЗ, яка визначає «перелік і кількість сертифікатів зовнішнього незалежного оцінювання, які повинні мати вступники; вагу у загальному результаті кожного сертифіката, середнього бала державного документа про повну загальну середню освіту та бала за творчий конкурс (у разі його проведення)» (Стаття 39). Як бачимо, тут «бал ВНЗ» (а це — прямий чинник суб'єктивного впливу на результати) відсутній. В опозиційному законопроекті №9655-1 його також немає.
Обговорення доцільності впровадження «балу ВНЗ» за теперішніх традицій і умов залишмо іншим. Звернімо увагу на таке: визначення механізму вступу аж ніяк **не впливає на зміну концепції державного замовлення**, до чого фактично і закликав Президент. Навпаки, прописаний в законопроекті №9655 механізм (чи то з врахуванням балу ВНЗ, чи без нього) закріплює існуючу систему (в статті 17), за якою МОНМС та інші органи державної влади, яким підпорядкуванні ВНЗ, самостійно (без участі ВНЗ, роботодавців і невідомо на яких конкурсних засадах) розміщують державне замовлення у ВНЗ України. У законопроекті Ю.Мірошниченка (№9655-2) порядок вступу на навчання за кошти державного бюджету прописаний з граничною чіткістю і передбачає, що абітурієнт на власний розсуд, орієнтуючись на офіційний рейтинг, обирає собі і ВНЗ, і спеціальність, таким чином приносячи «державне замовлення» тому вузові, який він для себе обрав (до слова, це відкриває можливість і приватним ВНЗ отримувати державне замовлення, Стаття 41). Це набагато прогресивніше, ніж пропонує документ Кабінету міністрів, яким консервується «стасус

кво» фактично підкилимного розподілу держзамовлення. Однак і дана процедура концептуально не змінює існуючої системи, а лише урівнює фінансові умови приватних і державних ВНЗ.
Зате в опозиційному законопроекті №9655-1 (А.Яценюка і Л. Оробець) концепція державного замовлення справді інша, сучасна, реформаторська. Так, Стаття 63 цього документу визначає, що «державне замовлення здійснюється для підготовки (лише!) магістрів професійного спрямування з числа осіб, які мають освітній ступінь бакалавра, для потреб органів влади, державних та комунальних підприємств, установ, закладів та організацій, а також для підготовки докторів філософії та докторів наук». Також передбачено державне замовлення для потреб Збройних сил України. Для усіх інших (бакалаврів, скажімо) передбачено гранти на навчання, що здобуваються за результатами ЗНО (Стаття 64), а також стипендії за особливі академічні успіхи і стипендії малозабезпеченим категоріям населення (Стаття 25). Такі стипендії та гранти можуть бути використані абітурієнтом для оплати вартості навчання **в будь-якому ВНЗ** (державному чи приватному) і не обов'язково покриватимуть усю вартість такого навчання, адже ціна, встановлена конкретним ВНЗ, може бути вищою чи нижчою за суму гранту. Ось це і є концептуальна зміна системи державного замовлення, яка сприятиме збільшенню змагальності і конкурентоспроможності ВНЗ України. Шкода лише, що ця сутнісна реформа вписана «не тими» і «не в той законопроект».

«Нова якість» української вищої школи

Те, що **якість** вітчизняної вищої школи бажає кращого, сьогодні ні в кого не викликає сумнівів. Серед «необхідних кроків підвищення якості й конкурентоспроможності освіти» «Програма економічних реформ» президента визначає «розроблення національної системи оцінювання якості освіти; створення незалежних кваліфікаційних центрів, у т.ч. для підтвердження кваліфікації в європейській системі стандартів; стимулювання створення незалежних національних рейтингів шкіл, ПТУ, ВНЗ». Автори законопроекту №9655, внесеного Кабінетом міністрів на розгляд Верховної Ради, цього пункту президентської програми, очевидно, просто не помітили, адже в їхньому документі саме КМУ «затверджує методику оцінювання якості вищої освіти для складення Національного рейтингу вищих навчальних закладів» (Стаття 16). Парадокс, але так є. Зате опозиція (автори законопроекту №9655-1) президентські вимоги до змісту реформ системи освіти не лише помітили, а й у даному пункті зробили наріжним каменем пропонованих інновацій. Текст цього документа навіть розпочинається із визначення нового поняття і терміну: «агенція зовнішнього забезпечення якості вищої освіти — установа, яка здійснює оцінювання якості освітньої діяльності вищих навчальних закладів, у тому числі зовнішнє оцінювання результатів навчання, виробляє для них рекомендації та надає допомогу в організації системи забезпечення якості, готує звіти та інформує громадськість й усі зацікавлені сторони про якість вищої освіти в країні» (Стаття 1). Далі права і обов'язки цієї агенції прописано докладно (Стаття 53), окрім того пропонується створити орган під назвою Освітня ліцензійна палата України, до якого би входили працедавці та визначні вчені, які не працюють адміністраторами ВНЗ (Стаття 31). Ідеї хороші — але ж, на жаль, виписані «не тими» і «не там»…

До речі, у президентській програмі в кількох місцях наголошується на важливості залучення працедавців до процесу визначення змісту освіти. Наприклад, серед необхідних кроків визначено «мотивація роботодавців до участі в підготовці навчальних програм, узгодження з ними освітніх і професійних стандартів…». Наразі з-поміж усіх представлених законопроектів лише документ Ю.Мірошниченка (№9655-2) відповідає цьому заклику (передбачає створення «Державної акредитаційної комісії», склад якої мав би формуватися із 15 представників ВНЗ, 15 представників МОН і 15 представників роботодавців). Повноваження цього органу мали б включати організацію акредитації, визначення галузевих стандартів освіти, розробку Національної рамки кваліфікацій, формування національного рейтингу ВНЗ.

Натомість у законопроекті від Кабінету міністрів України (№9655) функцію акредитації і контролю за якістю вищої освіти залишено в «надійних» бюрократичних руках МОНМС (Стаття 26). Про залучення роботодавців або ж створення незалежної агенції із забезпечення якості вищої освіти тут згадується «про людське око», бо всі реальні повноваження вже відписано міністерству і Кабінету міністрів, незалежній агенції не лишилося що робити.

Звершуючи, хочемо сказати таке. Байдужість і зневага, фактично виявлені авторами проекту закону «Про вищу освіту» під номером 9655 і внесеного від імені Кабінету міністрів України, до основного програмного документу президента України, викликає щонайменше подив, якщо не сум. Чому у нас

добрі ідеї і наміри раз по раз розминаються з ділом? Як довго це триватиме? Тому насамкінець майже з відчаєм звертаємося до глави держави: пане президенте! В разі прийняття законопроекту, внесеного у Верховну Раду Кабінетом міністрів, реформ у галузі вищої освіти і вам, і нам доведеться чекати ще дуже довго. Виникає запитання: вас підставляють, чи це просто невігластво?