

НОВИЙ ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО ВИЩУ ОСВІТУ: НОВОВВЕДЕННЯ ТА РИЗИКИ

С.О. Сисоєва

Н.В. Мосьпан

***Анотація.** Сучасний розвиток вищої освіти України підпорядковується законам ринкової економіки, що вимагає проведення реформування вищої освіти в контексті тенденцій розвитку світових освітніх систем. У статті представлено вивчення та аналіз тих змін і пов'язаних з ними можливих ризиків, які приніс новий Закон України "Про вищу освіту" 1 липня 2014 року.*

***Ключові слова:** вища освіта, вищі навчальні заклади, новий закон, нововведення, реформи*

***Аннотация.** Современное развитие высшего образования Украины подчиняется законам рыночной экономики, требует проведения реформирования высшего образования в контексте тенденций развития мировых образовательных систем. В статье представлены изучение и анализ тех изменений и связанных с ними возможных рисков, которые принес новый Закон Украины "О высшем образовании" 1 июля 2014.*

***Ключевые слова:** высшее образование, высшие учебные заведения, новый закон, нововведения, реформы*

***Annotation.** Modern development of higher education in Ukraine submits to the the market economy laws, which require reform of higher education in the context of global trends in education systems. This paper presents the study and analysis of the changes and the possible risks that brought the new Higher Education Law of Ukraine from July 1, 2014.*

***Keywords:** higher education, higher education institutions, innovation, new law, reform*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Початок ХХІ сторіччя в Україні ознаменувався зростанням уваги суспільства до вищої освіти, модернізація якої стала об'єктивною необхідністю. У 2005 році Україна підписала Болонську Конвенцію і започаткувала низку методичних та організаційних змін, скерованих на реформування освіти.

Болонський процес мав для України не лише просвітне та пізнавальне значення, це не просте "прилаштування" системи нашої вищої освіти до нових

реалій, а засіб набуття нових якісних ознак. Нині розвиток вищої освіти підпорядковується законам ринкової економіки, що вимагає проведення реформування вищої освіти у контексті тенденцій розвитку світових освітніх систем [8].

Різноманітні аспекти реформування національної системи вищої освіти висвітлені в працях багатьох українських учених, зокрема В. Кременя, В.Огнев'юка [5], С. Сисоєвої [7] та ін. Дослідники зазначають, що сучасна система вищої освіти України знаходлася у стані різких поточних і перспективних змін. Першочергових змін вимагала структура системи вищої освіти, яка не відповідала світовій практиці передових систем вищої освіти, що утруднювало міжнародне співставлення й розуміння міжнародних стандартів рівнево-орієнтаційної та галузевої відповідності освітніх програм і кваліфікацій.

Важливим кроком для вирішення цих проблемних питань стало прийняття нового Закону України "Про вищу освіту" 1 липня 2014 року. Цей закон має дуже велике значення для розвитку освіти і науки в Україні, оскільки несе багато важливих змін. Відповідно, **метою цієї статті** є вивчення та аналіз змін і пов'язаних з ними можливих ризиків, які приніс новий закон.

Виклад основного матеріалу. Вважаємо, що для повного розуміння наслідків нововведень, новий закон слід розглядати в контексті «Стратегії реформування вищої освіти», чия реалізація розрахована на період 2015-2020 років. Автори «Стратегії» наголошують, що метою реформи є створення привабливої та конкурентоспроможної національної системи вищої освіти України, інтегрованої у Європейський простір вищої освіти та Європейський дослідницький простір.

Основними механізмами реформ на переконання авторів «Стратегії» є залучення до процесу провідних учених і викладачів закладів вищої освіти, підвищення соціального статусу науково-педагогічних і наукових працівників, забезпечення здорової і справедливої конкуренції на ринку освітніх послуг,

перехід від системи держзамовлення до сучасних методів державного фінансування, концентрація фінансових ресурсів держави у провідних університетських центрах, стимулювання інтеграції університетів і наукових установ, забезпечення академічної та фінансової автономії закладів вищої освіти, заохочення приватного інвестування у сферу вищої освіти і наукових досліджень тощо [2].

Отже, новий Закон встановлює фінансові засади функціонування системи вищої освіти, створює умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу з вищими навчальними закладами на принципах автономії вищих навчальних закладів. Важливою метою є підготовка конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях.

Окреслимо основні нововведення ухваленого парламентом закону.

1. Зміни державної політики у сфері вищої освіти.

Значних змін набуває державна політика у сфері вищої освіти, яка, згідно Статті 3. «ґрунтується на принципах: 1) незалежності здобуття вищої освіти від політичних партій, громадських і релігійних організацій; 2) інтеграції системи вищої освіти України у Європейській простір вищої освіти, за умови збереження і розвитку досягнень та прогресивних традицій національної вищої школи; 3) сприяння здійсненню державно-приватного партнерства у сфері вищої освіти; 4) державної підтримки діяльності університетів, академій, інститутів, коледжів, зокрема шляхом надання пільг із сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів вищим навчальним закладам». Важливо підкреслити принцип «загальної міжнародної інтеграції та інтеграції системи вищої освіти України в європейський простір вищої освіти» [1].

Законом передбачено розширення академічної і частково організаційної автономії вищих навчальних закладів; ВНЗ отримують більше гарантованих майнових прав. Зокрема, майно передається у повне господарське відання, що в

умовах правової системи України практично рівносильне праву власності; ВНЗ отримують право власності на результати наукової роботи, які виконані за бюджетні кошти.

Ці кроки спрямовані на поліпшення якості вищої освіти шляхом надання академічної, організаційної та фінансової автономії вищим навчальним закладам і забезпечення на цій основі справедливої конкуренції.

До можливих ризиків слід віднести неготовність персоналу ВНЗ брати на себе відповідальність. Звичність до функціонування у командно-адміністративній парадигмі. «Персоніфікація» автономії керівниками ВНЗ [2, с.14-15].

2. Зміни прав державних і приватних ВНЗ.

Вперше в історії України закон надає рівні права державним і приватним ВНЗ. Зокрема, він впроваджує здорову конкуренцію між ними й визначає якість як головний критерій отримання освітніх послуг, підвищує градус конкурентності із загальним падінням якості освітніх послуг і заохочує державні університети ставати більш мобільними та підприємливими і менш залежними від державних субсидій.

Проте, на думку Купрій Т.Г., виникають ризики імплементації основ освітнього законодавства. У першу чергу, варто зазначити подвійні стандарти у висвітленні розширення автономії. У законі прописано розширення автономії вищого навчального закладу (незалежно від форми власності), але, зазначаючи це «на умовах навчання і наукової роботи». Таким чином, держава обмежує конкурентоздатність приватних ВНЗ на ринку освітніх послуг і порушує право громадян, які є частиною академічної спільноти [3, с. 287].

Наступним нововведенням для ВНЗ України є здобуття ними нової класифікації. Вони будуть поділятися на університети, інститути, академії та коледжі замість розподілу за рівнями акредитації. Запровадження нової класифікації ВНЗ з визначеною кількістю студентів, Купрій Т.Г. вважає новим викликом для приватної освіти, що може призвести до масового скорочення

приватних ВНЗ і викладання в них здебільшого бакалаврських програм, тому що у переважній більшості приватних університетів навчаються від 1 до 2 тис. студентів. Приватний університет теоретично може стати і національним, і дослідницьким. Ці статуси передбачають і більші права, і більше фінансування з боку держави [3, с. 288].

3. Зміни у визначенні рівнів та ступенів вищої освіти.

Закон передбачає приведення структури вищої освіти у відповідність до вимог Болонського процесу та критеріїв Міжнародної стандартної класифікації освіти. Цей крок спрямований на вирішення проблеми міжнародної відповідності та зрозумілості освітніх програм і кваліфікацій; долучення до міжнародних статистичних освітніх баз даних та оптимізація мережі ВНЗ.

Згідно зі Статтею 5. підготовка фахівців з вищою освітою здійснюється на оновлених рівнях вищої освіти, серед яких впроваджується початковий рівень (короткий цикл), якому присуджується відповідний ступень вищої освіти - молодший бакалавр [1].

Закон поетапно скасовує такі вчені ступені, як молодший спеціаліст і кандидат наук, а натомість запроваджує такі сходинки в освітній ієрархії: молодший бакалавр, бакалавр, магістр, доктор філософії (PhD), доктор наук (див. Табл.1).

Таблиця 1

Співвідношення рівнів і ступенів вищої освіти з їх підготовкою ВНЗ

Рівні вищої освіти	Ступені вищої освіти	Типи ВНЗ
Початковий рівень	Молодший бакалавр	Коледж
Перший (бакалаврський) рівень	Бакалавр	Коледж, академія, університет
Другий (магістерський) рівень	Магістр	Академія, університет
Третій (освітньо-науковий)	Доктор філософії	Академія, університет

рівень		
Науковий рівень вищої освіти	Доктор наук	Академія, університет

Таким чином, протягом визначеного перехідного періоду новим законом із системи вищої освіти буде вилучено рівень молодшого спеціаліста та запроваджено ступінь молодшого бакалавра як скорочений цикл підготовки бакалаврів. Той, хто вже має диплом спеціаліста, прирівнюється тепер до магістра, а молодшого спеціаліста – до молодшого бакалавра. Крім того, з 2016 року припиниться набір «спеціалістів», а ті, хто отримав цей ОКР раніше будуть прирівняні до магістрів. «Кандидати наук» отримають звання «доктор філософії» (PhD). Ця умова є необхідною для інтеграції вищої освіти.

Варто зазначити на існування ризиків небезпеки масового переходу коледжів і технікумів до підготовки молодшого бакалавра без наявності потреби та належних умов. Може також продовжитись практика необґрунтованого надання статусів національного та дослідницького університету [2]. Виникають також питання із співвіднесенням ступеня «молодшого бакалавра» з ринком праці, а саме їх можливості працевлаштування.

4. Зміни в підходах до розробки освітніх програм.

Важливим нововведенням є отримання права ВНЗ самостійно розробляти та втілювати наукові та освітні програми. Згідно Статті 10. «Стандарти вищої освіти» визначають такі вимоги до освітньої програми: 1) обсяг кредитів ЄКТС, необхідний для здобуття відповідного ступеня вищої освіти; 2) перелік компетентностей випускника; 3) нормативний зміст підготовки здобувачів вищої освіти, сформульований у термінах результатів навчання; 4) форми атестації здобувачів вищої освіти [1].

На думку О.Панич, новий Закон про вищу освіту не прописує зрозумілих механізмів, як уникнути централізації та монополізації державою оцінки якості вищої освіти. Створення нового державного органу за контролем забезпечення якості освіти, означає, що держава віддає пріоритет у цьому питанні державній акредитаційній структурі, а не закладу освіти [6].

5. Забезпечення якості освіти.

У вересні 2015 року в Україні повинні створити Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти. Відповідно, цей колегіальний орган повинен контролювати те, як університети дотримуються визначених державою стандартів освіти. Раніше це робила сама держава. У склад агенції повинні увійти представники ВНЗ усіх форм власності, делегати від НАНУ, представники студентів і працедавців [2].

Створення такої акредитаційної структури як Національне агентство із забезпечення якості освіти, на думку О.Панич, «виявляє традицію в нашому суспільстві віддавати пріоритет у «забезпеченні якості освіти» державному контролюючому органу, а не самим закладам освіти. Можна припустити, що ця традиція буде зберігатися, незважаючи на зміну назви акредитаційної інституції. Агентство, незважаючи на демократичні принципи його формування, і зважаючи на те, що воно залишатиметься державним відомством, ризикує рано чи пізно перетворитися на новий ДАК.». О.Панич підкреслює, що назріла потреба переосмислення стратегічних цілей акредитаційної системи. Принципова зміна акредитаційних механізмів може стати переломним моментом для розвитку нашої вищої освіти; а їхнє консервування, навпаки, може виявитися найбільшою поразкою освітньої реформи [6].

Автори «Стратегії» серед можливих ризиків також називають «неможливість подолання корупції та формування нового академічного етносу в разі відсутності успіхів у подоланні аналогічних явищ у національному масштабі» [2, с. 11].

6. Фінансування вищої освіти.

Кінцевою метою реформи системи фінансування вищої освіти є раціоналізація державних витрат на вищу освіту без суттєвого збільшення їх частки в консолідованому бюджеті держави з метою забезпечення потреб суспільства та ринку праці у фахівцях з вищою освітою і гарантованого надання особам, здатним здобувати вищу освіту, якісної освіти світового рівня. Саме цей пункт закону викликає занепокоєння науковців і піднімає ряд питань.

Перше питання – фінансова незалежність ВНЗ. Так, згідно з законом, ВНЗ отримують незалежність у фінансових і господарських справах від держави, що має збільшити їхню ініціативність у створенні наукових та інноваційних об'єднань. Державні вищі навчальні заклади зможуть розміщувати власні надходження від своєї освітньої, наукової та навчально-виробничої діяльності на рахунках установ державних банків. У свою чергу, фінансова незалежність ВНЗ вимагає прозорості у всіх сферах діяльності ВНЗ, що передбачає періодичне публікування звітів, і не тільки кошторисів, але й результати виконання запланованих дій. Однак очевидно, що «публічне оприлюднення на власному сайті підсумків щорічного внутрішнього моніторингу якості освіти, правил вступу на наступний рік, наукових робіт та відгуків опонентів перед захистом, документів про свої фінанси, майно, у т.ч. кошториси, звіти про їх виконання, розподіл зарплат тощо, може стати перешкодою для ефективної діяльності багатьох приватних вузів» [3, с. 288].

Друге питання – державне фінансування вищої освіти. Новий закон створює умови для реформування традиційної системи державного замовлення. Автори «Стратегії» переконані, що у найближчій перспективі система державного замовлення на фахівців з вищою освітою може застосовуватися лише за прямим призначенням з урахуванням специфіки різних рівнів освіти – для підготовки фахівців для державних потреб – національна безпека, оборона, міліція, медицина, педагогіка. Крім того, до 2020 року на заміну системі державного замовлення мають прийти інші сучасні форми державного

фінансування вищої освіти такі, як блочне фінансування, ваучерне фінансування та кредитна система фінансування [2, с.16].

Важливо зазначити, що вивчення Європейського досвіду з цього питання показало, що країни ЄС використовують різні стратегії державного фінансування вищої освіти, але не мають універсального механізму для цього. Вони стикаються з колом проблем, які слід ретельно вивчати та враховувати в Україні [4, с.74].

Висновки. Таким чином, незважаючи на те, що закон має вирішити проблему раціонального використання державних коштів, спрямованих на поліпшення якості вищої освіти, можливими наслідками цього може бути невиправдане обмеження фінансування регіональних ВНЗ, які готують кадри для відповідних регіонів або ж галузей; зловживання ВНЗ правами у веденні фінансової діяльності або фінансове банкрутство окремих ВНЗ через неправильне фінансове планування [2, с.15-16].

Безперечно, наведені вище нововведення торкаються багатого кола питань і спрямовані на модернізацію вищої освіти в Україні. Законодавці спрямовують розвиток національної освітньої системи на інтеграцію в Європейський простір вищої освіти та науки. Все це вимагає, з одного боку, старанного вивчення та гармонійного адаптування досвіду передових європейських університетів, з іншого боку – збереження своїх національних освітніх традицій. У цьому контексті саме ці нововведення несуть ризики, які можуть привести до негативних наслідків та навіть до регресу, «буксування на місці» у розвитку вищої освіти. Наскільки прийнятий закон дозволяє впровадити конструктивні зміни в процес реформування, покаже час. Сьогодні можна лише констатувати, що з прийняттям нового Закону «Про вищу освіту» стратегія реформування вищої освіти України впевнено обирає Європейський вектор розвитку.

Серед **перспективних розвідок** у цьому напрямі – досвід моніторингових досліджень реформування вищої освіти в ЄС.

Література

1. Закон України від 01.07.2014 N 1556-VII – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
2. Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 року (Проект). – Київ, 2014. – 75с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/ua/pr-viddil/1312/1390288033/1415795124/>
3. Купрій Т.Г. Ризики приватної вищої освіти в контексті прийняття нового ЗУ «Про вищу освіту» // Купрій Т.Г. / Сучасні проблеми гуманітаристики: світоглядні пошуки, комунікативні та педагогічні стратегії: зб. наук. праць за мат. IV Всеукр. наук. конф., 11 грудня 2014. – Рівне, 2014. – С. 286-289
4. Мосьпан Н.В. Тенденції розвитку державного фінансування вищої освіти в Європейському Союзі // Н.В. Мосьпан / Педагогічний процес: теорія і практика: зб. наук. праць. – К., 2014. – Вип. 4. – С.72–76. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pptp.kubg.edu.ua/images/2014/4/18.pdf>
5. Огнев'юк В. Реформування – як сутнісна характеристика сучасної освіти / В. Огнев'юк // Освітологія . – 2013. – Вип. 2. – С. 9-14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ocvit_2013_2_3.pdf
6. Панич О. Акредитація і перспективи університетського розвитку: зауваження до реформи вищої освіти в Україні // Олена Панич / 19 вересня 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fulbright.org.ua/uk/news/187/Panych.html>
7. Сисоєва С. Освітні реформи: Освітологічний контекст // Светлана Сисоєва / Теорія і практика управління соціальними системами 3'2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://library.kpi.kharkov.ua/JUR/TPUSS%202013_3_2.pdf
8. Яблонський В.А. Щодо концепції реформування вищої освіти в Україні. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.anvsu.org.ua/index.files/Articles/Jablonskiy1.htm>