

Вища освіта в незалежній Україні

Kyiv School of Economics Policy Paper
Євген Ніколаєв, Інна Совсун

* * *

Це дослідження виконане у рамках проекту «Enhancing the Implementation of Reforms» за фінансової підтримки National Endowment for Democracy. Думки, висловлені у цьому документі, належать авторам і не обов'язково відображають точку зору National Endowment for Democracy.

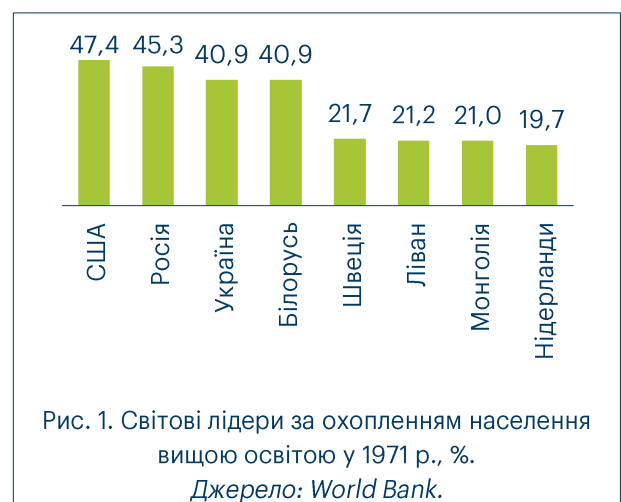
Вступ

Творення державних політик у різних сферах суспільного життя в Україні (у тому числі — й у вищій освіті) можна охарактеризувати як *policy-of-no-policy*. Попри значні трансформаційні процеси, дуже рідко вони були результатом осмисленого стратегічного планування, більшою мірою — були радше реакцією на певні поточні явища та події, подеколи — в режимі «пожежогасіння», «сьогодні-на-вчора». Зрештою, ці рішення витворювали певну клаптикову політику, метою якої часто було утримання *status quo*, аніж якісні та складні зміни. У результаті цього формувалась нова дійсність, котра малою мірою задовольняла всіх учасників процесу, складно піддавалась навіть описові, не те що зміні. У документі зроблено спробу окреслити основні зміни, що відбувались у політиці в сфері вищої освіти за період 1991–2018 років, зокрема: охоплення вищою освітою та розвиток мережі закладів вищої освіти в Україні; зміна популярності певних спеціальностей; організація навчального процесу; академічна кар'єра в Україні та її регулювання; розвиток системи забезпечення якості вищої освіти (ліцензування та акредитація); академічна мобільність. Документ покликаний надати загальне розуміння тенденцій розвитку вищої освіти та державних підходів до регулювання сфери.

На позначення закладів, що надають вищу освіту, здавна застосовується термін «вищий навчальний заклад» і відповідна добре відома аббревіатура «ВНЗ». Нова редакція Закону України «Про освіту» у 2017 р. змінила офіційну термінологію й на місце ВНЗ запровадила термін «заклад вищої освіти». Через охоплення нашим дослідженням більш як двадцятилітнього періоду історії політики в сфері освіти й через домінування у більшості публікацій того часу поняття «вищий навчальний заклад» надалі ми послуговуватимемось саме цим поняттям та його відповідним скороченням «ВНЗ».

Охоплення населення вищою освітою

Загальновідомо, що в останнє десятиріччя вища освіта стала в Україні масовою, більшість випускників школи вступає до університетів та академій. Менш відомо, що цьому лідерству України у вищій освіті вже практично півстоліття. Україна вийшла на перші позиції за охопленням населення вищою освітою принаймні з початку 1970-х років, коли СРСР втілював політику високого охоплення вищою освітою своїх



громадян. За даними ЮНЕСКО/Світового банку, Україна (у складі СРСР) у 1971 р. посідала третю сходинку в світі за коефіцієнтом охоплення вищою освітою¹, із значним відривом від наступних за цим показником країн (рис. 1).

Від другої половини 1970-х до кінця 1980-х рр. охоплення населення вищою освітою поступово зросло від майже 40 % до 49 % (рис. 2, лінія з «квадратами»). Останні роки «перебудови» і перші, кризові роки незалежності спричинили до відтоку студентів із вишів. Негативна динаміка показника змінилась на позитивну вже у 1995 р., за 4 роки до початку виходу української економіки з кризи (останній фіксують за зростанням реального ВВП, що почалося з 1999 р.). Прагнення до більш високого рівня освіти на тлі кризових явищ в економіці оцінюють як намагання батьків підвищити конкурентоспроможність своїх дітей на ринку праці. При цьому, якщо за 1976–1988 рр. охоплення українців вищою освітою збільшилося менш як на третину, то практично такий самий за тривалістю період 1994–2009 рр. подвоїв вказаний показник з 40,3 % до 81,9 %.

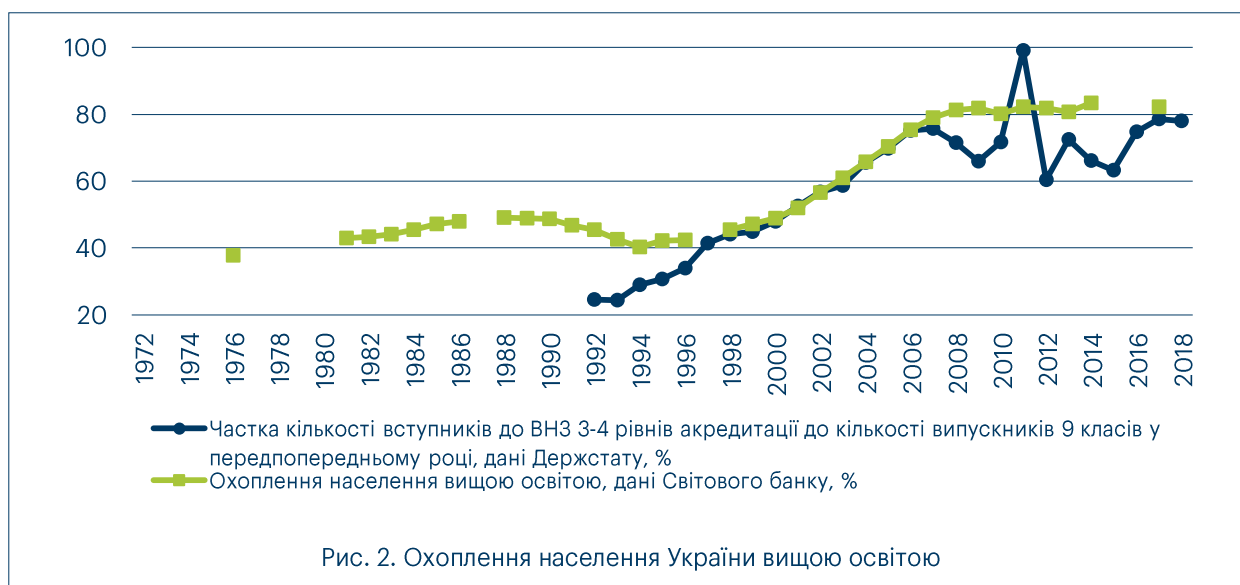


Рис. 2. Охоплення населення України вищою освітою

Показник охоплення населення вищою освітою включає як студентів університетів і академій (закладів, за застарілою термінологією, III–IV рівнів акредитації²), так і студентів коледжів й ПТУ I–II рівнів акредитації, які одержують професію одночасно із повною загальною середньою освітою. Цей показник не показує прямо частку усіх випускників середньої школи, що продовжують навчання у ВНЗ, адже у числівнику його

¹ Коефіцієнт охоплення вищою освітою обчислюється як виражене у відсотках співвідношення загальної кількості студентів ВНЗ, незалежно від їх віку, до кількості населення у віковій групі, що відповідає офіційному віку одержання вищої освіти. Джерело даних: School enrollment, tertiary (% gross). — <https://data.worldbank.org/indicator/se.ter.enrr>.

² У 1996 р. в Україні запроваджено чотири рівні акредитації ВНЗ:

- перший рівень — технікум, училище, інші прирівняні до них вищі заклади освіти;
- другий рівень — коледж, інші прирівняні до нього вищі заклади освіти;
- третій і четвертий рівні (залежно від наслідків акредитації) - інститут, консерваторія, академія, університет, які готують бакалаврів і спеціалістів (заклади рівня III) та магістрів (заклади рівня IV).

Рівні акредитації було скасовано у 2014 р., однак цим терміном подеколи користуються й сьогодні.

формули студенти будь-якого віку, у т.ч. 15–16-річні студенти коледжів й зазвичай старші студенти заочних відділень, а в знаменнику — кількість населення віком (для України) 17–22 років. Цей показник має доволі плавну динаміку: зіставляються дані щодо доволі широких вікових груп, які не змінюються різко.

Іншою є динаміка показника частки випускників середніх шкіл, що вступають до університетів, інститутів, академій (рис. 2, лінія з «колами»). Цей показник зростав з 1993 по 2007 рр. включно, віддзеркалюючи зростання попиту на вищу освіту. Після 2007 р. можна бачити коливання цього показника, спричинені, слід припустити, економічною кризою 2008 р. Різкий пік графіка у 2011 р. зумовлений падінням випуску з середніх шкіл у вказаному році унаслідок переходу з 10- до 11-річної середньої освіти. Загалом, після 2006 р. в Україні студентами університетів стають в середньому 70 % випускників шкіл.

В абсолютних цифрах, за показниками кількості ВНЗ III-IV рівнів акредитації різних форм власності, кількості студентів, аспірантів і докторантів, педагогічних і науковопедагогічних працівників, захищених дисертацій та ін., український сектор вищої освіти зростав з початку 1990-х по 2007 рр. На піку 2007-го року цей сектор охоплював майже втричі більше населення, ніж на момент здобуття Україною незалежності (таблиця 1).

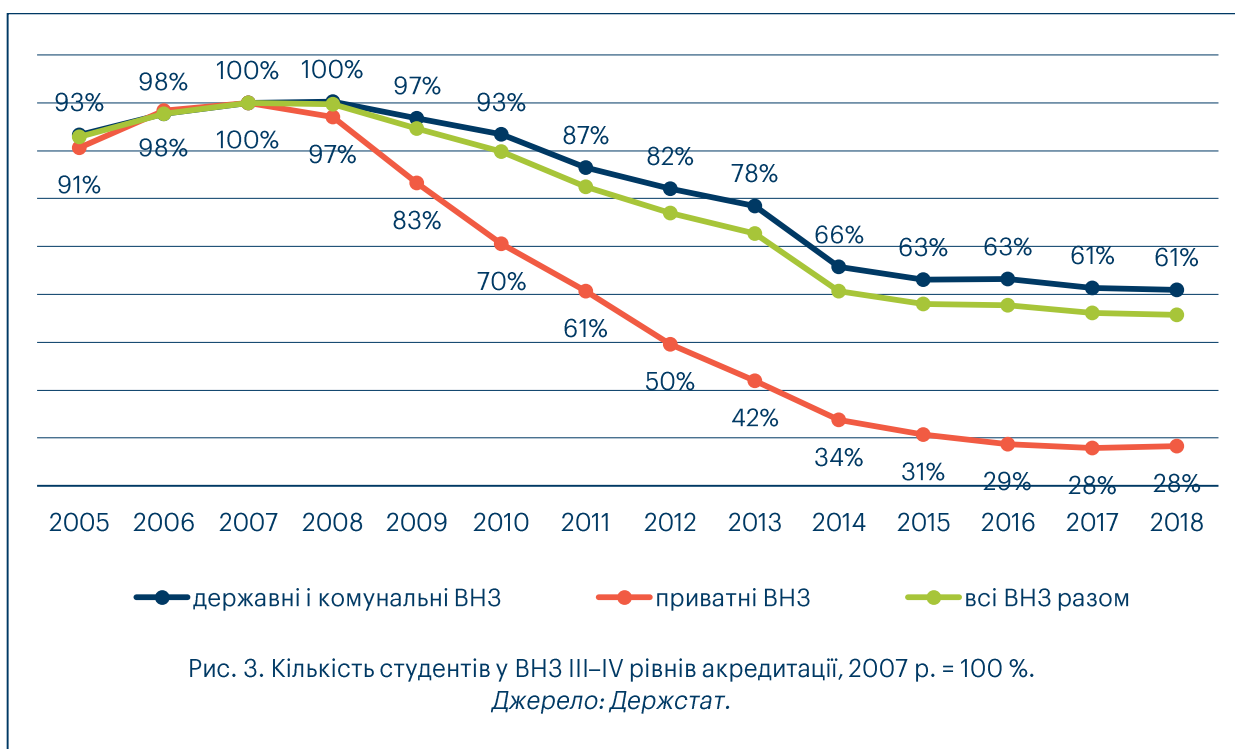
Таблиця 1. Основні кількісні показники сектора вищої освіти в Україні (ВНЗ III–IV рівнів акредитації)

Показник	1992/ 93	2007/ 08	Зростання 2007/08 до 1992/93, разів	2018/ 19	2018/19, у % до 2007/08
Кількість ВНЗ III–IV рівнів акредитації, од., у т. ч.:	158	351	2,2	282	80 %
державної та комунальної форми власності	146	242	1,7	209	86 %
приватної форми власності	12	109	9,1	73	67 %
Кількість студентів, тис. осіб, у т.ч.:	855,9	2372,5	2,8	1322,3	56 %
студентів ВНЗ державної та комунальної форм власності	немає даних	1995,1	—	1215,6	61 %
студентів ВНЗ приватної форми власності	немає даних	377,4	—	106,7	28 %
Кількість студентів, на 10 тис. населення	163,8	511,6	3,1	314	61 %
Кількість викладачів, тис. осіб, у т.ч.:	71,8	159,1	2,2	127,0	80 %
з науковим ступенем, осіб	40,4	74,4	1,8	75,9	102 %
з науковим ступенем, %	56 %	47 %	—	60 %	—
Кількість студентів на 1 викладача	11,9	14,9	1,3	10,4	70 %
Охоплення населення вищою освітою, %	45,4	78,9	1,7	82,3 (2016)	104 %
Частка вступників до ВНЗ III–IV рівнів акредитації до кількості випускників 9 класів у передпопередньому році	24,5	75,7	3,1	78,1	103 %

Джерело: Держстат, розрахунки авторів.

Якби демографія була єдиним фактором зміни обсягу набору до ВНЗ III–IV рівнів акредитації, то останні відчули б його скорочення ще у 2004 р., адже тоді почала зменшуватися кількість випускників середніх шкіл. Насправді інерційне розширення доступу до вищої освіти було сильнішим за демографічний фактор упродовж ще трьох років. Лише після 2007 р. негативна демографічна динаміка переважила ширшу доступність вищої освіти, кількість студентів почала скорочуватися (рис. 3).

Статистичні дані за 2007–2018 рр. свідчать, що приватні ВНЗ значно сильніше, ніж державні та комунальні, відчули на собі негативну демографічну динаміку: за кількістю студентів приватний сектор вищої освіти скоротився за 10 років майже у 4 рази, а державний — лише в 1,6. Кожен третій приватний і кожен восьмий державний (комунальний) ВНЗ в цей час припинив існування (шляхом ліквідації або об'єднання з іншим ВНЗ). На противагу цьому ВНЗ вживають заходів до збереження викладацького потенціалу: кількість університетських викладачів скорочується суттєво повільніше за кількість студентів. Певною стратегією «захисту від звільнення» для викладачів стало одержання наукового ступеня: якщо за 10 років втратило роботу 30 тис. викладачів, то кількість викладачів з науковим ступенем, навпаки, дещо зросла. Очевидно, серед 30 тис. звільнених є й частина викладачів з науковим ступенем, адже дисертації захищають постійно. Проте ймовірність «потрапити під скорочення» для кандидатів та докторів наук нижча. Для них ймовірніший варіант «часткового звільнення» — переведення на неповну ставку. Водночас, науковий ступінь важливий для тих, хто вже працює у ВНЗ, тоді як одержання такого ступеня тепер не означає, що для «свіжоспеченого» кандидата або доктора наук буде відкрита нова вакансія.



У результаті ухилення ВНЗ від скорочення викладацького персоналу, у 2018/19 навч. році на одного викладача в Україні припадає 10,4 студенти — це достатньо низький показник. Для європейських країн типово мати 12–20 студентів на 1 викладача, винятки— Австрія і Німеччина (7–7,5 студ./викл.), малі держави (Андорра, Мальта), де викладачів порівняно багато, та, по інший бік спектру, Греція (45 студ./викл., дані Світового банку). 15 студентів на викладача в Україні у 2007 р. — це типовий для європейської країни показник. Сьогодні ж невелика кількість студентів на 1 викладача в Україні спричиняє до значних фінансових труднощів у секторі: **«прив’язане» до кількості студентів фінансування зменшується в розрахунку на один університет чи одного викладача.** Звідси — витрати університетів на оплату праці сягають 60–80 % загального кошторису. Звідси — відсутність коштів на інші необхідні цілі, такі як ремонти, посилення матеріально-технічної бази, розвиток наукових досліджень тощо.

«Демографічна яма», яка у 2007–2018 рр. спричинила до падіння кількості студентів, у 2019 р. змінюється на поступове збільшення кількості населення 17-річного віку (таблиця 2; народжуваність в Україні почала зростати у 2002 р.). Чи вдасться українським університетам привабити цих молодих людей, а чи більш вагомими стануть тенденції відмови молоді від вступу до університетів, переорієнтації з вищої на професійно-технічну освіту або виїзду шкільних випускників на навчання за кордон — говорити завчасно.

Отже, у 2007 р. український сектор вищої освіти досяг максимального розміру в абсолютних і відносних показниках і стабілізувався на досягнутому максимумі за відносним показником охоплення випускників середньої школи вищою освітою. В останні 10 років студентами стають близько 70 % (± 10 %) школярів. Україна зберігає високі позиції за охопленням населення вищою освітою: вона п’ята на європейському континенті і 12-та країна в світі (рис. 4). Дані по 2017 р. включно **не підтверджують гіпотезу про відчутний вплив на цю цифру виїзду українських абітурієнтів на навчання за кордон.** На вищій освіті значно сильніше позначається падіння народжуваності в Україні з кінця 1980-х років. Сектор вищої освіти прагне зберегти викладацькі кадри, що означає менше фінансування на 1 викладача і, відповідно, кризовий фінансовий стан галузі. Поступового демографічного «полегшення» для ВНЗ можна очікувати після 2019 р., але лише за умови, що вітчизняні університети не втратять свою привабливість для абітурієнтів на користь іноземних.

Таблиця 2. Народжуваність в Україні і кількість учнів та студентів,
тис. осіб і напрям зміни щодо попереднього року

Рік народження	Кількість живонароджених, тис. осіб	Рік	Закінчили школу 9 клас	Закінчили школу 11 клас	Прийнято на навчання до ВНЗ III–IV рівнів акредитації	Кількість студентів у ВНЗ III–IV рівнів акредитації	Кількість ВНЗ III–IV рівнів акредитації
1981	733 ↓	1998	724 ↑	408 ↑	290 ↑	1210 ↑	298 ↑
1982	746 ↑	1999	737 ↑	434 ↑	300 ↑	1285 ↑	313 ↑
1983	809 ↑	2000	720 ↓	475 ↑	346 ↑	1403 ↑	315 ↑
1984	791 ↓	2001	738 ↑	505 ↑	387 ↑	1548 ↑	318 ↑
1985	742 ↓	2002	724 ↓	508 ↑	409 ↑	1687 ↑	330 ↑
1986	792 ↑	2003	720 ↓	526 ↑	433 ↑	1844 ↑	339 ↑
1987	759 ↓	2004	675 ↓	519 ↓	475 ↑	2027 ↑	347 ↑
1988	742 ↓	2005	649 ↓	515 ↓	503 ↑	2204 ↑	345 ↓
1989	689 ↓	2006	595 ↓	485 ↓	508 ↑	2319 ↑	350 ↑
1990	659 ↓	2007	561 ↓	467 ↓	491 ↓	2373 ↑	351 ↑
1991	631 ↓	2008	546 ↓	427 ↓	425 ↓	2365 ↓	353 ↑
1992	597 ↓	2009	317 ↓	391 ↓	371 ↓	2245 ↓	350 ↓
1993	557 ↓	2010	566 ↑	364 ↓	392 ↑	2130 ↓	349 ↓
1994	522 ↓	2011	480 ↓	215 ↓	315 ↓	1955 ↓	345 ↓
1995	493 ↓	2012	441 ↓	329 ↑	341 ↑	1825 ↓	334 ↓
1996	467 ↓	2013	411 ↓	304 ↓	348 ↑	1724 ↓	325 ↓
...		...					
2002	391 ↑	2019		↑ (?)	↑ (?)		
2003	409 ↑	2020		↑ (?)	↑ (?)		
2004	427 ↑	2021		↑ (?)	↑ (?)		

Джерело: кількість живонароджених у 1981–1989 рр. — Світовий банк, інші дані — Держстат.

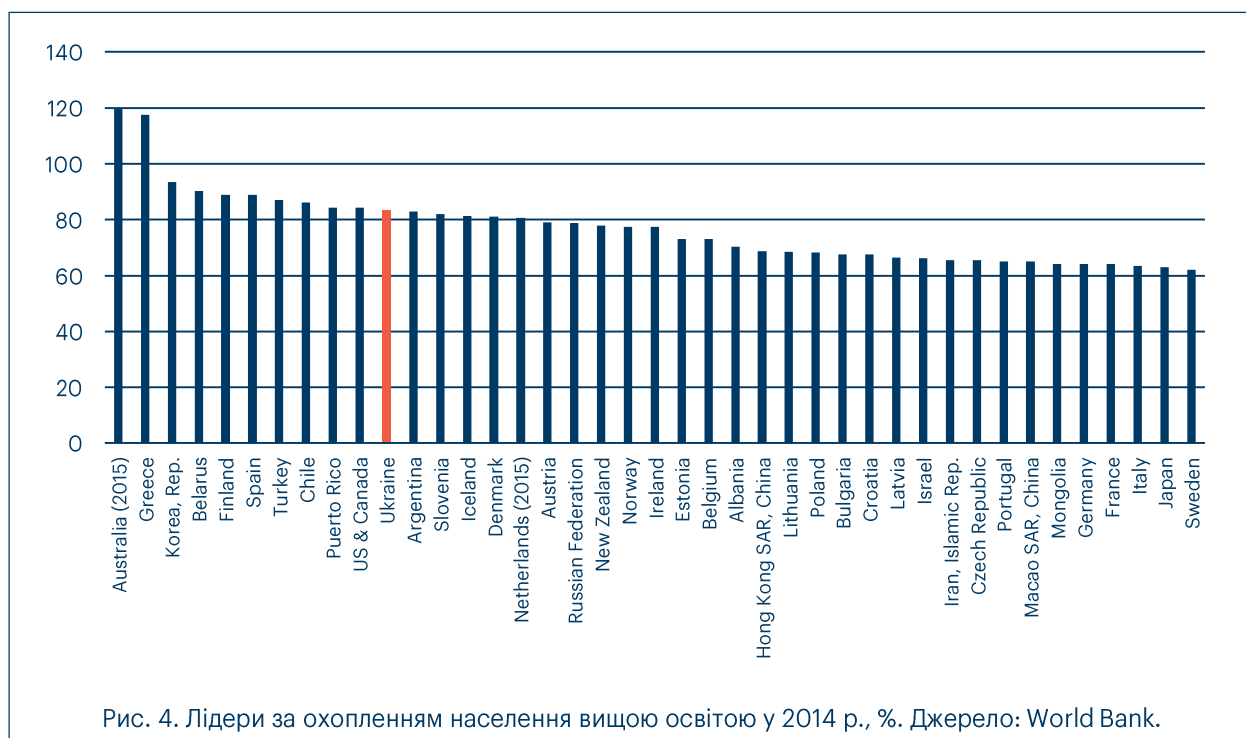
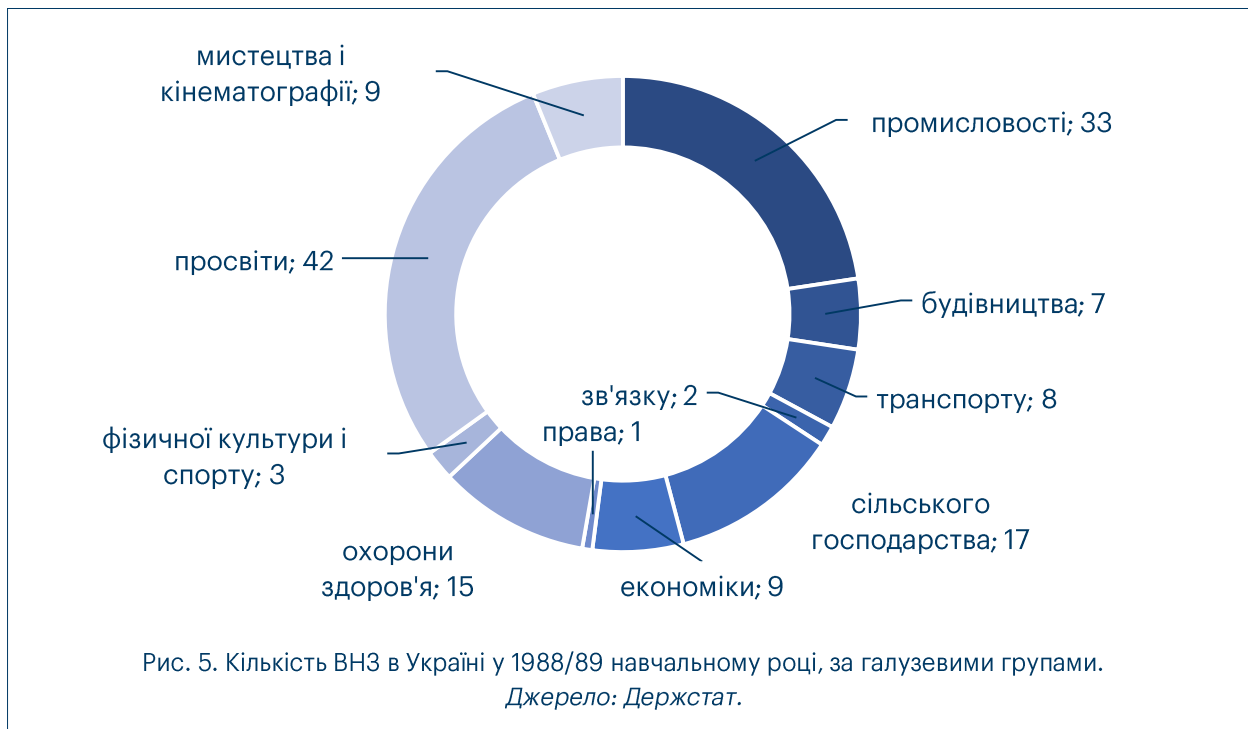


Рис. 4. Лідери за охопленням населення вищою освітою у 2014 р., %. Джерело: World Bank.

Розвиток мережі закладів вищої освіти

III–IV рівнів акредитації

Напередодні здобуття незалежності, у 1988/89 навч. році в Україні функціонувало 146 університетів, інститутів, академій державної та комунальної форми власності. Радянська статистика класифікувала ці ВНЗ за галузевими групами, представленими на рис. 5. У цих закладах за близько 400 спеціальностями навчались 854 тис. студентів, працювало 65 тис. викладачів³.



Як зазначено вище, до 2008 р. мережа ВНЗ III–IV рівнів акредитації кількісно зросла більш як удвічі, з 146 до 353 закладів. Це зростання відбувалось завдяки таким основним процесам:

- поява і розвиток приватних ВНЗ;
- підвищення статусу колишніх технікумів до коледжів, тобто перехід частини ВНЗ з категорії закладів I–II до III–IV рівнів акредитації;
- підвищення статусу інститутів до академій (університетів);
- додаткове охоплення населення освітньою мережею шляхом відкриття численних філій і відокремлених структурних підрозділів ВНЗ по всій Україні («На початку 2002 р. функціонувало понад 410 відокремлених підрозділів, 80 % з яких були відкриті за попередні чотири роки»⁴).

³ Динамічні ряди по вищих навчальних закладах Української РСР з 1985/86 навч. року / Архів Держстату.

⁴ Січкаренко Г.Г. Історичний досвід перебудови вищої освіти в Україні (1985-2005 рр.) : монографія. — Ніжин ; Київ : Лисенко П. П., 2014. — с. 123.

За даними Держстату та ЄДЕБО, перший в Україні часів незалежності приватний ВНЗ (академію) було засновано у 1989 р. У 1990 і 1991 рр. відкрилось по 2 приватних ВНЗ, у 1992 і 1993 рр. — по 12, після 1994 р. число новостворених приватних ВНЗ пішло на спад і становило від 2 до 5 закладів на рік. З того часу приватний сектор вищої освіти пережив зліт і суттєве скорочення. У 2007 р. 115 приватних ВНЗ III–IV рівнів акредитації надавали вищу освіту 377 тис. українських студентів. Частка студентів у приватних університетах досягла максимуму (16 %) у 2006/07 і 2007/08 навч. роках, з того часу вона скоротилась до 8 % на початок 2017/18 навч. року, а їх абсолютна кількість становить лише 105 тис. осіб.

Певний час тому дослідники висловлювали думку, що поява і розвиток приватного сектора вищої освіти пов'язані з більшою гнучкістю таких закладів, їх відповіддю на потребу суспільства у навчанні актуальним спеціальностям, на яку на початку 90-х років не змогли повною мірою відреагувати державні та комунальні ВНЗ. Тепер стало очевидно, що гнучкість приватних закладів є двосічною: вони скористалися перевагами періоду активного розширення сектора вищої освіти, але й відчули найбільші проблеми із залученням студентів у період демографічного спаду. Виявилось, що наявність у державних та комунальних ВНЗ бюджетних місць, на яких студенти не сплачують за навчання, є їх вагомою конкурентною перевагою, тоді як український приватний сектор вищої освіти (за поодинокими винятками) не знайшов інших джерел фінансування, ніж кошти студентів, та не зміг конкурувати за рівнем якості освіти.

Водночас, трансформувалась мережа державних ВНЗ. В умовах гострої кризи чимало ВНЗ намагалися покращити своє становище шляхом підвищення свого статусу. «З березня 1993 р. розпочалось масове затвердження колегією Міністерства освіти рішень [Міжгалузевої акредитаційної комісії] про зміни статусу і назв державних ВНЗ. Десятки інститутів отримували IV рівень акредитації та змінювали назви на університети, академії, філії інститутів отримували незалежний статус і згодом ставали університетами... У протоколах колегії Міністерства освіти йшлося про необхідність керівникам ВНЗ (які підвищили статус) разом з управліннями освіти об'єднаних адміністрацій у трьохмісячний термін розробити заходи по зміцненню матеріально-технічної бази і забезпеченню закладів науково-педагогічними кадрами вищої кваліфікації. Отже, матеріальна база і науково-педагогічний склад ВНЗ не були достатніми, але це не заважало отримувати статуси академій і університетів. До того ж, покращити ситуацію під час економічної скрути, недофінансування вищої школи, відтоку кваліфікованих кадрів було сумнівно»⁵. Статус університету або академії надавався колишнім інститутам різних галузевих груп — педагогічним, технічним, фізичної

⁵ Там само. — с. 57-58.

культури, економічним та ін. Якщо у 1994 р. нараховувалось 118 інститутів, то через рік — лише 72, інші підвищили свій статус⁶.

Пізніше, наприкінці дев'яностих — на початку двотисячних пішла «друга хвиля» підвищення статусу університетів та академій — одержання ними статусу національного закладу, який, окрім «красивішої» назви, передбачав незначне підвищення гарантованого державного фінансування, право дещо підвищити посадові оклади викладачів порівняно з окладами згідно з Єдиною тарифною сіткою⁷. Сьогодні слово «національний» у своїй назві мають більше 100 українських університетів і академій, що нівелює відповідний статус.

«Третьою», щоправда невдалою й тимчасовою, хвилею роздування статусів стало надання двом десяткам університетів статусу «автономного (самоврядного) дослідницького університету» у 2010–2011 рр. Щоправда, цей статус існував лише на папері, не надаючи закладам справжньої автономії або самоврядності, університетські викладачі не побачили подвійних посадових окладів, а дослідники — значних додаткових коштів, передбачених відповідним положенням. У 2014 р. цей статус було відмінено.

Додатковий ринковий простір закладам III–IV рівнів акредитації надало скорочення мережі закладів нижчого рівня акредитації. Так, зазнала змін мережа коледжів та технікумів, чимало з яких було реорганізовано шляхом⁸:

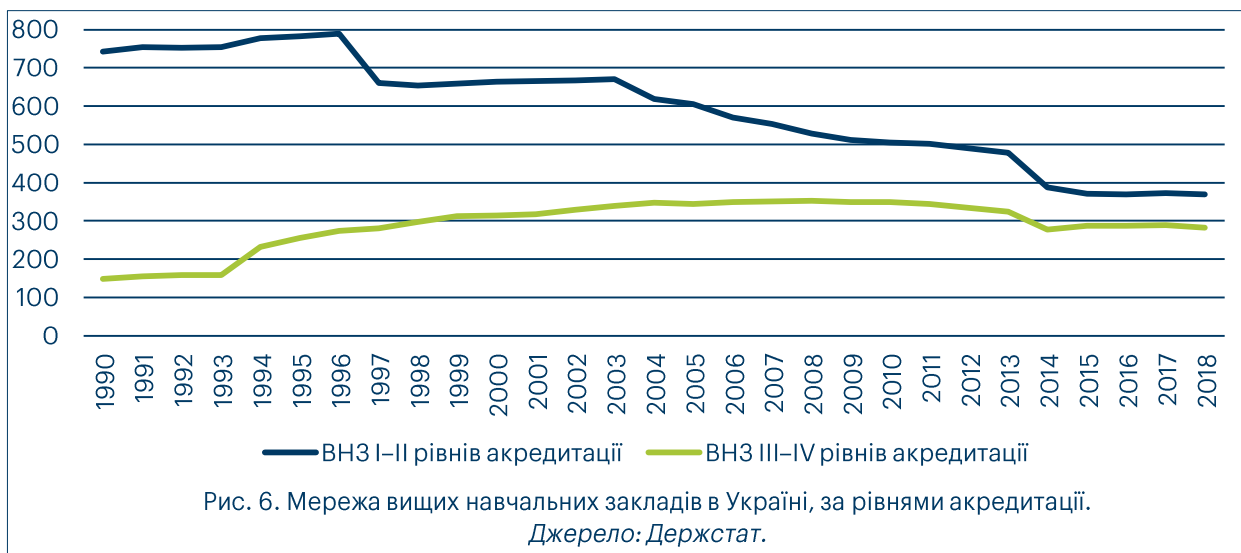
- об'єднання двох закладів в один та/або
- перепрофілювання та/або
- приєднання коледжу/технікуму до ВНЗ більш високого рівня акредитації та/або
- реорганізації або підвищення статусу закладу (з училища — в коледж).

Ці варіанти політики застосовувалися на тлі падіння популярності цих закладів серед абітурієнтів, що відбулось на протилежній динаміці кількості ВНЗ I–II та III–IV рівнів акредитації (рис. 6).

⁶ Там само. — с. 74, 80.

⁷ Постанова КМУ від 30.08.2002 р. № 1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери».

⁸ Див. наприклад Постанову КМУ від 29.05.1997 № 526 «Про вдосконалення мережі вищих та професійно-технічних навчальних закладів».



Мережа ВНЗ змінювалась і з точки зору підпорядкування. МОН — головний центральний орган виконавчої влади у сфері управління вищою освітою. Однак не всі державні ВНЗ підпорядковані цьому міністерству. Ще у 1991 р. «Міносвіти підпорядковувалось 100 ВНЗ, міністерствам сільського господарства і продовольства — 20, охорони здоров'я — 15, культури — 10, у справах молоді і спорту — 4, зовнішньоекономічних зв'язків і торгівлі — 3, зв'язку — 1, Укоопспілка і Держадміністрація залізниць мали по 2 ВНЗ»⁹. Інші (зокрема силові) міністерства й відомства також були засновниками ВНЗ, як за часів СРСР, так і після здобуття Україною незалежності.

Згодом частину відомчих ВНЗ було передано у підпорядкування МОН, відповідна політика охопила значну частину університетів починаючи з 2010 р.¹⁰ Можна виділити дві групи ВНЗ:

- I. ті, що зберегли своє вихідне підпорядкування — це заклади у сфері управління Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства культури України, силових відомств, а також кілька університетів з особливим статусом в іншому підпорядкуванні (Національна академія державного управління — Адміністрація Президента України, Дипломатична академія України — Міністерство закордонних справ України, Університет державної фіскальної служби України — Державна фіскальна служба України та ін.);
- II. ті, що перейшли з підпорядкування іншим відомствам у сферу управління МОН — ВНЗ Національного банку України, Міністерств аграрної та промислової політики України, Міністерства фінансів України та інші.

⁹ Січкаренко Г.Г. Назв. праця. — с. 53.

¹⁰ Розпорядження КМУ від 15.06.2006 р. № 331-р, від 15.12.2010 р. № 2347-р, від 14.07.2010 р. № 1402-р, від 07.07.2010 р. № 1353-р, від 05.01.2011 р. № 49-р, від 15.06.2011 р. № 535-р, від 16.11.2011 р. № 1191-р, від 24.10.2012 р. № 815-р, від 26.06.2013 р. № 486-р, від 03.06.2014 № 788-р, від 04.02.2015 р. № 87-р, від 24.06.2015 р. № 666-р, від 30.09.2015 № 1123-р, від 11.11.2015 р. № 1184-р, від 23.12.2015 р. № 1398-р.

Цікавим феноменом було невиконання або наступна зміна окремих нормативних актів про передачу ВНЗ в інше підпорядкування. Наприклад:

- Постанова КМУ від 28.12.2001 № 1792 передбачала передачу кількох ВНЗ із сфери управління Міністерства фінансів до сфери управління Міністерства освіти і науки, але у 2003 р. це рішення було скасоване;
- аналогічно, Розпорядження КМУ від 05.01.2011 р. № 49-р передбачало передачу двох ВНЗ від МНС до МОН, але у 2013 р. воно було скасовано як таке, що не реалізоване;
- перша редакція Розпорядження КМУ від 16.11.2011 р. № 1191-р передбачала передачу до МОН медичних ВНЗ Міністерства охорони здоров'я і ВНЗ Міністерства аграрної політики, але за два місяці до цього розпорядження було внесено зміни, що скасували цю передачу.

Відомча підпорядкованість галузевих ВНЗ обґрунтовується специфікою їх діяльності. Наприклад, медичні ВНЗ обґрунтовують необхідність залишатись у підпорядкуванні МОЗ тим, що вони потребують співпраці із закладами охорони здоров'я. Водночас, як робота декількох класичних університетів, що мають медичні факультети та перебувають у віданні Міносвіти, так і міжнародний досвід доводять, що існують інші механізми забезпечення взаємодії зі сферою охорони здоров'я, без підпорядкування МОЗ. Більшою мірою міжнародному досвіду відповідає підпорядкування військових ВНЗ профільним силовим відомствам. Такі заклади мають специфічні умови навчання, пов'язані з військовою службою студентів і викладачів, особливим режимом роботи з інформацією з обмеженим доступом тощо.

З іншого боку, відомча підпорядкованість накладає певні обмеження. Відомчі заклади мають менший доступ до актуальної інформації та рішень МОН. Наприклад, з 2014 р. МОН скасував вимоги про централізовану розробку й затвердження навчальних планів підготовки студентів і передав ці повноваження самим ВНЗ. Однак ВНЗ Міністерства охорони здоров'я продовжували працювати за «спущеними» ним згори навчальними програмами до 2018 р., коли МОЗ скасувало відповідні накази. Закритість силових ВНЗ пов'язується із зниженням якості навчання в них. При цьому порівнювати можна лише дані зі спеціальностей, котрі є водночас в класичних та силових закладах. Найпопулярнішою серед них є, поза сумнівом, спеціальність «право». Зважаючи на популярність цієї спеціальності серед студентів, правничі факультети відкриті у більшості університетів країни. Силіві ВНЗ при цьому посиляються на необхідність підготовки юристів для роботи в правоохоронних органах. Проте результати складання незалежного Єдиного фахового вступного випробовування¹¹ випускниками бакалаврату

¹¹ Тест-аналог ЗНО для вступників до магістратури з права, питання охоплюють базові юридичні дисципліни.

у 2017 році показали, що випускники значної частини силових ВНЗ мають невисокий середній бал з права¹².

Спеціальності навчання

Після розпаду СРСР відбувся суттєвий перерозподіл студентів між спеціальностями — скорочення частки студентів за технічними та природничими напрямками, натомість збільшення — на суспільно-гуманітарних. Це було зумовлено низкою факторів. Дослідження в окремих суспільних науках, підготовка за деякими спеціальностями (право, соціологія, політологія, психологія) в СРСР суттєво обмежувались через ідеологічні міркування. Галузева структура радянської економіки та економіки сучасної України суттєво різні. Економіка СРСР мала високу питому вагу промислового виробництва, УРСР на додачу до промисловості була аграрною «житницею» держави. Сьогодні в Україні найбільше працівників зайнято у низькотехнологічній частині сфери послуг. Усе це обумовлює відмінності у структурі ринку праці між радянськими часами й періодом після 1991 року.

Вища школа достатньо швидко змінила структуру підготовки за спеціальностями: остання є стабільною з кінця 1990-х років (рис. 7). При цьому розширення відбувалось не у результаті свідомої політики розширення кількості місць для спеціальностей суспільно-гуманітарного блоку, а радше навпаки — за рахунок відсутності чіткої політики з регулювання цього питання, адже стрімке зростання кількості студентів на правничих та економічних факультетах відбувалось значною мірою за рахунок студентів-контрактників.

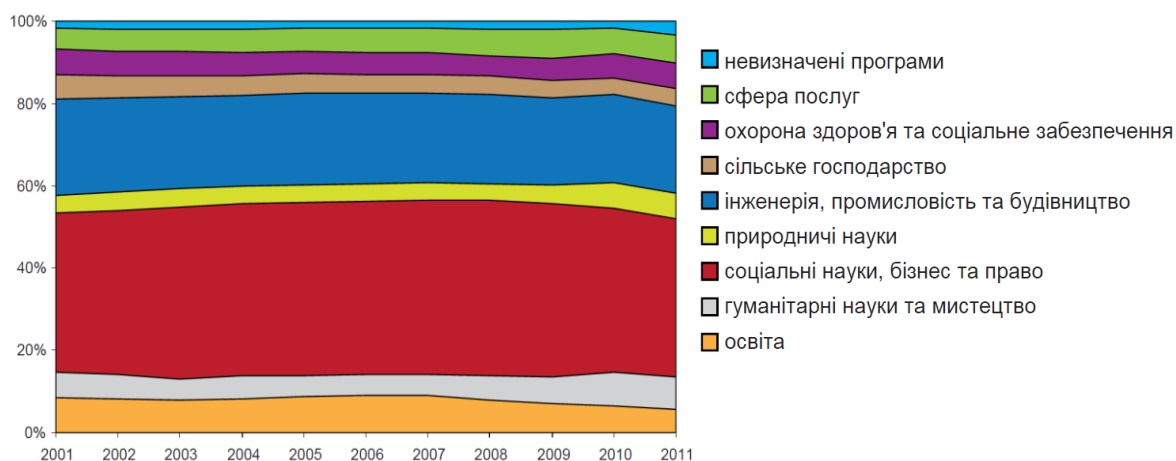


Рис. 7. Динаміка зміни структури розподілу студентів українських ВНЗ за галузями знань.

Джерело: Моніторинг інтеграції української системи вищої освіти в Європейський простір вищої освіти та наукового дослідження / за заг. ред. Т.В. Фінікова, О.І. Шарова. — К., 2014. — с. 15.

¹² Мудрук С.О. Стан юридичної освіти в Україні. Аналітичне дослідження за результатами освітніх вимірювань. — К.: Ваїте, 2018. — с. 56-60.

У 1989 р. українські університети не готували студентів за спеціальностями «політологія» та «державне управління». За деякими іншими спеціальностями (право, журналістика, міжнародні відносини) тоді навчалось в десятки разів менше студентів, ніж згодом у незалежній Україні. За роки незалежності спостерігається зниження популярності інженерних спеціальностей, але, всупереч поширеному міфу, воно не було катастрофічним. Низка напрямів підготовки (природничі науки, медицина, металургія) зберігає набори студентів в абсолютних цифрах на етапі розширення сектора вищої освіти до середини нульових років, але, за виключенням медицини, суттєво втрачає студентів на етапі спаду 2010-х років. Такі напрями підготовки, як економіка, гуманітарні та комп'ютерні науки, користувались достатнім попитом як в СРСР, так і в незалежній Україні (таблиця 3).

Дефіцит кадрів, підготовлених для роботи за нових суспільно-економічних умов, був об'єктивною причиною для зміни структури підготовки в університетах. Водночас, це додатково стимулювалось самими університетами: хронічний брак фінансування змушував масовано розширювати набір студентів за суспільно-гуманітарними спеціальностями, котрі користувались попитом та приваблювали багато студентів-контрактників, а при цьому мали порівняно низьку собівартість підготовки.

Інший спосіб, в який університети реалізовували власні внутрішні запити під формальним приводом запиту з ринку праці, полягав у постійному розширенні переліку спеціальностей, за якими навчались студенти. Університети активно лобіювали постійне розширення переліку спеціальностей, котрий затверджується постановою уряду: це вбачалось певною гарантією того, що спеціальності, за якими університет здійснює навчання, не зміняться різко й університету не буде необхідності швидко переформатовувати свою діяльність.

Так само лобістською політикою було рішення включати до затвердженого урядом переліку напрямів підготовки велику кількість надмірно деталізованих спеціальностей: у цей спосіб гарантії відсутності різких змін одержують кафедри, для кожної з яких існує гарантована нормативним актом окрема спеціальність, яку не зможе «перетягти» на себе сусідня кафедра, яка, своєю чергою, має власну «ділянку» на «полі» навчальних спеціальностей.

У період між 1994 і 2015 роками перелік спеціальностей розширювався. Перший і другий у незалежній Україні переліки спеціальностей підготовки фахівців було затверджено рішеннями уряду¹³ у 1994 і 1997 роках. Юрій Рашкевич підкреслює, що «за своїми кількісними показниками новий Перелік в цілому відповідав закордонним відповідникам

¹³ Постанови КМУ № 325 від 18.05.1994 р., № 507 від 24.05.1997 р.

Таблиця 3. Кількість студентів українських ВНЗ III–IV рівнів акредитації за окремими галузями знань і спеціальностями у різні роки, осіб.

Джерело: Держстат.

Спеціальність	Кількість студентів, осіб			
	1989	2005	2010	2018
право	13,135	176,363	194,099	109,204
гуманітарні науки	100,971	101,226	123,529	57,787
міжнародні відносини	63	н/д*	13,266**	17,711
журналістика	1,889	н/д	11,358**	13,840
історія	20,564	н/д	≈8,000	н/д
педагогіка/освіта	88,216	237,191	154,681	141,991
охорона здоров'я	50,890	67,801	74,826	96,326
соціальні науки, включно з економікою, управлінням	≈102,800	798,080	684,749	299,263
економіка, управління	100,807	744,010	605,439	204,046
соціологія	173	н/д	≈10,000	н/д
державне/публічне управління	0	2,129	3,356	13,371
природничі науки	71,047	75,424	99,413	30,209
фізико-математичні спеціальності	35,699	н/д	18,385	1,916**
хімія	4,611	н/д	≈1,300	н/д
біологія	13,000	н/д	≈5,000	н/д
інженерія	309,435	486,440	403,668	245,235**
металургія та матеріалознавство	12,740	н/д	11,087**	808**
комп'ютерні науки	16,625	н/д	53,933**	87,259

Примітки: зміни переліків спеціальностей, з яких здійснюється підготовка фахівців, спричинили до різного групування статистичної інформації щодо спеціальностей за різні роки: за деякі роки Держстат надає інформацію про кількість студентів з деталізацією за спеціальностями, за інші роки наявна тільки узагальнена інформація про кількість студентів за галузями знань, кожна з яких включає кілька спеціальностей.

* н/д — немає даних.

** — мінімальна оцінка кількості студентів. Держстат подає кількість студентів молодших курсів за певною спеціальністю, яку наведено у цій таблиці. Також у відповідному році за цією ж спеціальністю навчається певна кількість студентів старших курсів, по яких доступна статистика за галузями знань, але не за конкретними спеціальностями цих галузей знань, і ми не можемо додати ці дані до таблиці.

в країнах, де такі переліки визначала держава. Кількість напрямів підготовки бакалавра була близькою до 80 (у Польщі на той час було порядку 100 напрямів), а кількість спеціальностей підготовки спеціаліста та магістра сягала позначки 340. Явною невідповідністю закордонним зразкам було те, що перелік (особливо в частині спеціальностей) затверджувався на рівні Кабміну, що сильно обмежувало можливість оперативного відслідковування потреб ринку праці, внесення необхідних поправок... Наступні 5–6 років були присвячені розробці галузевих стандартів, які були завершені до 2004 року, затверджені відповідним Наказом МОН та повинні були запроваджуватися з 2005/2006 навчального року»¹⁴.

¹⁴ Вища освіта в Україні: порядок денний для реформ / [Є. Ніколаєв, Н. Арнольд, В. Сазик та ін.]. — К. : Фонд Конрада Аденауера, 2017. — с. 17.

Втім, «на початку 2005 р. новопризначений міністр освіти та науки С. Ніколаєнко оголосив, що чергова «болонська комісія» зробила Україні зауваження про те, що у нас забагато напрямів підготовки та спеціальностей, тому ситуацію треба терміново виправляти. Було поставлене завдання скоротити рівно вдвічі (!) число напрямів, а також відповідно зменшити число спеціальностей. Нагадаємо, що на той час уже були затверджені нові стандарти вищої освіти, а в багатьох ВНЗ проведені внутрішні структурні реформи під новий Перелік. Але рішення було прийняте, і процес пішов. Лобізм, протекціонізм та непрозорість, які супроводжували процес «скорочення», призвели до збільшення числа бакалаврських спеціальностей до понад 140, а магістерських — до близько 500.¹⁵ Це знівелювало проведену в попередні роки роботу щодо вироблення стандартів... Багато хто вважає цю «реформу» найбільшою шкодою, заподіяною українській вищій освіті за останні роки»¹⁶.

Унаслідок цього, у 2010–2015 рр. перелік спеціальностей, з яких здійснюється підготовка фахівців, був надмірно розширеним та сягав 500–600 позицій.

У 2015 р. український перелік спеціальностей було суттєво змінено й систематизовано¹⁷:

- по-перше, перелік було суттєво скорочено до 125 спеціальностей;
- по-друге, перелік спеціальностей став єдиним для всіх рівнів вищої освіти (молодший спеціаліст, молодший бакалавр, бакалавр, спеціаліст, магістр) і для підготовки наукових кадрів в аспірантурі й докторантурі;
- по-третє, можна встановити відповідність між 85–90 % спеціальностей за новим переліком та спеціальностями освіти згідно з Міжнародною стандартною класифікацією освіти ISCED¹⁸, що має полегшити збір статистики про навчання в Україні, яку можна зіставляти з даними інших країн.

Організація навчального процесу: від надмірної регламентації до розширення академічної автономії

Важливим сюжетом, що поєднує в собі кілька вищеокреслених тем, є принципова зміна організації навчального процесу в українських вишах на початку двотисячних років. Ця зміна була реалізована під ідейним прапором «Болонського процесу», хоча її

¹⁵ Див. Постанови КМУ № 1719 від 13.12.2006 р. (зі змінами), № 839 від 20.06.2007 р. (зі змінами), № 787 від 27.08.2010 р.

¹⁶ Вища освіта в Україні... — с. 17-18.

¹⁷ Постанова КМУ № 266 від 29.04.2015 р.

¹⁸ <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-fields-of-education-and-training-2013-detailed-field-descriptions-2015-en.pdf>.

причини не мали до Болонського процесу жодного стосунку, а інструменти реалізації змін більше нагадували європейські інструменти вищої освіти назвою, аніж змістом.

Зовнішнє зарегулювання навчального процесу

I етап зарегулювання: Положення про організацію навчального процесу

З усієї великої передісторії офіційного приєднання України до Болонського процесу у 2005 р. слід виділити один важливий документ — «Положення про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах», ухвалене профільним міністерством ще у 1993 році¹⁹. Цей документ є виявом максимальної централізованої регламентації внутрішніх процедур ВНЗ одним міністерським рішенням. Положення визначало перелік внутрішніх документів ВНЗ з організації навчального процесу, описувало види лекційних та аудиторних занять, види та частину інструментів контрольних заходів, регламентувало структуру навчального часу студента, встановлювало склад методичного забезпечення навчальних дисциплін, тощо. Фактично цей документ настільки деталізовано регламентував навчальний процес, що повністю заперечував будь-яку академічну автономію.

II етап зарегулювання: кредитно-модульна система

У 2004 (експеримент²⁰) — 2006 (остаточне рішення²¹) роках Україна запровадила кредитно-модульну систему організації навчального процесу. Формально це було здійснено під гаслами Болонського процесу, як український відповідник ECTS (ЄКТС, Європейська кредитно-трансфертна система).

ЄКТС — це інструмент Європейського простору вищої освіти, метою якого є сприяння академічній мобільності студентів: студент вивчає певний предмет в іншому університеті, одержує за нього певну кількість кредитів й оцінку за єдиною шкалою А-В-С-D-E (літерні бали рекомендується визначати за шкалою на основі 100-бального оцінювання навчальних досягнень), повертається до свого університету, де ці кредити йому зараховуються замість тих дисциплін, що він їх мав би вивчати у своєму закладі, якби не поїхав до іншого. Існують додаткові умови (результати навчання за дисциплінами, що перезараховуються, мають бути близькими, кількість кредитів має

¹⁹ Наказ МОН № 161 від 02.06.1993 р. «Про затвердження Положення про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах». — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0173-93>.

²⁰ Наказ МОН від 23.01.2004 р. № 48 «Про проведення педагогічного експерименту з кредитно-модульної системи організації навчального процесу». — http://old.mon.gov.ua/images/files/osvita/Evointehraciya/mon_48.doc.

²¹ Наказ МОН від 30.12.2005 р. № 774 «Про впровадження кредитно-модульної системи організації навчального процесу». — http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/3177/.

бути зіставною), інші можливі джерела кредитів (окремий курс у сусідньому університеті, участь у тренінгу або в конференції), різна практика реального застосування цього інструмента в різних європейських країнах, але такою є загальна ідея.

В Україні ж запровадили лишень «кредитну» складову ECTS (кредит як одиниця обліку навчального часу, європейська шкала оцінок), але знехтували «трансфертною» частиною з передачі кредитів між університетами. Замість цього цілком в дусі централізованої регламентації внутрішньоуніверситетських практик університетам була нав'язана кредитно-«модульна» система організації навчального процесу. У «модульній» частині вона була українським ноу-хау. За документами, модуль — завершена частина освітньої програми або навчальної дисципліни, за підсумками вивчення якої передбачене проведення контрольних заходів. На практиці це означало, що кожен навчальну дисципліну упродовж семестру ділили на два або більше «модулів», після кожного з яких проводилась «модульна» контрольна робота. Це, однак, накладалося на «попередметну» логіку організації навчального процесу і семестрового оцінювання (результати якого визначають можливість одержання стипендії, переведення студента на наступний курс або його відрахування з ВНЗ у разі недостатньої успішності). Тому не було можливості врахувати результати окремого модуля як частини навчальної дисципліни у будь-яких практичних цілях (одержання кредитів ECTS, мобільність, опанування студентом по одному короткому модулю з різних дисциплін).

В рамках ECTS було запроваджено 100-бальну шкалу оцінювання за предмет й поділ цієї оцінки на дві частини: одну частину балів студент набирає упродовж семестру («навчальних модулів»), іншу — на іспиті. Ми не можемо сказати, чи була й чи є відповідна практика повсюдною, але в цій схемі набуло поширення застосування нескладних в адмініструванні, але низьковалідних (таких, що часто дають високу оцінку за низькі результати навчання) інструментів оцінювання:

- оцінювання участі студентів у лекційних, семінарських (практичних) заняттях. «Участь» може тлумачитися широко — від фізичної присутності на занятті до виконання на ньому доволі складних завдань. Найчастіше, втім, особливо на соціогуманітарних дисциплінах, «участь» — це усні відповіді студента. Це спричинило проблему «гонитви за балами на семінарах»: не встиг відповісти на занятті — не отримав бали;
- виконання рефератів без дієвого контролю їх якості та недопущення в них академічного плагіату;
- оцінювання підготовки письмових конспектів;
- контрольні роботи у формі закритих тестових питань з вибором правильної відповіді

з кількох запропонованих (сам по собі цей інструмент не є низьковалідним, але лише за умови серйозної роботи над розробкою змісту тестових питань; часто тестові питання на студентських контрольних мають одну очевидно правильну відповідь і кілька очевидно неправильних, що робить тест низьковалідним; тестові питання необхідно доволі регулярно змінювати);

- перескладання пропущених занять за спрощеними питаннями (завданнями);
- суто теоретичні питання на письмових іспитах (готові відповіді легко списати; студент не має можливості продемонструвати своє творче мислення) та інше.

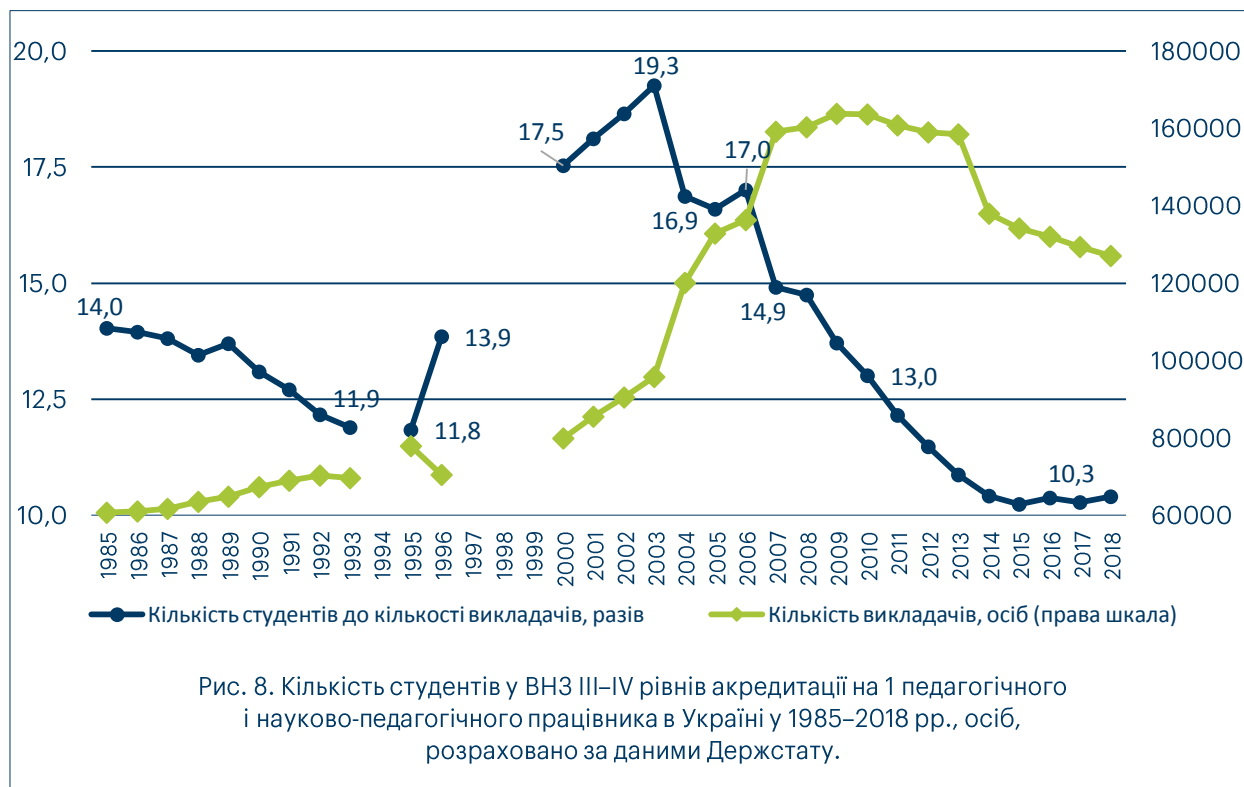
Спільні ознаки цих інструментів оцінювання, що більшою чи меншою мірою властиві кожному з них, — «плаваюча» валідність, можливість позитивно оцінити слабких студентів, «дешеве» адміністрування у сенсі невеликої витрати зусиль і часу викладача.

Зміни усередині університетів

З початку двотисячних років, як ми бачили, український сектор вищої освіти стрімко розширювався, зростала кількість викладачів, студентів, державних і приватних університетів. У цьому процесі важливо, що у період 1993–2003 рр. кількість студентів зростала швидше, ніж збільшувалась кількість викладачів. Це можна бачити на графіку кількості студентів на 1 викладача (рис. 8).

Подальше скорочення кількості студентів (яке не супроводжувалось аналогічним скороченням кількості викладачів) призвело до наростання внутрішньої конкуренції між викладачами та кафедрами університету, яка вилилася у:

- збільшення кількості спеціальностей: кожна кафедра одержує «гарантовану» спеціальність, на якій забезпечує підготовку (а отже — має гарантовані викладацькі ставки);
- подрібнення навчальних дисциплін. Замість однієї великої за обсягом у навчальних годинах дисципліни студенти вивчають дві менші: кожна дисципліна — це гарантована робота для одного-двох викладачів (лектор і викладач, що веде семінарські або практичні заняття);
- дублювання матеріалу як наслідок подрібнення навчальних дисциплін (особливо якщо різні дисципліни однієї спеціальності викладають на різних кафедрах): одне й те саме питання студенти вивчають в різних дисциплінах. У результаті цього студенти часто вивчали до 15 дисциплін в одному семестрі.



Розширення автономії після 2014 року

Наприкінці 2014 року було скасовано Положення про організацію навчального процесу, що суттєво збільшило академічну автономію університетів.

У 2014 р. також було скасовано обов'язковість кредитно-модульної системи для ВНЗ. У роз'ясненні МОН зазначив про таке:

Необґрунтовано завищені вимоги щодо документального оформлення супроводу навчального процесу, наприклад, щодо структури та ведення індивідуального навчального плану студента, необхідності оформлення результатів атестації одночасно за трьома шкалами²² тощо викликали незадоволення науково-педагогічних працівників.

Необґрунтованою також є практика виставляння підсумкових оцінок, особливо з дисциплін, що завершуються екзаменом, лише на основі арифметичної суми результатів поточного контролю без проведення екзаменаційного контролю під час запланованої сесії. Це не лише призводить до зниження якості підготовки фахівців, але й прямо суперечить рекомендаціям основних документів Європейського простору вищої освіти («Стандарти та рекомендації для забезпечення якості у вищій освіті», «Довідник користувача ЄКТС», матеріали проекту «Тюнінг»).

МОН натомість рекомендує розподіляти певну кількість балів, з яких формуватиметься підсумкова оцінка, між поточним контролем та екзаменом. Це співвідношення може

²² 100-бальна і літерна згідно ECTS плюс чотирибальна («незадовільно», «задовільно», «добре», «відмінно») шкала, необхідна зокрема для визначення права на одержання стипендії.

формуватися на розсуд викладача. Наприклад, контрольні роботи (семінари) поточного контролю можуть вплинути на 60 % підсумкової оцінки, а екзамен — на 40 %.

При цьому студенти мають бути поінформовані про це викладачем на початку вивчення певної дисципліни²³.

Водночас, деякі питання з організації навчального процесу було регламентовано на національному рівні. Так, у 2015 р. було видано наказ²⁴ та роз'яснення до нього²⁵, згідно з якими рекомендовано «обмежити кількість навчальних дисциплін... до 16-ти на рік та, відповідно, до 8 на семестр... Оптимальний обсяг однієї обов'язкової навчальної дисципліни на семестр має становити 5–6 кредитів ЄКТС» (один семестр — 30 кредитів ЄКТС). Вісім дисциплін на семестр — це більше, ніж кращі світові практики (вивчення 3–5 дисциплін за семестр), проте це суттєва зміна порівняно з попередньою ситуацією, коли студенти могли вивчати до 15 дисциплін водночас.

Кадрова політика та вимоги до викладачів у вищій освіті

Український сектор вищої освіти, на жаль, за окремими виключеннями не може похвалитися простими умовами праці та гідною її оплатою.

Особливо складними були кризові дев'яності роки. У цей період у вищій освіті:

- відбувалось підвищення аудиторного навантаження викладачів з метою економії витрат (викладач на ту саму зарплату проводить більше занять, отже, з 1994 р., коли в університетах почала зростати кількість студентів, можна було наймати менше нових викладачів);
- мали місце тривалі затримки з виплатою заробітної плати; заборгованість по оплаті праці вдалося повністю ліквідувати лише у 1999 р.;
- самі зарплати були мізерними: у посткризовому, відносно непоганому 2000 р. професор одержував в середньому 282 грн на місяць²⁶ (\$52 за тогочасним курсом);
- проходили численні страйки, демонстрації, акції протесту проти наступу на права працівників вищої школи.

²³ МОН щодо скасування обов'язковості кредитно-модульної системи. — <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/247627082>. Цікаво, що на час підготовки цього тексту (жовтень 2019 р.) обов'язковість кредитно-модульної системи для медичних ВНЗ Міністерства охорони здоров'я України не скасована. Див.: Наказ МОЗ від 24.03.2004 № 152. — <https://ips.ligazakon.net/document/view/MOZ3387>.

²⁴ Наказ МОН від 26.01.2015 р. № 47 «Про особливості формування навчальних планів на 2015/2016 навчальний рік». — <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0132-15>.

²⁵ Лист МОН від 13.03.2015 р. № 1/9-126 «Щодо особливостей організації освітнього процесу та формування навчальних планів у 2015/2016 навчальному році».

²⁶ Січкаренко Г.Г. Назв. праця. — с. 115.

За словами Ю. Федорченка, у нас існує «чотири пороги академічної кар'єри»: захист кандидатської дисертації — присвоєння вченого звання доцента — захист докторської дисертації — присвоєння вченого звання професора²⁷. Це означає, що для тривалої роботи викладачем університету необхідно щонайменше захистити кандидатську дисертацію й одержати науковий ступінь кандидата наук. Це загальносвітова практика, у більшості країн застосовується інша назва цього ступеня — «доктор філософії». Через певний час після захисту кандидатської дисертації викладача підвищують на посаду доцента (це означає певне збільшення посадового окладу). Далі перед викладачем постають «позитивний» та «негативний» фінансові стимули одержати **вчене звання** доцента, що надається державою за виконання певних умов. «Позитивний» стимул в тому, що вчене звання доцента гарантує доплату у розмірі 25 % посадового окладу. «Негативний» стимул: якщо упродовж двох років роботи на **посаді** доцента викладач не одержує відповідне **вчене звання**, то його посадовий оклад знижується. Кандидати наук, які прагнуть вищого рівня власних наукових досягнень, можуть підготувати й захистити докторську дисертацію, одержати посаду й вчене звання професора. Ступінь доктора наук є конкурентною перевагою при конкурсі на адміністративні посади, одержанні додаткового фінансування на дослідження тощо.

Особливості України тут в тому, що:

- у більшості країн існує лише один науковий ступінь; два наукові ступені крім країн колишнього СРСР мають Польща й Німеччина;
- так само в більшості країн немає вчених звань, що присвоюються державою.

При цьому, зокрема, в Україні відсутня практика пропонувати окремим професорам за значні професійні досягнення так званий *tenure* — постійний (пожиттєвий) контракт, згідно з яким адміністрація закладу позбавляється права звільнити професора. Постійний контракт є інструментом гарантування академічної свободи професора та незалежності академічного середовища.

Вимоги до здобувачів наукового ступеня та вченого звання час від часу застосовуються державою для досягнення слабко пов'язаних із кар'єрою викладача цілей, на які у держави та університетів бракує ресурсів. Наприклад, в Україні мала місце нестача університетських підручників. Відповідно, у 2009–2010 рр. до здобувачів звання доцента висувалась вимога бути авторами або співавторами підручників. Це мало наслідком масове створення великої кількості підручників з тих самих предметів, які видавались малим накладом, часто за кошти самих авторів, часто не відрізнялись належною якістю, містили багато плагіату. Адже авторами цих підручників були

²⁷ Федорченко Ю. Реформа вищої освіти: компроміс стейкхолдерів // Критика. 27.03.2015. — <http://krytyka.com/ua/community/blogs/reforma-vyshchoyi-osvity-kompromis-steykholderiv>.

здебільшого молоді викладачі, для яких актуальне отримання першого вченого звання, а не їхні більш досвідчені колеги, які це звання вже мають.

З 2016 р. МОН вирішив використати вчені звання як інструмент посилення міжнародної складової українських досліджень. Встановлення вимог, більшою мірою орієнтованих на міжнародні показники, було фактично визнанням того, що національні метрики повною мірою втратили довіру та не могли слугувати об'єктивним механізмом оцінки фахового рівня викладачів. З цією метою з'явилися нові вимоги до здобувачів учених звань:

- необхідно мати наукові публікації у журналах, що індексуються у базах Scopus та Web of Science. Вважається, що такі журнали мають більш високий рівень вимог до якості статей авторів. Проблема в тому, що в Scopus та Web of Science немає жодного українського наукового журналу з багатьох наукових напрямів, отже, українські автори мають шукати іноземні журнали, де вони могли би опублікувати свої статті. Відповідно, з'явилося багато пропозицій від так званих «хижацьких» наукових журналів, що входять в одну з цих двох баз, публікувати статті будь-якої якості за значні гроші. Частина недобросовісних журналів вказує, що вони індексуються в базі, коли це твердження є неправдивим. Також виник феномен продажу співавторства у статтях в престижних журналах;
- необхідно отримати міжнародний сертифікат з володіння англійською мовою (з 2017 р. — мовою країн Європейського Союзу). Здобувач вченого звання, таким чином, має витратити кошти на опанування іноземної мови, сплатити за складання міжнародного іспиту з іноземної мови.

Виконання подібних вимог, що періодично змінюються, лягає фінансовим тягарем на самих викладачів та потребує значних зусиль, що робить політику вчених звань обтяжливою для їх здобувачів²⁸. Це підтверджує статистика, за якою кількість присуджених вчених звань після впровадження нових вимог суттєво знизилась (таблиця 4).

Встановлення певних вимог до формату наукових публікацій не є новою політикою. Ще у 1992 р. (Постанова КМУ № 257 від 20.05.1992 р.) було встановлено, що основні результати дисертаційного дослідження необхідно публікувати у журналах, науковий статус яких підтверджений державою. У відкритому онлайн-доступі можна прослідкувати затвердження переліків так званих «наукових фахових видань» принаймні

²⁸ Див.: Ніколаєв Є. Як присуджувати вчені звання в Україні? — К. : Європейський інформаційно-дослідницький центр, серпень 2016 р. — 48 с. — <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28990.pdf>.

до 1997 р.²⁹ Прикметник «ваківський» журнал, «ваківська» стаття за аббревіатурою назви відповідного державного органу «ВАК³⁰» з того часу міцно увійшов у науковий лексикон на позначення «визнаних» наукових статей і журналів.

Таблиця 4. Кількість одержувачів учених звань в Україні у 2012–2018 рр.

Вчене звання	Кількість одержувачів учених звань, осіб						
	2012	2013	2014	2015*	2016**	2017	2018
професор	701	727	959	1427	46	199	445
доцент	3562	3618	4127	6124	29	463	1219
старший дослідник***	322	378	324	722	3	62	71
Разом	4585	4723	5410	8273	78	724	1735

* Включно з особами, яким вчене звання присвоєне МОН 25.02.2016 р. за «старими» правилами.

** Вчені звання, присвоєні за «новими» правилами починаючи з травня 2016 р.

*** Назва до 2015 р. — «старший науковий співробітник».

Таблиця укладена за даними оприлюднених наказів МОН про присвоєння вчених звань. Можливі незначні неточності через монотонність процесу механічного підрахунку.

Для захисту дисертації чи одержання вченого звання з того часу необхідно мати певну кількість «ваківських» публікацій (а з 2013 р. — ще й публікації з ознаками «міжнародних»³¹). У 2003 р. було затверджено єдину структуру наукових статей, відтоді добре знайому всім українським дослідникам: «постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття; формулювання цілей статті (постановка завдання); виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів; висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку»³². Годі казати, що ця структура не відповідає в окремих важливих деталях прийнятій у світі й що наслідком є невміння значної частини українських дослідників структурувати наукову статтю відповідно до вимог кращих міжнародних журналів.

Додатково, усі викладачі щонайменше раз на п'ять років мають проходити підвищення кваліфікації. Сталих вимог до змісту такого «стажування» немає, тому суттєва частина викладачів підвищує свою кваліфікацію суто на папері.

²⁹ Постанова Вищої атестаційної комісії України від 22.05.1997 р. № 1 а/5 «Про затвердження переліків наукових видань, в яких можуть публікуватися основні результати дисертаційних робіт». — https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1a_5330-97

³⁰ ВАК — Вища атестаційна комісія України — орган, що виконував функції, пов'язані з присудженням наукових ступенів і вчених звань. ВАК було ліквідовано у 2010 р., її функції перебрав на себе МОН.

³¹ Наказ МОНМС від 17.10.2012 р. № 1112 «Про опублікування результатів дисертацій на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук». — <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1851-12>.

³² Постанова Президії Вищої атестаційної комісії України від 15.01.2003 р. № 7-05/1 «Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України». — <http://uazakon.com/document/spart00/inx00936.htm>

Деякі зміни щодо кадрової політики відбулись після 2014 року. Так, закон «Про вищу освіту» з 2014 р. ввів заборону на суміщення двох адміністративних посад у ВНЗ однією особою та встановив обмеження, що одна особа не може обіймати адміністративну посаду ректора, декана, завідувача кафедри більше двох строків по п'ять років кожний.

Викладацьке навантаження

До 2014 р. навчальне навантаження викладача становило до 900 академічних годин на рік. З 2014 р. навчальне навантаження скорочене до 600 годин на рік.

Це рішення було прийняте з метою збільшення часу на інші види роботи, у першу чергу — для досліджень. Теоретично, воно повинно було реалізовуватися через скорочення обсягу аудиторних годин загалом завдяки скороченню загальної кількості дисциплін. Щоправда, університети почасти сприйняли це рішення за спосіб зберегти незмінними викладацькі колективи в умовах скорочення загальної кількості студентів, що подекуди призводило до скорочення зарплат у викладачів.

900 або 600 годин на рік — це нормовані величини в сенсі того, що держава визначає еквівалент різних видів навчальної роботи викладача у годинах. Наприклад, читання лекції — 2 години за одне заняття, керівництво курсовими роботами — 3 години за одну роботу, керівництво аспірантом — 50 годин за 1 аспіранта на рік, тощо³³. На практиці в межах встановленої норми годин на кафедрі йдеться про розподіл «аудиторних» та «неаудиторних» годин між різними викладачами. «Аудиторна» година — лекція, семінар, практичне, лабораторне заняття, проведення іспиту — потребує більших витрат зусиль і часу викладача, ніж йому враховується офіційно (за проведення заняття «пари» викладач одержує 2 години, тоді як час підготовки до цього заняття не враховується). Окремі види неаудиторної роботи (наприклад, керівництво курсовими роботами) обліковуються більшою кількістю годин, ніж вони реально потребують витрат часу й зусиль. Іще інші види роботи (керівництво аспірантом) — дуже індивідуальні щодо витрат зусиль викладача. «Привілейованим» викладачам кафедри можна надати більше неаудиторної роботи, а «непривілейованим» — навпаки, проведення семінарів та лекцій.

У контексті цих процесів ще один інструмент державної кадрової політики щодо ВНЗ — директивне встановлення співвідношення кількості студентів та викладачів³⁴ — є певним

³³ Наказ МОН від 07.08.2002 р. № 450 «Про затвердження норм часу для планування і обліку навчальної роботи та переліків основних видів методичної, наукової й організаційної роботи педагогічних і науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів». — <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0698-02>.

³⁴ Постанова КМУ від 17.08.2002 р. № 1134 «Про затвердження нормативів чисельності студентів (курсантів), аспірантів (ад'юнктів), докторантів, здобувачів наукового ступеня кандидата наук, слухачів, інтернів, клінічних ординаторів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у вищих навчальних закладах III і IV рівня акредитації та вищих

фінансовим орієнтиром для контролю використання бюджетних коштів, що спрямовуються на підготовку фахівців. Однак цей інструмент не можна назвати гнучким механізмом кадрової політики, оскільки одного разу встановлене «правильне» співвідношення кількості учасників освітнього процесу надалі не змінюється.

Політика забезпечення якості вищої освіти: ліцензування, акредитація, стандарти

Ще у 1992 р. в Україні було обрано ліцензійно-акредитаційну модель забезпечення якості вищої освіти. «Було визначено, що ліцензування надає право вищому навчальному закладу на провадження освітньої діяльності. Атестація призначена для визначення відповідності освітньої діяльності закладу освіти державним вимогам до якості освіти відповідного рівня і надавала право на видачу дипломів державного зразка»³⁵. З незначними змінами, що стосуються деталей реалізації процедур ліцензування та акредитації, а також зміни підходів до розуміння змісту й процедур підготовки державних стандартів вищої освіти, ця модель забезпечення якості вищої освіти за допомоги ліцензій і дипломів державного зразка діє дотепер.

Освітня діяльність в Україні належить до ліцензованих. Аби навчати студентів, університет має одержати державну ліцензію на право освітньої діяльності та підготовки фахівців за певним освітнім рівнем і спеціальністю. Ліцензування не було серйозним бар'єром входу на український ринок вищої освіти, адже кількість державних і приватних ВНЗ III–IV рівнів акредитації з 1990-го по 2007-й рр. зростає зі 149 (у т.ч. 3 приватних) до 351 (у т.ч. 115 приватних) закладів. Тим не менше, певні зміни ліцензійних вимог слід відзначити.

Нормативну базу щодо ліцензування послуг у сфері вищої освіти можна ретроспективно прослідкувати щонайменше до 1994 р. Постанова КМУ від 17.05.1994 р. № 316 «Про Положення про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності» встановила, що діяльність з надання «послуг для одержання професійної освіти», підготовки «спеціалістів різних рівнів кваліфікації» підлягає ліцензуванню, ліцензії видає Міністерство освіти. Постанова КМУ від 12.02.1996 р. № 200 «Про ліцензування, атестацію та акредитацію закладів освіти» уточнила порядок видачі ліцензій закладам освіти, але не встановлювала конкретних вимог до одержувачів ліцензій. Вимоги визначала Державна акредитаційна комісія

навчальних закладах післядипломної освіти державної форми власності». — <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1134-2002-%D0%BE>.

³⁵ Розвиток системи забезпечення якості вищої освіти в Україні: інформаційно-аналітичний огляд / Укладачі: Добко Т., Золотарьова І., Калашнікова С. та ін.; за заг. ред. С. Калашнікової та В. Лугового. – Київ : ДП «НВЦ «Пріоритети», 2015. – с. 47.

внутрішніми документами. Серед проблем тогочасної системи ліцензування і акредитації Г. Січкаренко називає такі:

- громіздкість і тривалість процедур;
- монополізація процесу ліцензування з тієї чи іншої спеціальності фаховими радами провідних ВНЗ, які диктували іншим ВНЗ своє бачення змісту навчання на певній спеціальності, могли ставити перепони конкурентам в одержанні ліцензій;
- недостатня компетентність і добросовісність окремих експертів;
- нерозуміння відмінностей між процедурами атестації та акредитації ВНЗ, які існували паралельно у 1996–2000 рр.³⁶

Вимоги до ліцензування ВНЗ набули нормативно завершеного вигляду у 2003 р., коли (на виконання Постанови КМУ від 29.08.2003 р. № 1380) МОН своїм Наказом від 24.12.2003 р. № 847 затвердив Ліцензійні умови надання освітніх послуг у сфері вищої освіти, які включали перелік показників і критеріїв, що їм має відповідати освітній заклад. Було визначено, що «ліцензія видається на строк від 3 до 12 років, але не менше ніж на строк завершення циклу навчання». Підготовка та перепідготовка фахівців різних освітньо-кваліфікаційних рівнів ліцензується за умови включення напрямів та спеціальностей до переліку напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями. Підготовка наукових кадрів в аспірантурі й докторантурі не потребувала наявності ліцензії.

Постанова КМУ від 30.12.2015 р. № 1187 ухвалила нові вимоги до одержувачів ліцензії у сфері вищої освіти. Ці вимоги було приведено у відповідність до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» в частині того, що ліцензії стали безстроковими. Якісні зміни вимог до ВНЗ стосувались появи таких «міжнародних» критеріїв, як наявність публікацій викладачів у наукових журналах, що індексуються системами Scopus та Web of Science, участь у міжнародних наукових проєктах, проведення навчальних занять іноземною мовою, членство в редколегії іноземного рецензованого наукового видання, наявність сертифіката про володіння іноземною мовою на рівні не нижче B2.³⁷ Ці вимоги сформульовано як «за вибором викладача», але можна припустити, що вони з часом перейдуть в обов'язкові. Було започатковано ліцензування програм підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії в аспірантурі (ад'юнктурі). Ліцензування аспірантури викликало скарги з боку наукових інститутів, яким було складно виконати окремі вимоги до ліцензіата, такі як наявність медпункту та навчальних приміщень площею не менш як 2000 м².

³⁶ Січкаренко Г.Г. Назв. праця. — с. 121-122.

³⁷ Див. щодо рівнів володіння мовою як іноземною: Загальноєвропейські рекомендації з мовної освіти. — <https://goo.gl/f5j3Di>.

Більш суттєвим інструментом забезпечення якості освіти покликана бути акредитація. Тогочасне законодавство під акредитацією ВНЗ розуміло «державне визнання його статусу (рівня акредитації)». Акредитація напряму підготовки, спеціальності у навчальному закладі за певним освітньо-кваліфікаційним рівнем — це державне визнання відповідності рівня підготовки (перепідготовки) фахівців державним вимогам до напряму підготовки, спеціальності та вищого навчального закладу, затвердженим МОН³⁸.

Перше українське Положення про акредитацію ВНЗ було затверджене Постановою КМУ № 303 від 01.06.1992 р. Цим положенням було визначено чотири рівні акредитації ВНЗ, встановлено об'єкти акредитаційної експертизи. Було утворено Міжгалузову республіканську акредитаційну комісію. З 1996 р. цю комісію реорганізовано у Державну акредитаційну комісію, з 2012 р. — в Акредитаційну комісію при МОН.

Чинні до 2018 р. нормативні документи визначали такі особливості порядку акредитації ВНЗ та напрямів підготовки:

- акредитація ВНЗ, напряму підготовки здійснюється за підсумками його акредитаційної експертизи, яку проводить експертна комісія;
- склад експертної комісії для кожної акредитаційної експертизи, порядок її роботи затверджується МОН (отже, йдеться про високий рівень централізації в процедурі акредитації);
- строк роботи експертної комісії у ВНЗ не може перевищувати 5 робочих днів, причому кожен окремий експерт не може працювати у ВНЗ більше 3 робочих днів;
- відшкодування витрат на відрядження експертів для проведення акредитаційної експертизи, оплата їх праці здійснюється безпосередньо навчальним закладом, що заявив про свою акредитацію (отже, у роботу експертів закладено очевидний конфлікт інтересів);
- визначено обмежений перелік об'єктів перевірки експертної комісії. Комісія головним чином здійснює перевірку документів ВНЗ, може провести певні контрольні роботи у студентів (також такі контрольні роботи ВНЗ проводить завчасно, при підготовці звіту самооцінювання — документа, необхідного для подачі заявки на проведення акредитації), перевірити кваліфікаційні (дипломні) роботи випускників. Процедурою акредитації не було передбачено можливості проведення глибинних інтерв'ю з учасниками освітнього процесу, реалізації інших заходів, спрямованих на оцінку реальної якості освіти у ВНЗ, надання консультацій з її поліпшення;
- сертифікат про акредитацію певної освітньої програми, що надається вперше, чинний 5 років; результати повторної акредитації чинні 10 років.

³⁸ Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах. Затверджене Постановою КМУ від 09.08.2001 р. № 978.

Під час проведення акредитації здійснюється перевірка відповідності освітніх програм вимогам чинних стандартів вищої освіти. «Перше покоління» українських стандартів вищої освіти розроблялось та застосовувалось у 1997–2013 рр. Вагомою проблемою цих стандартів було те, що вони включали:

- перелік «змістових модулів» — окремих умінь, що їх має опанувати здобувач освіти. Перелік цих умінь сягав кількох сотень «подрібнених» позицій для певної програми підготовки бакалавра;
- перелік так званих «нормативних» (обов'язкових) навчальних дисциплін, що їх мають опанувати студенти певної спеціальності. Для кожної навчальної дисципліни регламентовано кількість годин на вивчення, визначено «змістові модулі», на опанування яких спрямована навчальна дисципліна. На вивчення нормативних дисциплін стандарт зазвичай виділяє 80 % загального навчального часу підготовки студента. 20 % часу відводиться на вибіркові навчальні дисципліни, перелік яких встановлюється ВНЗ (як правило) або визначається студентами (як поодинокі винятки);
- зокрема, студенти всіх спеціальностей та ВНЗ мали вивчати цикл предметів соціогуманітарного спрямування. Перелік цих предметів час від часу незначно корегувався. Наприклад, у 1998 р. для бакалаврів був передбачений такий їх набір: «філософія (філософія, етика, естетика, логіка), політологія, основи економічних теорій, правознавство (основи права та основи конституційного права України), історія України (історія України, українська культура та українознавство), ділова українська мова, релігієзнавство, психологія, іноземна мова»³⁹.

Фактично йшлося про те, що зміст підготовки студентів певної спеціальності в різних українських ВНЗ має збігатися на 80 і більше відсотків, отже, ВНЗ були суттєво обмежені у самостійному формуванні певного бачення й змісту освітніх програм. Стандарти розробляли робочі групи, що утворювалися на базі «провідних кафедр» «провідних» ВНЗ. Відповідно, бачення окремих ВНЗ щодо змісту підготовки з певної спеціальності «нав'язувалося» всім іншим українським університетам. З іншого боку, різні ВНЗ дотримувалися вимог стандарту по-різному, виявляючи в цьому питанні більшу чи меншу самостійність. Стандарти з багатьох спеціальностей не були розроблені.

Після 2014 р. законодавчо закріплені нові підходи до розробки стандартів вищої освіти:

- на противагу попередній практиці, відтепер у стандарті заборонено фіксувати назви навчальних дисциплін, що їх має вивчати студент: ВНЗ формують перелік предметів повністю самостійно;

³⁹ Постанова КМУ від 07.08.1998 р. № 1247 «Про розроблення державних стандартів вищої освіти».

- основа стандарту — компетентнісний підхід, тобто визначення стандартом тих знань, вмінь, навичок, що їх має опанувати студент;
- перелік компетентностей обмежений кількома десятками позицій, розлогі переліки сильно подрібнених описів навичок пішли у минуле.

Окреслене визначає системні риси і проблеми української системи акредитації ВНЗ:

- для ВНЗ державна акредитація закладу та його освітніх програм є подією «високих ставок». За чинної системи, що прив'язує право видачі диплома державного зразка до акредитації закладу і не допускає можливості не видати студенту диплом державного зразка, університет за жодних обставин не може дозволити собі не пройти державну акредитацію. Разом з монополізацією процедури акредитації комісіями МОН, значною її зарегламентованістю цей факт визначає суттєві ризики вирішення питання акредитації з членами експертних комісій у неофіційні способи;
- у реалізації процедур акредитації не було втілено принципи гласності й прозорості: пов'язані з акредитацією документи, висновки акредитаційних комісій зазвичай недоступні публічно;
- Акредитаційна колегія МОН щорічно акредитує кілька десятків ВНЗ і сотні-тисячі їх освітніх програм. Централізація системи і високе навантаження на неї визначають неможливість виконання акредитацією функції консультативної допомоги ВНЗ у поліпшенні їх діяльності. Через принцип «акредитацію отримують всі» така централізована й перевантажена система має ознаки «фабрики з видачі свідоцтв про акредитацію» (accreditation mill);
- роботодавці, громадськість, професійні товариства практично не залучаються до роботи акредитаційних комісій;
- акредитація більшою мірою виконує функцію контролю, ніж забезпечення якості, вона не сприяє розбудові внутрішніх систем забезпечення якості усередині ВНЗ;
- до початку 2000-х років було розроблено набори показників відповідності діяльності ВНЗ критеріям акредитації. Досягнення цих показників забезпечує певний мінімальний рівень якості освіти⁴⁰. Водночас, показники і вимоги стають надмірно розширеними й ускладненими⁴¹;
- державна акредитація проводиться в цілях визначення відповідності встановленим вимогам, а не потребам учасників освітнього процесу⁴².

З 2014 р. Україна закріпила у законодавстві зобов'язання перебудувати систему акредитації ВНЗ на засадах, викладених у «Стандартах і рекомендаціях щодо

⁴⁰ Свіжевська С.А. Розвиток системи акредитації у вищій освіті України (кінець XX — початок XXI ст.) : дис. ... канд. пед. наук. — Київ, 2015. — с. 85.

⁴¹ Розвиток системи... — с. 48.

⁴² Свіжевська С.А. Назв. праця. — с. 159.

забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG)»⁴³. Станом на кінець 2018 р. реалізація цього зобов'язання знаходилася на підготовчому етапі; акредитація ВНЗ здійснювалася в цілому за процедурами й критеріями, розробленими у другій половині дев'яностих. На заваді трансформації системи акредитації стояли відтермінування з 2014 до 2018 р. запуску Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти (державного органа, який має очолити запуск нової системи акредитації), а також відсутність нових розроблених процедур акредитації й брак підготовлених експертів. Кілька проєктів та організацій (зокрема, проєкт QUAERE, Інститут вищої освіти Національної академії педагогічних наук) беруть участь у розробці нових процедур та навчанні експертів, але ця робота далека від завершення.⁴⁴

Академічна мобільність студентів та викладачів

ЮНЕСКО визначає академічну мобільність як період часу, упродовж якого студенти та викладачі навчаються, викладають, проводять дослідження в іншій країні. Цей період часу обмежений, по його завершенні студенти та викладачі повертаються у свій «рідний» заклад. Переїзд в іншу країну (наприклад, для навчання в ній упродовж усього терміну навчальної програми) не вважається академічною мобільністю⁴⁵. Окрім міжнародної існує й внутрішня академічна мобільність, коли викладачі й студенти відвідують інший навчальний або дослідницький заклад всередині своєї країни.

Основною формою внутрішньої академічної мобільності в Україні є участь у різноманітних кількадечних (зазвичай 1–3 дні) заходах, таких як конференції, олімпіади, конкурси наукових робіт, тренінги. Більш тривалі форми внутрішньої академічної мобільності в Україні не набули популярності з кількох причин:

- студентам не дуже цікаво їхати на навчання в інший університет України в умовах значною мірою подібних навчальних програм, коли студент слухатиме здебільшого ті самі дисципліни й той самий навчальний матеріал, який мав би прослухати у власному закладі;
- зазвичай у студентів та викладачів відсутні додаткові фінансові ресурси, необхідні для забезпечення тривалої подорожі (оплата житла, кошти на повсякденні витрати тощо). В Україні немає стабільних (офіційних або грантових) джерел покриття таких видатків;

⁴³ http://www.britishcouncil.org.ua/sites/default/files/standards-and-guidelines_for_qa_in_the_ehea_2015.pdf

⁴⁴ Див. додатково з цього питання: Панич О. Акредитація програм вищої освіти: новий підхід // Освітня політика. — 03.05.2018 р. — <http://education-ua.org/ua/articles/1179-akreditatsiya-program-vishchoji-osviti-novij-pidkhd>.

⁴⁵ http://www.unesco.org/education/studyingabroad/what_is/mobility.shtml.

- сьогодні не існує механізму «перенесення» частини коштів за оплату навчання студента з «рідного» у «приймаючий» університет. Останній, отже, не може одержати плату за підготовку «мобільного» студента ані з державного бюджету, ані від самого студента.

Своєрідним видом академічної мобільності є робота викладача у кількох ВНЗ в одному (часто) або у різних (інколи) містах України одночасно з метою додаткового заробітку (один ВНЗ є основним місцем роботи, в іншому/інших викладач є сумісником). Певна проблема тут в тому, що викладача табелюють як такого, що упродовж робочого дня знаходиться на робочому місці у двох містах України одночасно.

Варто назвати такі особливості міжнародної академічної мобільності для українських студентів й викладачів:

- міжнародна академічна мобільність більш популярна за внутрішню;
- українцям доступна певна грантова підтримка участі у міжнародній академічній мобільності, що надається різними іноземними організаціями;
- більше українців виїздить в іноземні університети, ніж іноземців відвідує українські заклади. Пропорція різна для різних програм. Наприклад, в американській програмі Фулбрайта за 25 років взяло участь більше 1000 українців, понад 700 американських дослідників і студентів відвідали Україну. У програмах Erasmus+ (Європейський Союз) і DAAD (Німеччина) в середньому на кожні 5 учасників з України припадає 1 учасник з європейської країни;
- популярною є короткострокова академічна мобільність студентів із зарахуванням в Україні кредитів, одержаних в іноземних університетах, тоді як суттєво менше студентів бере участь у програмах обміну, що передбачають одержання диплома іноземного закладу освіти.

До 2015 р. державної політики щодо академічної мобільності в Україні в явному вигляді не було. Студенти офіційно могли брати участь в академічному обміні з закордонним університетом, з яким український ВНЗ уклав угоду про реалізацію програми обміну для певної кількості учасників у певному семестрі, з певним механізмом узгодження навчальних програм або без нього. Інші варіанти академічної мобільності створювали студентам проблеми: необхідність перескладати пропущені предмети, брати академічну відпустку тощо. Для викладачів й науковців ситуація була ще складнішою, вони залежали в питанні академічної мобільності від свого керівництва. Було необхідно оформлювати закордонне відрядження (тривалістю не більше 60 днів), йти у відпустку або звільнятися з посади.

У 2015 р. було прийняте Положення про порядок реалізації права на академічну мобільність (Постанова КМУ від 12.08.2015 р. № 579), яке надало учасникам академічних

обмінів певні гарантії. Зокрема, було визнане право брати участь в академічній мобільності з власної ініціативи студента або викладача, студентам гарантоване збереження місця навчання в українському ВНЗ, передбачено можливість зарахування одержаних закордоном результатів навчання через одержані кредити ECTS. За викладачами, які беруть участь в академічній мобільності, зберігається місце роботи (упродовж 1 року) й виплачується заробітна плата (до 6 місяців).

У таблицях 5–8 наведено окремі статистичні дані щодо участі українців у популярних програмах міжнародної академічної мобільності. За дуже приблизною оцінкою, щороку у таких програмах беруть участь близько 4 тисяч українських студентів та викладачів, Україна приймає близько тисячі іноземних колег.

Висновки: що головне для української вищої освіти далі?

Викладені вище фактори і тенденції значною мірою формують порядок денний для сектора вищої освіти України на ближчі роки. Якими є його ключові лінії?

Йдеться про кризу чинної системи фінансування державних і приватних ВНЗ. Поточний дискурс у коридорах органів влади спирається на ідею, що першочергово необхідно реформувати систему державного замовлення на підготовку фахівців. Проте, як ми бачили, проблемою сектора є не лише спосіб фінансування ВНЗ із державного та місцевих бюджетів, а й невідповідність основних кількісних параметрів сектора кількості наявних та потенційних здобувачів вищої освіти. Без зниження кількості закладів вищої освіти і кількості науково-педагогічних працівників фінансова стійкість сектора, схоже, недосяжна, принаймні за поточного рівня демографії та стану української економіки.

Чи буде мережа ВНЗ скорочуватися за рахунок закладів, які будуть неспроможні утримувати своє існування через брак коштів, а чи за рахунок закладів, які пропонують найменш якісне навчання? Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти з кінця 2019 р. запроваджує новий порядок акредитації освітніх програм, сумісний із сучасними європейськими вимогами. Два параметри акредитації, однак, залишаться незмінними. ВНЗ не можуть дозволити собі не акредитувати будь-яку освітню програму, оскільки не зможуть видати студентам дипломи⁴⁶. В Україні необхідно акредитувати від 1 до 2 тис. освітніх програм щороку. В цих параметрах інститут акредитації й надалі ризикує існувати у форматі «акредитаційної фабрики», що не обов'язково сприяє підвищенню якості освітньої програми й надає їй об'єктивну оцінку.

⁴⁶ Про наслідки одного з випадків, коли заклад освіти не зміг видати своїм випускникам дипломи, див.: У Лисичанську група випускників медичного коледжу отримала недійсні дипломи. ТСН, 30.07.2019 р. — <https://www.youtube.com/watch?v=e8f1HDS5yrw>.

Проблеми фінансування й якості освіти тісно пов'язані із застарілістю системи управління у всіх державних і частині приватних ВНЗ. Ректор за чинним законодавством концентрує у своїх руках більшість найважливіших функцій і повноважень з управління закладом. Поширена теза про ректорів-«феодалів» часто є перебільшенням, але в окремих ВНЗ, на жаль, відповідає дійсному формату управління. Сумно жартують, що автономія ВНЗ в наших умовах реалізувалась як автономія ректорів цих закладів. Демократизація й оновлення системи менеджменту у вищій освіті вже на часі.

Врешті, вища освіта в Україні зможе успішно розвиватися лише за умови поглиблення міжнародної інтеграції. Поруч із окремими загрозами, такими як відтік студентів, взаємодія із іноземними колегами — безальтернативне джерело досвіду, сучасної науки, цікавих проєктів, кращих освітніх та управлінських практик. Що скоріше ці практики прийдуть на зміну окремим неефективним українським традиціям, то успішнішою буде наша освітня система.

Умовні скорочення

ВНЗ	вищий навчальний заклад / заклад вищої освіти
Держстат	Державна служба статистики України
ЄДЕБО	Єдина державна електронна база з питань освіти
ЗНО	зовнішнє незалежне оцінювання рівня навчальних досягнень випускників навчальних закладів
КМУ	Кабінет Міністрів України
МНС	Міністерство надзвичайних ситуацій України
МОЗ	Міністерство охорони здоров'я України
МОН	Міністерство освіти і науки України
МОНМС	Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України

Таблиця 5. Кількість учасників з Німеччини та України програм
Німецької служби академічних обмінів у 2010–2017 рр.

Рік	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Індивідуальні стипендії	490	445	474	425	397	392	390	338
З України	393	374	400	354	339	320	333	280
З Німеччини	97	71	74	71	58	72	57	58
Одержувачі грантів в рамках проєктів	1339	1141	1412	1268	1290	1809	2005	1336
З України	1020	928	1156	1011	1111	1544	1636	1102
З Німеччини	319	213	256	257	179	265	369	234
Ініціатива з мобільності Європейського Союзу								310
З України								277
З Німеччини								33
Разом (з Німеччини та України)	1829	1586	1886	1693	1687	2201	2395	1984

Джерело: Дані надано Офісом DAAD в Україні на запит авторів дослідження.

Таблиця 6. Кількість учасників програми здобуття спільних дипломів
магістра і доктора філософії Erasmus Mundus

Рік	2003–2013	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	Разом
Магістранти	347	27	28	48	46	41	537
Аспіранти (PhD)	27	6	3	4	1	0	41
Разом	374	33	31	52	47	41	578

Джерело: <http://erasmusplus.org.ua/>

Таблиця 7. Міжнародна кредитна мобільність Erasmus Plus

Рік	2015	2016	2017	2018
Викладачі з України до ЄС	642	814	1815	750
Студенти з України до ЄС	1130	870		200
Викладачі з ЄС до України	246	686	896	1030
Студенти з ЄС в Україну	136	185		869
Разом	2154	2370	2711	2849

Джерело: <http://erasmusplus.org.ua/>

Таблиця 8. Статистика програми академічних обмінів США Fulbright для України

Академічний рік	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	Всі роки
Scholar Program — Проведення досліджень у США тривалістю 3–9 місяців	7	14	21	20	14	16	18	19	19	19	19	22	23	18	19	20	20	16	17	18	19	18	17	15	15	15	15	473
Scholar-in-Residence Program — Викладання у США для українських дослідників і викладачів									1				1					1					1	1		2		7
Research and Development Program — Дослідження в університетах США					19	5	16	20	23	26	25	22	6	7		9	6	8	11	9	13	9	10	10	14	14	11	293
Foreign Language Teaching Assistant Program — Викладання української мови в США тривалістю 9 місяців																										3	2	5
Graduate Student Program — Навчання в магістратурі США тривалістю 1–2 роки										11	8	8	8	9	15	14	24	33	23	22	19	15	21	19	18	18	18	303
Разом учасників з України	7	14	21	20	33	21	34	39	43	56	52	52	38	34	34	43	50	58	51	49	51	42	49	45	47	52	46	1081
U.S. Fulbright Scholar Program — Запрошення в Україну американських викладачів та дослідників тривалістю 1–2 семестри	7	10	9	7	13	10	11	13	13	19	15	19	19	21	21	21	18	14	13	17	17	10	11	10	12	12	10	372
U.S. Fulbright Specialist Program — Запрошення американських фахівців на термін 2–6 тижнів										1	8	6	12	11	8	11	2	5	9	8	8	7	9	9	10	10	10	144
U.S. Student Program — навчання, дослідження, викладання англійської мови в Україні упродовж 9 місяців									5	8	8	7	6	10	11	10	9	10	11	12	9	8	8	6	4	8	8	158
English Teaching Assistant Program — викладання англійської мови й допомога українським викладачам англійської в університеті																			2		2	4	4	3	6	6	5	32
Public Policy Fellowship — Запрошення американських консультантів для роботи в українських міністерствах																								2	2	2		6
Разом учасників із США	7	10	9	7	13	10	11	13	18	28	31	32	37	42	40	42	29	29	35	37	36	29	32	30	34	38	33	712
Усього учасників	14	24	30	27	46	31	45	52	61	84	83	84	75	76	74	85	79	87	86	86	87	71	81	75	81	90	79	1793

Джерело: Дані надано Офісом програми Fulbright в Україні.



Євген Ніколаєв

Кандидат економічних наук.

У 2005-2018 рр. — викладач Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана.

З 2015 р. — автор полісу-досліджень і консультант проєктів, спрямованих на підтримку державної політики у сфері вищої та середньої освіти.



Інна Совсун

Народна депутатка України 9-го скликання, голова підкомітету з питань освіти впродовж життя та позашкільної освіти.

Перша заступниця Міністра освіти і науки України у 2014–2016 роках.

Віце-президентка Київської школи економіки у 2016-2018 рр.