



Исполнительное агентство по образованию, аудиовизуальным средствам и культуре

Темпус и двустороннее сотрудничество с промышленно развитыми странами

Семинар Темпус по вопросам университетского управления

Национальный отчет (будет доработан по результатам семинара)

1 Страна: УКРАИНА

2 Имена экспертов, которые участвовали в составлении настоящего отчета:

- | | |
|------------------------|--------------------------|
| - Астахова Екатерина | - Луговой Владимир |
| - Бабин Иван | - Оржель Елена |
| - Вдовиченко Галина | - Порункова Ирина |
| - Гармаш Анатолий | - Рашкевич Юрий |
| - Зукхба Даур | - Спиваковский Александр |
| - Иваненко Валентин | - Таланова Жанна |
| - Калашникова Светлана | - Тупахина Елена |
| - Квит Сергей | - Ушакова Катерина |
| - Колышко Родион | - Шитикова Светлана |

Часть 1 – Общее описание проводимых в настоящее время национальных реформ и инициатив в сфере университетского управления

Текущие законодательные инициативы в высшем образовании Украины:

- В 2006 г. создана Межведомственная комиссия по внедрению положений Болонского процесса в системе высшего образования Украины и Национальная группа промоутеров Болонского процесса (National Team Bologna Promoters).
- В 2007 г. Министерством образования и науки Украины (МОН) утвержден «План действий по обеспечению качества высшего образования Украины и его интеграции в европейское и мировое образовательное сообщество на период до 2010 г.» (Приказ МОН от 13.07.2007 № 612).
- В 2006/2007 учебном году внедрена пилотная Европейская кредитно-трансферная система (ECTS) в высших учебных заведениях Украины III-IV уровней аккредитации.
- В декабре 2007 г. Украинская ассоциация студенческого самоуправления стала членом Европейского студенческого союза (European Student's Union).
- Начиная с февраля 2008 г. разрабатывается проект Закона Украины «О внесении изменений к Закону Украины «О высшем образовании». Проект Закона в определенной степени учитывает стандарты и рекомендации Европейского пространства высшего образования (ЕПВО), которые отображены в основных документах Болонского процесса, и предполагает следующие изменения:

- ликвидацию образовательных уровней высшего образования (неполное, базовое, полное);
 - ликвидацию образовательно-квалификационного уровня «специалист»;
 - ликвидацию уровней аккредитации вузов (I-IV);
 - введение образовательно-научного уровня «доктор философии»;
 - введение четкой градации вузов (классический / профильный университет, академия, колледж, профессиональный колледж);
 - существенное расширение автономии и академических свобод, общественного самоуправления в вузах, в частности, вводится ряд норм относительно финансовой деятельности (право открывать счета, пользоваться банковскими кредитами, не использовать тендерные процедуры, право определять плату за обучение и т.п.).
- В 2008 г. создано рабочую группу МОН по созданию национальной рамки квалификаций системы высшего образования (Приказ МОН от 03.07.2008 г. № 602).
 - С 2008 г. по инициативе Конфедерации работодателей Украины и Комитета Верховной Рады Украины по вопросам социальной политики и труда разрабатывается законопроект о национальной системе квалификаций. В марте 2010 г. планируется специальная конференция Академии педагогических наук Украины по вопросам национальной рамки квалификаций.
 - В апреле 2008 г. Украина стала полноправным правительственным членом Европейского реестра обеспечения качества (EQAR).
 - Начиная с 2008 г. Высшей аттестационной комиссией Украины и Комитетом Верховной Рады Украины по вопросам науки и образования разрабатывались законопроект об аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации, которые обговаривались на национальном уровне, но не нашли поддержки всех заинтересованных сторон.
 - С 2009/2010 учебного года в вузах Украины внедряется Европейская система трансфера и накопления кредитов (ЕКТС), ее ключевые документы («Аппликационная форма студента», «Соглашение об обучении», «Соглашение о практической подготовке и обязательство о качестве», «Академическая справка», «Приложение к диплому Европейского образца») в соответствии с требованиями Справочника пользователя ЕКТС, утвержденного Европейской Комиссией 6 февраля 2009 г. (Приказ МОН от 16 октября 2009 г. № 943).
 - 19 января 2010 г. принят Закон Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О высшем образовании» по вопросам студенческого самоуправления» (№1798-VI).
 - К последним инициативам МОН можно отнести внедрение системы рейтинговой оценки вузов, которая отвечает Берлинским принципам, независимого тестирования выпускников общеобразовательных школ; пересмотр механизмов формирования государственного заказа на обучение студентов в вузах; разработку концепции магистерской подготовки; создание исследовательских университетов; а также обсуждение создания Национальной рамки квалификаций, Национальной системы дескрипторов квалификации специалистов, Национального квалификационного агентства, Национального образовательного аккредитационного центра.

Факторы, которые не способствуют повышению качества высшего образования в Украине:

- Законодательная база функционирования высшей школы не достаточно подкреплена необходимыми подзаконными нормативно-правовыми актами (положениями, процедурами, критериями, стандартами, рекомендациями).
- На протяжении последних полутора лет принцип государственно-общественного управления высшей школы начал утверждаться в украинской образовательной практике.
- Существующие общественные организации (различные объединения ректоров и ассоциации вузов) привлекаются к консультациям по вопросам государственной

политики в сфере высшего образования, но не оказывают существенного влияния на этот процесс.

- Государственные стандарты программ обучения концептуально основаны на устаревших подходах, а не на современном компетентностном подходе.
- Неоптимальность сети вузов (всего 861, из которых частных – 27,7%) порождает хроническую нехватку ассигнований на их развитие. (При итоговом падении в Украине валового внутреннего продукта (ВВП) по сравнению с 1990 г. приблизительно на треть, при сокращении населения за этот период почти на 12 % (на 6 млн.) количество студентов в стране выросло в 2,5 раза). В результате в Украине стоимость подготовки одного студента более, чем в 10 раз уступает затратам на одного обучающегося в вузах стран ОЭСР и ЕС (несмотря на то, что общее финансирование высшего образования в Украине составляет более 2% ВВП).
- В систему высшего образования вовлечено 92% всех имеющихся в Украине докторов наук и 81% кандидатов наук. Несмотря на это, более 50% научно-педагогических сотрудников вузов не имеют научных степеней и ученых званий, т.е. наивысшей квалификации.
- 50% вузов не осуществляют серьезных научных исследований. Объем финансирования науки в высшей школе не превышает 5% (согласно законодательной нормы, он должен быть не ниже 10%).
- Уровень заработной платы доцентов и профессоров ниже уровня, установленного нормой Закона Украины «Об образовании» (ст. 57), где указано, что заработная плата научно-педагогических кадров должна быть в два раза больше средней по промышленности.
- Отсутствие институций по обеспечению внешнего качества высшего образования соответственно стандартам и рекомендациям Европейской ассоциации по обеспечению качества высшего образования (ENQA).

Автономность университетов:

- Университеты не обладают полнотой академической свободой, которая соответствует Европейскому представлению университетской свободы и по ряду направлений их деятельность регламентируется органами власти.
- В 2009 г. издан ряд приказов МОН о расширении права университетов определять содержание и объем выборочной части учебных планов.
- Действующее законодательство об образовании не обеспечивает реальной базы для утверждения автономии университетов.
- Эффективное развитие университетской автономии в Украине возможно за счет реализации следующих задач: создание необходимой законодательной базы, децентрализация системы управления, стимулирование развития вузов как активных субъектов рынка, интернационализация системы за счет внедрения международных систем контроля качества образования, введением института ротации руководства университетов и факультетов.

В контексте Болонского процесса национальные реформы продвигаются медленно. К причинам такого состояния следует отнести:

- Несоответствие многих положений законодательной и нормативной базы в сфере высшего образования основным положениям Болонского процесса.
- Недостаточное количество специалистов знающих, понимающих и использующих современные тенденции развития европейского образования.
- Ориентация на формальный инструментарий (положения, процедуры и т.д.), а не выработка / имплементация политики развития высшего образования Украины, которые способствуют интеграции в Европейское пространство высшего образования, его открытости, прозрачности и признанию.

Часть 2 – Темы, которые будут обсуждаться на заседаниях рабочих групп

Тема 1: От государства, выполняющего регуляторные функции, к государству, выполняющему наблюдательные функции: новая миссия и функции для министерств.

1 – Внешнее управление – разработка, осуществление и оценка национальных стратегических планов развития высшего образования

- В настоящее время в условиях нормативно-правовой неопределенности в отношениях между МОН и вузами осуществляется режим прямого правления: прямые приказы, регламентирующие все аспекты деятельности вуза, в т.ч. управление всеми ресурсами вузов; прямой контроль академической успеваемости, централизованная выдача дипломов; бюрократизированная процедура выдачи лицензий, непрозрачный механизм определения объемов приема студентов.
- Главными приоритетами государства в сфере реформирования высшего образования должны стать: отказ от политической конъюнктуры при проведении реформ; реформирование образовательной системы в целом, а не отдельных ее составляющих; профессионализация управления высшей школой; вовлечение всех заинтересованных сторон; оценка деятельности университетов на основе результатов; выработка долгосрочной кадровой стратегии; разработка и осуществление стратегического плана развития высшего образования на основе интеграции управления человеческими ресурсами, материально-техническими ресурсами и обеспечения качества.
- Инициативы МОН должны включать обязательную внешнюю независимую экспертизу со стороны международных организаций и отечественных заинтересованных сторон.

2 – Внешнее управление – надлежащая роль в отношении учебных программ и степеней (свобода, руководство, контроль)

- Университеты должны получить необходимую свободу в формировании учебных планов, программ обучения на получение двойного диплома, в частности, для международной сертификации отдельных курсов и программ обучения.
- Необходимо определить современные квалификационные требования (компетентности) и программы подготовки специалистов должны соответствовать этим требованиям и потребностям рынка, регионов, гражданского общества в целом.
- Направления подготовки специалистов в системе высшего образования и учебные планы должны формироваться вузами при участии всех заинтересованных сторон (в т.ч. работодателей).
- Предоставление права университетам самостоятельно присваивать образовательные (академические) квалификации третьего Болонского цикла (доктора философии, PhD) (ученые степени).
- Разработка прозрачных и четких механизмов обеспечения качества образования в соответствии со стандартами и рекомендациями Европейской ассоциации обеспечения качества высшего образования (ENQA).
- Контроль качества через независимые агентства во время аккредитации и составления рейтинга вузов.

Тема 2: Переход к автономии и ответственности университетов: управление финансовыми и человеческими ресурсами в контексте автономии

3 – Управленческие последствия новых бюджетных обязанностей: последствия, касающиеся организации, процедур и человеческих ресурсов

- Для обеспечения финансовой независимости вузов необходимы: передача вузам прав

распоряжаться финансовыми средствами, в частности, полученными за счет фандрайзинговой деятельности; создание прозрачных механизмов распоряжения финансовыми ресурсами, мотивирующих к развитию; открытость информации о финансово-экономической деятельности вуза; стимуляция развития вузов как активных субъектов рынка через кредитование, привлечение инвесторов и спонсоров, заключение коммерческих договоров и т.п.

- Стимулирование предприятий относительно размещения заказов на научно-исследовательские работы и другие услуги в университетах, в том числе путем предоставления предприятиям определенных выгод в сфере налогового регулирования, амортизационной политики и т.п.

4 – Управление – роль и обязанности в отношении найма, удержания, вознаграждения, развития и оценки академического, технического и административного персонала

- Ориентация организационных структур вузов на проектный подход в работе.
- Внедрение современного инструментария планирования деятельности и оценки результатов, включая стратегическое управление, организационное развитие, осуществление мониторинга текущей деятельности персонала и коллегиального планирования деятельности, процедуры отбора и карьерного роста персонала.
- Создание прозрачного механизма ротации руководящего состава вузов и эффективной системы их отбора и профессиональной подготовки.
- Разработка и внедрение прозрачных критериев оценки деятельности персонала и механизмов финансового вознаграждения, соответствующего результатам оценки.
- Оценка учебного процесса студентами, в частности, преподавательской деятельности.
- Замена тарифной сетки штатного расписания персональными контрактами.
- Стимулирование научной деятельности, индивидуальной профессиональной сертификации преподавателей (в том числе языковой) согласно международным стандартам, мобильности научно-педагогического персонала.
- Сокращение аудиторной нагрузки научно-педагогического состава.

Тема 3: Переход к автономии и ответственности университетов: управление и управленческие структуры

5 – Университетские управленческие структуры, членство и обязанности: привлечение студентов, научно-педагогических кадров и внешних заинтересованных сторон

- Необходимо сформировать действенные органы общественного самоуправления высшей школы (ассоциации, советы ректоров и т.п.) на разных уровнях и наделить их законодательно реальными функциями и правами влиять на принимаемые, в частности, государственными органами, решения в сфере высшего образования, вплоть до права вето.
- Важнейшим аспектом успешного управления вузами является участие всех заинтересованных сторон (преподавателей, студентов, работодателей, владельцев и т.д.) в процессе принятия решений, касающихся жизнедеятельности вузов. Одним из путей реализации этого есть создание в вузах фактически (а не формально) действующих наблюдательных советов с наделением их полномочиями осуществлять: влияние на содержание деятельности университетов; кадровые решения; контроль использования средств; обеспечение прозрачности процедур формирования и исполнения планов и бюджетов вузов, а также их отчетности.

6 – Управление и университетские структуры (факультеты, отделения и институты) во время

перехода к интегрированным университетам

- Тенденция либерализации централизованного государственного контроля за вузами ведет к необходимости обеспечения со стороны руководства учебных заведений поддержки и повышения уровня автономии структурных единиц.
- Внутренняя структура университета должна соответствовать структуре (уровней, программ) подготовки специалистов. Болонский процесс пока не отражается на изменениях структуры университетов (устаревшая форма перестает соответствовать изменяющемуся содержанию).
- Необходимо четко определить зоны ответственности университета, факультета, кафедры и других структурных единиц вуза.