

Слово від редакції

АВТОНОМІЯ VS БЮРОКРАТИЗАЦІЯ УНІВЕРСИТЕТСЬКОЇ НАУКИ

AUTONOMY VS BUREAUCRATIZATION OF UNIVERSITY RESEARCH

Тетяна Семигіна

Доктор політ. наук, проректор з наукової роботи Академії праці соціальних відносин і туризму

Tetyana Semigina

Dr. in Political Science, Vice-Rector for Research, Academy of Labour, Social Sciences and Tourism

 orcid.org/0000-0001-5677-1785

 semigina.tv@socosvita.kiev.ua

Декларування університетської автономії. Закон України «Про вищу освіту» [10], ухвалений 2014 р., проголосив право кожного університету (вищого навчального закладу, ВНЗ, а за останніми законодавчими новаціями – закладу вищої освіти) незалежно від форми власності на автономію. Така автономія витлумачується у законодавстві як самостійність, незалежність і відповідальність вищого навчального закладу у прийнятті рішень стосовно розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійного добору і розстановки кадрів (стаття 46 Закону). При цьому права вищого навчального закладу, що визначають зміст його автономії, не можуть бути обмежені іншими законами та нормативно-правовими актами.

За твердженням Є. Ніколаєва та О. Длугопольського [8], від 2014 р. вищі навчальні заклади набули більших академічних прав, зокрема: одержали право створювати будь-які власні освітні спеціалізації в межах ліцензованих ними спеціальностей; скасована необхідність одержання грифа Міністерства освіти і науки України на підручники та навчальні посібники для ВНЗ; самостійно здійснюють нострифікацію (визнання еквівалентності українським вимогам) дипломів своїх співробітників, студентів, аспірантів, докторантів, одержаних у закордонних закладах освіти тощо. До перспектив розширення академічних свобод автори відносять і розробку нових стандартів вищої освіти за методикою, яка передбачає формування переліку компетентностей здобувачів вищої освіти, але забороняє включати до стандартів назви конкретних навчальних дисциплін, та законодавчу норму, що установи одержать право самостійно присвоювати наукові ступені за підсумками захисту дисертацій, підготовлених за новими правилами здобуття звання доктора філософії [8]. Дехто з українських науковців [1; 6; 7]) почав доводити, що надану університетам автономію можна вважати ефективним механізмом забезпечення якості освіти та університетської науки. Але чи так це насправді? І якою є ця автономія на практиці?

Поточна практика державного регулювання. Чинне законодавство про вищу освіту і практика його впровадження мають радше охоронний характер, прагнуть зберегти панівну роль Міністерства освіти та науки України у регулюванні діяльності університетів, зокрема його наукової діяльності. Розглянемо кілька вимірів такого централізованого регулювання.

По-перше, передання функцій Міністерства освіти і науки України із акредитації та ліцензування вищих навчальних закладів до нової інституції - Національного агентства з забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО) та акредитованих ним незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти так і не відбулось. Натомість ухвалені в 2015 р. [12] і оновлені в 2018 р. [11] нормативно-правові документи щодо умов ліцензування освітньої діяльності закладів освіти, включно з ліцензуванням наукової освіти, яку продовжує здійснювати Міністерство, встановлюють цілу низку змістових вимог до організації навчального процесу, а також технологічних вимог до кадрового та матеріально-технічного забезпечення. Вимоги ці почасти мають дріб'язковий, бюрократичний характер, перетворюють підготовку ліцензійних та акредитаційних справ у закладах освіти всіх форм власності на рутинний процес, ба більше формалізують до межі так званий державний контроль за якістю освіти. Проте очікувалось, що НАЗЯВО здійснюватиме моніторинг забезпечення якості вищої освіти, насамперед моніторинг тих механізмів та методик, якими послуговується університет задля забезпечення такої якості.

По-друге, Міністерство освіти та науки України попри всі декларації щодо університетських свобод і всупереч європейським практикам по суті залишило за собою прерогативу присудження вчених звань професора та доцента. Не вдаючись в дискусію щодо доцільності існування таких установлених державою «звань» (а я не належу до прихильників збереження цієї віджилої системи соціальних статусів і винагородження суспільної лояльності науковців), зауважу лише, що в останні роки державні вимоги до здобувачів вчених звань і закладів, що їх присуджують, лише посилились. А от можливості реалізувати ці вимоги дедалі зменшуються, зокрема, фінансові можливості. Чого вартує лише вимога міжнародного стажування? Не дивно, що електронні поштові скриньки викладачів та науковців забиті спамовими розсилками пропозицій «наукового туризму» (а-ля «Альпійські наукові канікули», «Універтур» або взагалі «дистанційного стажування» з публікацією якогось допису в електронній збірці).

Або вимога складання іспитів на знання іноземної мови у визначених державою комерційних мовних центрах (де лише вартість складання іспиту стартує від 5 тисяч гривень)?

Зупинюсь на такій вимозі, як обов'язкова публікація статей у журналах, що індексуються міжнародними наукометричними базами Scopus та/або Web of Science (WoS). Принагідно зауважу, що розумію прагнення стимулювати українських науковців до входження у світовий, чи хоча б загальноєвропейський, науковий простір і всіляко його підтримую, зокрема й власним прикладом публікації у європейських виданнях. Проте вважаю, що інструменти примусу тут не працюють.

Питання навіть не в англійській мові, яка зараз є мовою науки, а в тому, що не всі наукові спеціальності і не всі дослідницькі теми рівнозначно цікаві міжнародному загалу. Чимало викладачів, які не обізнані з тим, як друкуватись у закордонних журналах, змушені сплачувати неабиякі кошти з власної кишені за публікації.

Інструменти примусу посилюють ті неформальні практики, які і так сформувались в українському академічному середовищі. Так, на тлі нових вимог Міністерства буйним квітом зацвіли в Україні пропозиції швидких публікацій у реальних міжнародних журналах (з яких насправді не всі індексуються двома базами, визначеними Міністерством) або у фейкових випусках журналів. Навіть Міністерство почало звертати увагу на шахраїв, які обдурюють викладачів: пропонують публікацію у цілком пристойних, навіть престижних американських чи європейських журналах, але зрештою надсилають авторам електронною поштою файл, який є підробленим випуском журналу [9]. Міністерство ж змушене перевіряти публікації вітчизняних вчених у міжнародних журналах... Про яку автономію закладів освіти та університетської науки тут ідеться? Уявляю вищий урядовий орган у питаннях освіти якоїсь

європейської країни, який визначатиме, на якій посаді має працювати той чи інших науковець в університеті і перевірятиме його публікації у журналах...

По-третє, це менше автономії для українських університетів бачиться у тих проектах документів, які мають регламентувати порядок присудження ступеня доктора філософії і які зараз проходять процедуру обговорення на всіляких заходах. Якщо в європейських університетах процедури присудження наукових ступенів належать до прерогатив самого закладу освіти, який турбується про свою репутацію, і в деяких випадках – фахових співтовариств, то в Україні розробники нових процедур знову ж таки хочуть зберегти дозвілну практику і бюрократичні регламентації (за яких ключовими критеріями стають кількість публікацій як самих здобувачів, так і їхніх опонентів; регламентації підлягають навіть стиль бібліографічних описів використаних джерел).

По-четверте, не краща ситуація і з так званими фаховими журналами. Знову ж таки, Міністерство освіти та науки України продовжує диктат держави над університетами і будь-що прагне зберегти дозвілну систему. Так, наказом Міністерства від 15.01.2018 р. [13] затверджено новий Порядок формування Переліку наукових фахових видань України (журналів, публікація в яких потрібна для отримання наукових ступенів та вчених звань). Цей наказ вважаю продовженням чинної практики включення до переліку фахових видань переважно за формальними ознаками і нівелюванням самоврядності університетів, їхньої наукової автономії.

Згідно з цим наказом, всі наявні на цей момент фахові видання віднесені до категорії В. Це означає, що через два роки ці журнали будуть або переведені до категорій А чи Б (бажаний варіант), або виключені з категорії В без права поновлення. До категорії А включаються журнали, які, в свою чергу, вже ввійшли до Web of Science Core Collection (WoS) або Scopus. Зрозуміло, що це зробити надзвичайно складно, а за два роки без належної завчасної попередньої підготовки зробити це українським журналам практично неможливо. Категорія Б ніби виглядає трохи простіше. Але це не так. Для віднесення журналу до цієї категорії потрібно виконання восьми вимог, деякі з яких досить формальні і не будуть перешкодою. Деякі вимоги потребують неабияких фінансових вкладень у сервісне обслуговування журналу (як-от розміщення на порталі «Наукова періодика України» вартує від 15 тисяч гривень на рік).

Деякі вимоги нового міністерського циркуляру видаються надзвичайно проблематичними. Наприклад, вимога 7 говорить, що у складі редакційної колегії має бути не менше семи вчених (мінімум троє з них мають бути штатними працівниками закладу), які повинні мати не менше трьох публікацій за останні п'ять років або не менше семи публікацій (статті, монографії, розділи монографій, що відповідають науковому профілю видання) за останні п'ятнадцять років, у тому числі не менше однієї за останні три роки, опублікованих щонайменше у двох різних виданнях, включених до Web of Science Core Collection та/або Scopus, або мати монографії чи розділи монографій, видані міжнародними видавництвами, що належать до категорій «А», «В» або «С» за класифікацією Research School for Socio-Economic and Natural Sciences of the Environment (SENSE). Наразі цей SENSE - це консорціум десяти нідерландських університетів та дослідницьких центрів в галузі охорони навколишнього середовища, які готують докторів філософії в цій галузі. Яке відношення до української науки в цілому, наприклад до економіки, права та соціальної роботи (тематичних напрямів нашого журналу), має консорціум нідерландських університетів, які готують фахівців у галузі охорони навколишнього середовища? Більше того Міністерством обмежене право науковців на участь наукову діяльність, адже встановлено, що «вчений може входити до складу не більш як трьох редакційних колегій видань, включених до Переліку» При цьому відкинута роль бібліометричної та змістовної фахової експертизи, на якій наполягали самі науковці [14], і залишене лише право МОН приймати рішення та здійснювати щорічний моніторинг.

На наш погляд, питання кваліфікації наукового видання - справа наукових і професійних спільнот, а не чиновників із Міністерства. І, певне, знову ж таки університет, в якому повинен відбуватись захист наукової роботи, самостійно має визначати вимоги до рівня журналів і рівня статей здобувачів

наукових ступенів. Можливо, час облишити острах самостійності університетів, переглянути практики патерналістського регулювання кожного аспекту функціонування університету?

Перспективи університетської автономії. В Україні наявно багато проблем у сфері освітньої та наукової діяльності. І плагіат, і низька якість публікацій, і «продаж дипломів» тощо. Проте посилення диктату держави, яке спостерігається у нормативно-правовому полі на тлі декларативних розмов щодо автономії університетів, досі не змогло вирішити цих проблем. І навряд чи зможе – з огляду на сьогоднішнє бачення урядовцями «автономії» вищих навчальних закладів, за яким формалізм замінює суть і самоврядування. А це вихолощує ідею університету як суспільного інституту [16] й суспільного блага [4]. Доречно нагадати, що саме університетське самоврядування є однією з найстаріших форм самоврядування, яка ще від часів середньовіччя сприяла перетворенню їх у найбільш вагомий чинник суспільного наукового прогресу [5].

Університетська автономія може мати різні виміри (наукова, освітня, адміністративна, фінансова) і пов'язана з диверсифікацією джерел фінансування [3]. Додам також, що автономія університетів передбачає не лише отримання відповідних прав, а й можливість повноцінної реалізації таких прав і академічних свобод як її основний компонент; така реалізація можлива лише за умов рівності всіх вищих навчальних закладів у їхніх правах та можливостях, співіснуванні університетів різного рівня й призначення. Наразі зараз в Україні, як свідчить аналіз, проведений В. Буяшенко, про таку рівність можна лише мріяти, особливо приватним навчальним закладам [4]. Втім, як і про університетську автономію, зокрема наукову автономію.

Наразі замість реальної автономії в Україні зберігається тотальний державний контроль у сфері освіти та науки, при цьому інституції громадянського суспільства виключені з процесу як визначення наукових пріоритетів, так і організації наукової освіти в університетах. На жаль, попри ухвалення нового законодавства про освіту, актуальною залишається Хартія Університетів України «Академічні свободи, університетська автономія та освіта» (2009 р.), якою закликали надати університетам автономію як «форму встановлення та повсякчасного досягнення академічних свобод, що визначається як необхідна ступінь незалежності університету: у правоздатності вирішувати завдання розвитку особистості, суспільства; від зовнішнього втручання (від держави та інших суспільних сил) приймати рішення стосовно внутрішньої організації та управління, розподілу фінансових ресурсів та генерування доходів, адміністрування і встановлення власної лінії поведінки (місії) у сфері освіти, науково-дослідної роботи, викладання й інших пов'язаних із цим видах діяльності» [15].

Хочеться вірити, що реальна університетська автономія (в її європейському самоврядному, а не в нинішньому етатистському пострадянському варіанті) в Україні таки відбудеться і що журнал «Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму» збереже свою наукову репутацію не залежно від чергових урядових бюрократичних приписів.

Огляд матеріалів цього номеру. Це число журналу відкривають статті, в яких розглядаються питання ринку праці в Україні. Так, доробок *Леоніда Ільчука* представляє результати науково-дослідної розробки «Розроблення проекту методичних підходів до формування Державною службою зайнятості короткострокового прогнозування попиту та пропозиції робочої сили», виконаної Науково-дослідним Інститутом праці і зайнятості населення Міністерства соціальної політики і НАН України. Робота побудована на розумінні, що важливим елементом процесу прогнозування попиту та пропозиції робочої сили є порівняльний аналіз інформації про вакансії та резюме, розміщеної у спеціалізованих джерелах - на Інтернет-сайтах (за принципом відкритості у доступі) із пошуку роботи, у рекрутингових (кадрових) агентствах, друкованих засобах масової інформації, а також на Інтернет-сайті з пошуку роботи Державної служби зайнятості. У статті міститься схематичне відображення алгоритму збору на Інтернет-сайтах із пошуку роботи, оброблення та узагальнення інформації про наявні вакансії і резюме.

Автор наголошує на необхідності розроблення принципово нового програмного забезпечення щодо попиту і пропозицій на ринку праці.

Дискусійні моменти щодо концепції сталого (збалансованого) розвитку обговорюють **Володимир Николишин** та **Наталія Доній**. Цілком слушною видається критика вживання оксюмору «сталий розвиток як перекладу звороту «sustainable development». Автор аналізують важливі міжнародні документи (доповідь «Наше спільне майбутнє», доповідь «Фінансова система, якої ми потребуємо» які розкривають тенденції змін фінансової системи світу, та, зокрема, країн-членів Європейського Союзу. Науковці стверджують, що становлення підтримуваної фінансової системи, до якої прагне Україна, має спиратися не стільки на зростання обсягу ресурсів, скільки на інтенсифікацію інтелектуальної складової соціального простору та запровадження громадського моніторингу за результатами діяльності в усіх кластерах фінансової системи.

Дослідження **Антоніни Шолойко** мало на меті охарактеризувати динаміку показників, що відображають внутрішні фактори впливу на стійкість страхових компаній і страхового ринку України та країн ЄС. Порівняння вітчизняного і європейського досвіду у сфері інвестиційної діяльності страхових компаній дало змогу виявити, що структура інвестиційного портфелю страховиків ЄС подібна до українських страховиків за питомою вагою нерухомості і суттєво відрізняється за іншими видами активів. Зокрема, при забезпеченні стійкості страхового ринку ЄС найпоширенішими є інвестиції страховиків у облігації, емітовані державним та приватним секторами, оскільки вони менш ризиковані. На основі проведеного дослідження авторка розробила пропозиції щодо співпраці страхових компаній з суб'єктами інфраструктури в контексті забезпечення стійкості страхового ринку України.

Стан виконання в Україні державної програми фінансування енергозберезувальних заходів для населення, зокрема динаміку кредитів, виданих банками фізичним особам та об'єднанням співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ) на придбання відповідного обладнання і матеріалів, проаналізувала в своїй роботі **Наталія Мороз**. Дослідниця також звернулася до досвіду інших європейських країн, і цілком слушно вважає, що для проведення комплексної термомодернізації житлового фонду в нашій країні доцільно стимулювати формування конкурентного ринку послуг з управління багатоквартирними будинками шляхом залучення професійних управителів.

Детальний аналіз чинної політики щодо преференцій при оподаткуванні доходів фізичних осіб представлено у статті **Вікторії Іванюк**. Авторка провела оцінку кожного структурного елемента преференційної частини податкової соціальної пільги, податкової знижки, зменшення оподаткованого доходу з огляду на соціальні функції і визначила ключові проблеми низької ефективності застосування податкової знижки. У статті представлено обґрунтування щодо доцільності заміни податкової соціальної пільги на неоподатковуваний мінімум, прирівняний до реальної величини прожиткового мінімуму.

У статті **Оксани Гончаренко** та **Крістину Сіренко** досліджено фінансову забезпеченість домогосподарств шляхом оцінки їх фінансового стану та можливості виконувати ресурсоутворювальну, відтворювальну, регулювальну, розподільчу, інвестиційну, консолідувальну функції та функцію забезпечення життєдіяльності.

Авторки констатують відсутність в Україні домогосподарств, які можуть віднести себе до заможних, та низький показник кількості домогосподарств середнього класу. Хоча ці твердження обґрунтовані даними Державної служби статистики України, проте у вдумливого читача вони можуть викликають сумнів, бо, по-перше, не зовсім зрозуміло, хто віднесений дослідницями до середнього класу, а хто - до заможних, а, по-друге, вибіркоче обстеження бюджетів домогосподарств має сутнісні методологічні проблеми, зокрема, у формуванні вибірки домогосподарств і навряд чи може слугувати єдиним джерелом досить категоричних висновків щодо катастрофічного соціального становища сімей в Україні з огляду на наявні неформальні практики зайнятості та тіньову економіку.

Стаття **Тетяни Степурки**, **Олександри Бетлій**, **Тетяни Семігіної** та **Вікторії Тимошевської** знайомить із частиною результатів дослідження «Індекс здоров'я. Україна» (з першою публікацією

результатів цього загальнонаціонального опитування, що проводилось двома хвилями у 2016 та у 2017 рр., можна ознайомитись у попередньому випуску нашого журналу [2]). Хоча реформа охорони здоров'я фактично починається лише у 2018 р., а її основна частина передбачена у 2019 р., чимало респондентів вважало, що вона вже відбувається, напевне, сприймаючи організаційні трансформації структури охорони здоров'я та самоорганізацію цієї системи за реформування. Прикметно, що гострі публічні (медійні і політичні) дискусії щодо доцільності радикальних змін системи охорони здоров'я зумовила скорочення суспільної підтримки цієї реформи: у 2016 році 93% українців вважали, що реформа системи охорони здоров'я була необхідною, тоді як у 2017 році частка респондентів зменшилась до 84%, хоча й все ще залишається відчутно високою. Результати дослідження підтверджують, що в інтерактивному, мережевому світі комунікація відіграє визначальну роль у формуванні громадської думки і легітимації політичних дій.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Автономія та врядування у вищій освіті / Воробйова О.П., Горецька Т.О., Дем'яненко Н.М. та ін. Київ: Інститут вищої освіти НАПН України, 2015. 192 с.
2. Барська Ю., Степурко Т., Семігіна Т., Тимошевська В. Здоров'я та (не)здорова поведінка українського населення: результати національного репрезентативного дослідження «Індекс здоров'я. Україна» // Вісник АПСВТ. 2018. № 2. С. 77-92.
3. Белялов Т.Е. Русіна Ю. О. Автономний університет у системі сучасних суспільно- економічних відносин // Вісник КНУТД. Серія «Економічні науки». 2015. Спецвип. С. 213-219.
4. Буяшенко В. Недержавні вищі навчальні заклади і державна політика освіти в Україні // Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. 2017. № 4. С. 22-35.
5. Ганіткевич Я. Чи будуть в Україні європейська автономія та самоврядування університетів? // Дух і літера. 2008. № 19. С.103-115.
6. Дрижак В. В., Єрмак С. М. Автономія вищого навчального закладу як фактор забезпечення якості вищої освіти // Вісник Чернігівського національного педагогічного університету. Серія: Педагогічні науки. 2017 Вип. 142. С. 40-44.
7. Мокляк В. М. Обґрунтування поняття «автономія вищого навчального закладу» // Зб. наук. праць Полтавського національного педагогічного університету імені В. Г. Короленка. Серія: Педагогічні науки. 2015. Вип. 63. С. 132-137.
8. Ніколаєв Є., Длугопольський О. Реформа вищої освіти України: реалізація профільного закону в 2014-2016 рр. Київ, 2016. 23 с.
9. Обережно, фейк: науковців вводять в оману, пропонуючи опублікувати статті у підробних виданнях, що нібито входять до Scopus та Web of Science / Міністерство освіти та науки України. 2018. 20 березня. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/oberezhno-fejk-naukovciv-vvodyat-v-omanu-proponuyuchi-opublikuvati-statti-u-pidrobnih-vidanniah-sho-nibito-vhodyat-do-scopus-ta-web-science> (дата звернення 14.05.2018).
10. Про вищу освіту: Закон України від 1.07.2014 № 1556-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення 14.05.2018).
11. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1187: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 р. № 347. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347-2018-%D0%BF/para10#n10> (дата звернення 14.05.2018).
12. Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1187. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-%D0%BF> (дата звернення 14.05.2018).
13. Про затвердження Порядку формування Переліку наукових фахових видань України: наказ Міністерства освіти і науки України від 15.01.2018 № 32. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0148-18> (дата звернення 16.05.2018).
14. Савельєв Ю. Упровадження системи оцінювання і контролю якості наукових видань в Україні // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Соціологія. 2017. № 8. С. 94-96.

15. Хартія університетів України: академічні свободи, університетська автономія та освіта : [створена на Міжнар. конф. «Ольвійський форум-2009» у Ялті 11-15 черв. 2009 р.] // Освіта України. 2009. 10 липня. С. 5.
16. Шиповалова Л.В. Современная идея университета и возможная легитимация философии // Философия и культура. 2015. № 11. С. 1734-1741.