

**11.10.2019**

**Романенко О. Чи потрібна конституція для науки?**

Який досвід може стати у пригоді нашим реформаторам ([ZN.UA](http://ZN.UA)).

Ірина Дегтярєва – кандидат філологічних наук, доктор філософії з політичних наук та адміністрування. Активна діячка об'єднань молодих учених в Україні та Європі. Заступниця голови Ради молодих учених при МОН України, радниця Європейської ради аспірантів і молодих учених Eurodoc, бере участь у роботі Експертної групи Європейської комісії з питань моніторингу кар'єри випускників.

Пані Ірина – науковий співробітник Фондації польських ректорів – провідного think-tank у сфері вищої освіти і науки. Рік тому в Польщі прийнято новий Закон про вищу освіту і науку, у розробці якого брала участь українська науковиця. Думається, уроки польської реформи можуть стати нам у пригоді.

**– Пані Ірино, розкажіть, як вам вдалося долучитися до реформування системи освіти та науки у Польщі?**

– До реформування системи вищої освіти і науки Польщі я долучилася у складі комісії зі стратегічних питань вищої освіти Конференції ректорів академічних шкіл Польщі (далі – КРАСП), яка власне й розробляла пропозиції від ректорського середовища до проекту нового закону – так званого Закону 2.0, або «[Конституції для науки](#)».

Комісія працює у складі двох груп – редакційної (група експертів у сфері вищої освіти) та групи консультантів (власне ректори, члени президії КРАСП) під керівництвом відомого професора Єжи Возніцького – президента Фондації польських ректорів. Оскільки у 2017 р. я почала працювати у Фондації польських ректорів, то відразу занурилась і в законотворчий процес.

Сьогодні можу сказати, що робота комісії над пропозиціями до Конституції для науки – це була важка дворічна системна аналітична праця, за час якої ми підготували 11 документів. Це понад 500 сторінок (усі опубліковані на сайті [КРАСП](#)), з яких за нашою статистикою близько 75 % пропозицій було враховано.

Новий Закон про вищу освіту і науку Польщі був ухвалений 20 липня 2018 року і набув чинності з 1 жовтня 2018 року, проте його впровадження має бути поетапним – до 2023 р.

**– Які процеси реформування у Польщі схожі з тим, що відбувається в Україні?**

– Розумієте, сьогодні загальний порядок денний у політиці у сфері вищої освіти і науки визначається глобальними тенденціями, впливом наукометричних показників, місцем держави/системи/університету в рейтингах, кількістю грантів ERC, H2020, публікаціями у наукометричних базах та індексами цитувань.

Це однозначно виклики і для України, і для Польщі. Але ми не можемо бути осторонь цих процесів, оскільки є ризик маргіналізації та тиску з боку суспільства й вищого політичного керівництва. Тим паче, що досить популярною є риторика типу: «Чому українська (польська) наука так низько у рейтингах? Де наші університети у Шанхайському рейтингу? Українська (польська) наука у занепаді і не має впливу на світову науку...»

Цікаво, що на таку риторичку польські ректори зазвичай відповідають простими числами порівняння бюджетів університетів з першої двадцятки, навіть сотні Шанхайського рейтингу. Польське міністерство й керівництво держави сьогодні розуміють, що досягти високих цілей за умови мізерних бюджетів, особливо у порівнянні зі США чи Великобританією, дуже важко. І цього не можна ігнорувати та недооцінювати. І тут постає питання, як реформувати? Спираючись на досвід США? Німеччини, Великобританії чи Франції?

Безперечно, Польща вивчала різний досвід, це обов'язковий елемент законодавчої роботи, було проведено, як і в Україні, міжнародний аудит системи вищої освіти і науки у рамках програми Горизонт-2020, але при цьому всі розуміли, що процес реформування має спиратися на локальні особливості, національні традиції й досвід (як добрий, так і поганий, до речі) та суспільно-політичні, економічні, ментальні реалії. Порівнювати варто лише те, що є порівнюваним, шукати такого досвіду, який міг би бути адекватним бенчмарком для системи вищої освіти і науки.

Польська реформа консолідувала розрізнене законодавство – до цього вища освіта і наука регулювалися різними законами. Це, до речі, залишається досить проблемним і для України. Закон 2.0 консолідував чотири закони – про вищу освіту, про засади фінансування науки, про наукові ступені і звання та про студентське кредитування; відповідно, зменшилася й кількість виконавчих актів.

Новий закон змінив систему управління та фінансування, форму підготовки докторів філософії у докторських школах та систему присудження наукових ступенів, кардинальні зміни відбудуться у системі оцінювання якості – освіти, докторських шкіл, наукової діяльності, у якій також велику роль відіграватимуть публікації у науково-метричних базах, але також інші критерії. Істотно зменшено кількість галузей наук та наукових дисциплін (спеціальностей). Створено ширші можливості для федералізації суб'єктів системи вищої освіти і науки.

У Польщі дещо підвищено заробітну плату академічних працівників, запроваджено низку державних програм – ініціатив досконалості, спрямованих на підтримку та розвиток як провідних університетів "вищої ліги", так і ключових регіональних вишів та тих, місія яких переважно зосереджена на навчанні студентів та ін.

Перед Україною сьогодні стоять складніші виклики – комплексне реформування системи управління та фінансування вищої освіти і наукових досліджень, створення нових інституцій, зокрема запуск Національного фонду досліджень і, в ідеалі, переведення всього конкурсного фінансування

науки до Фонду, оскільки безпосереднє проведення конкурсів та фінансування наукових досліджень не є функцією міністерства як органу державної влади.

Міністерство в Україні повинно перестати бути research funder, це радянський атавізм. Натомість держава повинна забезпечувати базове фінансування університетів на підставі певної формули (алгоритму), яка би враховувала реальні видатки, різну специфіку закладів, їх роль у розвитку територій та галузей економіки, але водночас спиралася б на якісні показники.

Але, хочу наголосити, базового фінансування просто не може не бути. Це антиконституційно та протизаконно. Успішні системи вищої освіти і науки якраз мають велику частку базового фінансування університетів, безперечно, за певними критеріями та показниками (детально це описано в [Public Funding Observatory EUA](#)). Не можна фінансувати комуналку чи заробітну плату виключно за допомогою коштів наукових грантів.

**– Реформування вищої освіти шляхом введення наглядових рад в університетах пропонується наразі в Україні. Які є виклики та досягнення в таких механізмах? По суті це запровадження бізнес-моделі наглядових рад в освіту. Чи запрацює це в нас? Хто має бути в наглядових радах? Хто має оплачувати їх роботу?**

– Добре питання. Це, до речі, центральне місце у реформі управління – запровадження нового органу управління у закладах вищої освіти – університетської ради, що наполовину складається із зовнішніх членів та має наглядово-контрольні повноваження. Для України це питання теж є дуже важливим, навіть болючим, але, знову ж таки, з огляду на глобальні тенденції професіоналізації університетського управління, неминучим.

Справді, у Польщі новий закон запровадив нову модель системи управління, яка дуже довго й емоційно обговорювалася в академічному середовищі. Головне побоювання – це загроза університетській автономії, яка, до речі, має статус конституційної норми у Польщі, та загроза політизації закладів вищої освіти. Ці два аспекти традиційно є дуже важливими й вразливими.

Тому у Польщі у ході проектування закону модель ради досить суттєво еволюціонувала: спочатку це мав бути орган, який би складався повністю з зовнішніх членів, з великою часткою (навіть до 100 %) іноземців. Дискутували над тим, хто має призначати/обирати цю раду. У результаті обговорень було досягнуто консенсусу щодо такої моделі ради: склад 6 або 8 осіб (половина ззовні) та голова органу студентського самоврядування призначається сенатом університету (вченою радою) на 4 роки.

Але закон водночас встановив досить суворі вимоги до членів ради, однакові для всіх органів управління (і для ректора, і для члена сенату), – наприклад, вік до 67 років, відповідність нормам законодавства про люстрацію тощо. Членство в раді заборонене для працівників у сфері публічної адміністрації (тобто державним службовцям і працівникам органів місцевого самоврядування) та інші вимоги.

До повноважень ради належить висловлення позиції щодо проєкту стратегії університету та його статуту, моніторинг фінансового стану закладу й управління закладом та ін. Рада також пропонує кандидатури на посаду ректора. Це дуже важлива функція, проте рада не має монополії на висунення кандидатів на посаду ректора, кожен університет для себе визначає самостійно, хто ще може мати це право.

Хто має бути в цих радах, кожен університет вирішує для себе самостійно, чітко визначаючи це в статуті, звісно, з дотриманням норм чинного законодавства.

Щодо іноземців у наглядовій раді. Ідея не нова, справді, це досить поширена практика у бізнесі, от тільки часто робочою мовою таких рад є англійська, відповідно, всі документи мають бути англійською мовою. Для банків, великих корпорацій це норма, для університетів – ні. Університети обробляють величезні масиви даних, мати абсолютно всю адміністративну й фінансову документацію англійською мовою дуже важко.

А по-друге, роль ради дуже специфічна, по суті, саме рада має допомагати ректорові та сенатові у стратегічному управлінні закладом, бути союзником та драйвером якісних трансформацій та здійснювати фінансовий контроль — це все реально реалізувати, коли розумієш систему та умови, у яких функціонує університет.

Зауважимо, що витрати університету на утримання ради, зокрема й заробітну плату, транспортно-готельні витрати беруть на себе університети. А оплата має бути, безперечно, якщо ми хочемо професійного підходу у роботі цього органу. Взагалі поняття безкоштовної роботи у польській науці майже немає: всі експерти отримують певну, встановлену законом винагороду, навіть члени робочих груп. Не можна вимагати доброї якісної роботи задарма.

Щодо України, то мені здається, що говорити про виокремлену модель наглядової ради без обговорення цілісної картини – моделі управління закладом вищої освіти – вкрай складно.

До того ж, усе залежить від політичної складової та мети запровадження такого органу: якщо ми говоримо про ручне управління закладами з боку міністерства та можливості звільнення/призначення ректорів, то наглядова рада, особливо, у складі іноземних членів, призначена міністром, може легалізувати механізм прямого втручання. Звичайно, подекуди таке втручання необхідне, але ж не можна це робити методами, які нас повертають у командно-адміністративну систему управління.

Мені здається, що варто все ж зміцнювати засади університетської автономії одночасно з посиленням відповідальності органів управління. На жаль, система колективної (без)відповідальності, яка існує в Україні, не дає змоги це зробити.

По-друге, все ж законодавчо запровадити такий механізм виборів ректорів, щоб запобігти зловживанням, одночасно розвиваючи управлінську культуру та громадську самосвідомість.

По-третє, треба серйозно подискутувати щодо того, як можна якісно управляти університетом без ресурсів – поставте це запитання іноземцеві, розкажіть, як фінансується вища освіта і наука, вони будуть шоковані.

Взагалі варто розглянути питання позбавлення міністерства повноважень засновника, зняття статусу бюджетної установи та передати майно у власність університету. Чому? Тому що відразу, без посередників, буде видно, і для органів контролю теж, хто, де і чим зловживає. Відповідальність має бути персоналізована, а не розмита у довгих процесах ухвалення рішень.

**– Повернімося до роботи вчених в університетах. В Україні великий виклик – запровадження вимоги для всіх викладачів університетів друкувати свої статті в Скопусі, Веб оф Саєнс. Це коштує дорого, вченим не вистачає заробітної плати для цього. Як Польща фінансує науку? Які вимоги щодо публікацій?**

– Вимоги публікацій у наукометричних базах – це знову ж таки наслідок глобальної тенденції параметризації науки. Це є, і від цього не відійдемо, це показник якості наукової діяльності. Взагалі нова модель оцінювання якості наукової діяльності – ось де справжня революція польської реформи.

Евалюації підлягають заклади вищої освіти, наукові установи – усі на однакових умовах – за науковими дисциплінами. Відповідно кожен університет і наукова установа встановили вимоги до науково-педагогічних та наукових працівників щодо плану публікацій – це може бути наукова монографія, опублікована у видавництві, що належить до переліку, визначеного міністерством, наукові статті або матеріали конференцій, опубліковані у наукових журналах, що містяться у міжнародних наукометричних базах, згідно з переліком, затвердженим міністерством. Очевидно, що і журнали з баз Scopus, I WoS є у цьому переліку, але також й інші, груповані за різними науковими дисциплінами, з різною кількістю балів. Є також і польські журнали. Кількість таких публікацій не може бути більш ніж чотири за чотири роки. Звичайно, для індивідуального науковця доробок має велике значення для кар'єрного розвитку, зокрема і для здобуття наукового звання професора, яке присуджується президентом Польщі за окремою процедурою, якою провадить новоутворена Рада наукової досконалості (колишня Центральна комісія з питань наукових ступенів і звань, детальніше, як це функціонувало, можна почитати [тут](#)). До речі, це єдине наукове звання, звання доцента у Польщі немає.

Так, тиск на науковців великий, і це, безперечно, виклик, особливо фінансовий. Адже оплата за публікації часто є чималою, та й перед публікацією статтю потрібно віддати до доброго редактора, якщо хочеш отримати справді високоякісну публікацію для подання у дуже конкурентний журнал, якщо, звичайно, proofreading не роблять іноземні колеги-співавтори.

*Дуже важлива підтримка держави. Польське міністерство ще кілька років тому викупило доступи до баз для всіх державних університетів, а у новому законі запустило державну програму підтримки польських наукових журналів, за якою вітчизняні польські*

журнали на конкурсних засадах отримують кошти для вдосконалення редакційної політики, процесів peer review та ін.

*Взагалі питання щодо оплат за публікації суперечить самій ідеї науки як такої, і про це, власне, говорять на вищому рівні керівництва у Європі, зокрема саме про це ідеться у новій ініціативі т.зв. cOAlition S щодо Плану С (Plan S – впровадження відкритої науки у Європейському дослідницькому просторі).*

Зокрема пропонується журналам переглянути політику щодо стягнення оплат за публікації і зняти оплати для бідних країн та країн, де науковці отримують низьку заробітну платню, тобто це стосується і нас.

**– Чи завжди реформа, розроблена Міністерством освіти, приймається ректорами та іншими агентами змін? Що треба робити, аби реформа запрацювала?**

– У вашому запитанні криється частина відповіді. Для того, щоб будь-яка реформа була втілена в життя, вона має бути, по-перше, розроблена міністерством у співпраці з ключовими гравцями на засадах співучасті та суспільного діалогу, що, звичайно, не означає врахування індивідуальних інтересів окремих груп академічного середовища, що часто суперечать одне одному.

Ідеться про справжній діалог з репрезентативними інституціями, консультації з експертами, громадське обговорення, залучення широкої громадськості у публічні дискусії щодо реформи. Усі спірні питання, важкі моменти мають бути обговорені ДО моменту ухвалення нормативного акта, а не ПІСЛЯ нього, як це, на жаль, відбувається в Україні. Площиною проектування нової Конституції для науки став [Національний конгрес науки](#) та тематичні форуми, які протягом двох років охопили всі академічні осередки та велику частину наукового середовища.

Власне, запорукою успішної реалізації реформи є досягнення згоди та підтримка змін [ключовими гравцями](#) — [конференцією ректорів](#) (яка представляє ректорів та університети), парламентом студентів (який представляє студентське самоврядування), національним представництвом аспірантів (яке представляє аспірантів), профспілками, які представляють працівників.

**Неможливо впроваджувати заплановані зміни без цих гравців.** До речі, ще в 2015 році Конференція ректорів розробила документ під назвою «Програма розвитку вищої освіти до 2020 р.» з ідеєю дерегуляції, яку новий тоді міністр науки та вищої освіти взяв на озброєння для майбутньої реформи. Отже, саме середовище, можна сказати, було готове й навіть вимагало змін.

По-друге, для того, щоб було досягнуто суспільного консенсусу щодо прямої змін, законодавець повинен мати бачення реформи та її головну мету. І у процесі консультацій обговорювати всі пропозиції, з огляду саме на це. На початку проектування реформи Міністерство оголосило конкурс на підготовку концепції реформи, три експертні групи-переможці підготували три різні концепції. Так і почався процес. В Україні дуже часто бачення



системи є досить розмитим під час проектування закону, що дає змогу для задоволення інтересів ключових гравців уводити низку норм, які або суперечать ідеї закону, або є такими, які важко реалізувати.

По-третє, разом з ідеєю реформи міністерство має детально підготувати процес її впровадження, тобто розробити низку виконавчих актів, відразу внести відповідні зміни до інших нормативних актів, щоб не було суперечності, розкласти цей процес на конкретні дати у календарі та етапи. По суті, Конституція для науки у Польщі – це два великих закони – Закон про вищу освіту і науку та Закон з упровадження Закону про вищу освіту і науку, причому цей, другий, за обсягом є більшим за основний і містить чіткі хронологічні рамки ухвалення виконавчих актів. Дуже важливо, щоб процес імплементації проектувався так само ретельно й серйозно, бо без нього реформа як така не відбудеться.

Польське право вимагає такий цікавий документ, який має назву «Оцінка результатів законодавчих змін» (OSR – Ocena skutków regulacji), у якому потрібно дуже чітко визначити та описати ефекти системних змін, які закладаються у законопроект.

По-четверте, реформа потребує фінансування. І тут велика роль міністра як лобіста інтересів на найвищому політичному рівні. Треба чесно визнати, що не може бути реформи без конкретних інвестицій. Не все тут вдалося і польському міністру, бо сектор вищої освіти і науки, як і у будь-якій системі, конкурує за державний бюджет з іншими – медициною, соціальною системою, пенсіями, ЖКГ тощо.

По-п'яте, і останнє, польський досвід дає цікавий приклад такого циклу реформування, невіддільною частиною якого є моніторинг та оцінювання. Зауважте: не контроль (!), а моніторинг.

Для цього міністр науки та вищої освіти Польщі сформував експертну групу з питань моніторингу впровадження закону. Метою цієї групи є, по суті, обговорення з міністром та працівниками міністерства проблем, які виникають у процесі імплементації закону, зокрема у зв'язку з якимись невдалими формулюваннями у законі, що теж трапляються. Чесна розмова про реальну ситуацію. Цього дуже бракує в Україні.

Насамкінець, щоб не створилося враження, що все таке чудове і бездоганне, інколи політична доцільність та політичний вплив під час роботи над законопроектом у парламенті, на жаль, можуть зіпсувати гарні ідеї.

Наприклад, на останніх етапах обговорення у комісіях у Сеймі та Сенаті Польщі було внесено статтю щодо неможливості звільнення з посад академічних працівників суддів Конституційного Суду, Верховного Суду, Вищого Адміністративного Суду, тобто їх довічне працевлаштування, що у світлі неоднозначних реформ судової системи обурило академічне середовище, ректорів зокрема. Уявіть, навіть змінити умови праці таких осіб неможливо!

Вікове обмеження для всіх органів управління закладами вищої освіти – до 67 років – не є доречним стосовно зовнішніх членів наглядової ради, але водночас відповідає політичній меті – перезавантаженню системи, зокрема її

остаточної «декомунізації» та омолодженню. І, до речі, вікове обмеження для керівних органів не є порушенням прав людини, оскільки ідеться про виконання публічних функцій та управління публічними установами.

Безперечно, перед новим українським урядом, новим міністром та її командою багато складних завдань, для розв'язання яких просто немає легких рецептів. Маю надію, що досвід наших сусідів може бути де в чому корисним і для проектування змін в Україні.