

УДК: 346.7:37

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ШЛЯХІВ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ НА РІВНІ ОКРЕМИХ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

*Б.В. Деревянко,
завідувач кафедри господарського та екологічного права
Донецького юридичного інституту ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка,
к.ю.н., доцент*

Протягом останніх років освітня галузь в Україні переживає постійні реформування і випробовується на стійкість до різних експериментів. Реформування зачіпає навчальні заклади (далі – НЗ) усіх рівнів акредитації. Зачіпає приватні НЗ, комунальні НЗ – НЗ сільських, селищних, міських громад, НЗ загальнодержавного значення. Організаційні, господарські, фінансові та інші проблеми мають і НЗ, що готують кваліфікованих працівників, і спеціалізовані та класичні вищі навчальні заклади (далі – ВНЗ). Їх реформування на сьогодні є необхідною дійсністю. Постають питання щодо обрання шляхів та напрямів реформування. Слід сказати, що реформування «зверху» від КМУ та МОН України не тільки обговорюється, а вже протягом кількох років фактично проводиться. Питанням реформування системи МОН України та окремих НЗ (особливо ВНЗ) присвячено велику кількість робіт вітчизняних юристів з різних галузей права та державного управління. Можна назвати лише такі прізвища, як: Г.С. Безверхня, Л.В. Беззубко, В.М. Бесчастний, Т.М. Боголіб, О.В. Волошина, Д.І. Дзвінчук, О.Ф. Долженков, С.А. Загородній, К.А. Карчевський, Т.П. Козарь, М.Н. Курко, В.О. Меркулова, А.О. Монаєнко, Є.А. Огаренко, Г.О. Пономаренко, Л.С. Соколова, В.М. Співак, В.Я. Тацій та ін. Переважна більшість українських юристів питання реформування освітньої галузі розглядала з точки зору інтересів держави та МОН України. Робіт, присвячених розгляду питань реформування НЗ на регіональному рівні, було небагато (можна назвати¹ та ін.). Аналіз проблем господарської діяльності окремих НЗ та ВНЗ в останніх працях вітчизняних вчених не проводився.

¹ Савчук В.А. Аналіз динаміки функціонування закладів освіти у Хмельницькій області / В.А. Савчук // Економіка та держава. — 2009. — № 10. — С. 32—34.

Тому на сьогодні виглядає актуальним дослідження можливості реформування діяльності НЗ у межах окремих регіонів. Оптимізація освітньої сфери на рівні кожного регіону, яка забезпечить інтереси власників майна суб'єктів господарювання - НЗ та потреби у фахівцях цього регіону, сприятиме вирішенню загальнонаціональних проблем у досліджуваній сфері.

Ціллю статті є визначення шляхів оптимізації системи НЗ на рівні окремого регіону України, яка максимально можливо задовольнить публічні та приватні інтереси.

Зараз в освітній галузі склалася ситуація, пов'язана зі зменшенням НЗ I-II рівнів акредитації на користь надмірного утворення ВНЗ III-IV рівнів акредитації. Другою особливістю освітньої галузі як на рівні держави, так і на рівні регіонів є перехил у бік підготовки фахівців гуманітарної спрямованості за рахунок підготовки недостатньої кількості фахівців з технічних спеціальностей. Така ситуація потребує змін, оскільки економісти, юристи, біологи, філологи, філософи та ін., говорячи мовою економічної теорії, не виготовляють додаткового продукту, а лише беруть участь у його перерозподілі.

О. Святоцький вказує, що у 2008 році у Великій Британії існувало близько 100 університетів, у Франції – близько 80, в Італії – близько 60, у Польщі – 11, а в Україні – 904, із них 288 готували майбутніх юристів. На його думку, така ситуація склалася через непрозорість діяльності акредитаційних комісій¹.

У науковій літературі слушно піднімаються питання з приводу марнотратства при підготовці фахівців з вищою освітою, які не потрібні державній сфері. Витрачаються державні кошти на підготовку кадрів, від праці яких надалі відмовляться. В Україні на безкоштовній державній основі продовжують готуватися бухгалтери, менеджери, юристи, які не знайдуть собі місця роботи за фахом².

¹ Комаров В. Сучасні аспекти модернізації вищої юридичної освіти / За підсумками круглого столу «Проблеми вищої юридичної освіти в Україні: нові виклики сучасних реалій» (17.11.2008 р., м. Харків) / В. Комаров // Право України. — 2009. — № 1. — С. 11—12.

² Огаренко Є.А. Удосконалення нормативно-правової бази регулювання сфери вищої освіти в Україні / Є.А. Огаренко // Наше право. — 2009. — № 3. — С. 68.

Стосовно підготовки юристів В. Комаров вказує, що приблизний розподіл загального ліцензійного обсягу з напрямку «право» за регіонами становить: Північний – 39%, Східний – 27%, Південний – 14%, Західний – 11%, Центральний – 9%. Лише у м. Київ існує приблизно 50 НЗ, що здійснюють підготовку юристів¹.

Наведені абсолютні та відносні кількісні дані вказують на необхідність скорочення кількості гуманітаріїв (у першу чергу економістів та юристів) на користь підготовки фахівців з технічних спеціальностей, а також на необхідність скорочення кількості місць у ВНЗ або самих ВНЗ III-IV рівнів акредитації на користь підготовки осіб із професійно-технічною освітою (далі – ПТО).

Вирішення цієї проблеми повинно здійснюватися комплексно – на державному і регіональному рівні одночасно. Видається, що регіони повинні формувати свої потреби і передавати свої замовлення на державний рівень для визначення акредитованого і ліцензованого обсягу.

На державному рівні МОН України має видавати ліцензії лише найкращим ВНЗ, а також спільно з іншими державними і регіональними органами проводити політику на користь підвищення рівня технічної освіти (причому не тільки вищої). Можливе проведення соціальної реклами типу «гарний токар або слюсар без вищої освіти заробляє набагато більше, ніж посередній юрист чи економіст із освітньо-кваліфікаційним рівнем (далі – ОКР) «магістр». А це є сьогоднішньою дійсністю.

Така спільна державно-регіональна політика уже у недалекому майбутньому дасть позитивні результати, адже як вказує російський професор В. Лісов, уже в реальностях сьогоднішньої динаміки іще пагано структурованої виробничої сфери наявний дефіцит працівників, спроможних професійно і відповідально виробляти необхідні суспільству матеріальні блага із застосуванням не тільки свого інтелекту, але і своїх умілих рук. Такі професіонали, безперечно будуть ще більш затребувані

¹ Комаров В. Сучасні аспекти модернізації вищої юридичної освіти / За підсумками круглого столу «Проблеми вищої юридичної освіти в Україні: нові виклики сучасних реалій» (17.11.2008 р., м. Харків) / В. Комаров // Право України. — 2009. — № 1. — С. 11.

на майбутньому етапі широкого застосування інноваційних промислових технологій і зростання суспільної потреби у складних техніко-економічних системах¹.

В.М. Бесчастний пропонує МОН України здійснити заходи щодо створення окремої ланки освіти – базової (середньої) професійної зі збереженням ОКР «молодший спеціаліст»; за НЗ цієї ланки освіти зберегти права щодо надання випускникам основної школи паралельно повної загальної середньої освіти та ОКР «молодший спеціаліст», а з деяких професій – робітничої кваліфікації; створити законодавчі акти прямої дії про базову (середню) професійну освіту і законодавчих засад функціонування таких закладів як самостійно, так і в структурі ВНЗ².

НЗ, що готуватимуть професійно-технічних фахівців, у переважній більшості повинні орієнтуватися на регіональний ринок праці. Так було у кращі часи для ПТО, і так повинно бути зараз. Проте переведення їх фінансування з державного на місцевий рівень повинно здійснюватися еволюційним шляхом, поступово або поетапно. В іншому випадку виникає загроза взагалі втратити ПТО. Це ледь не відбулося у Російській Федерації (далі – РФ).

Там планувалося наблизити професійні училища, ліцеї, технікуми і коледжи до регіональних ринків праці. Однак одразу негативними результатами стали дезінтеграція єдиного російського освітнього простору, а також перенесення фінансування установ початкової професійної освіти та спеціальної професійної освіти на часто дефіцитні регіональні бюджети з відповідними дестабілізуючими роботами НЗ наслідками³.

Проте все одно такий перехід необхідно робити. Можливо слід запровадити механізм змішаного фінансування регіональних закладів ПТО. В.М. Бесчастний пропонує формувати його на основі взаємодії органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної влади, різних організаційно-правових структур, а також тристороннього договору підготовки кадрів, який матиме цільове спрямування

¹ Лисов В. Довузовское профессиональное образование в России: нынешнее состояние и вопросы модернизации / В. Лисов // Российский экономический журнал. — 2008. — № 7—8. — С. 55.

² Бесчастний В.М. Розвиток механізмів фінансування навчальних закладів в Україні / В.М. Бесчастний // Економіка та держава. — 2009. — № 10. — С. 56.

³ Лисов В. Довузовское профессиональное образование в России: нынешнее состояние и вопросы модернизации / В. Лисов // Российский экономический журнал. — 2008. — № 7—8. — С. 37.

відповідних коштів на підготовку конкретного студента з виконання певних зобов'язань з боку фінансуючого, фінансованого суб'єктів та суб'єкта, що управляє відповідними коштами, для фінансування видатків на здобуття ПТО. Названий договір повинен передбачати взяття суб'єктом господарювання на себе функції фінансуючої сторони; місцевим органом виконавчої влади – агента, що організує фінансування й гарантує дотримання договірних зобов'язань; третьою стороною (студентом) – зобов'язання відпрацювати після здобуття відповідної спеціальності на заздалегідь обумовлених умовах певний строк на підприємстві, що фінансує його навчання¹.

Такий механізм був би майже ідеальним у сучасних українських умовах. За умови його реалізації держава могла б позбутися значних видатків, регіони могли б за рахунок ефективного децентралізованого управління отримувати доходи від підготовки фахівців із ПТО. При цьому і держава, і регіони могли б отримувати ще більші доходи від додатково виготовленої продукції (виконаних робіт, наданих послуг), сплачених податків, утворених робочих місць регіональними суб'єктами господарювання.

Слід сказати, що саме так працюють місцеві НЗ в інших країнах. Так, наприклад, у США взагалі відсутня загальнодержавна система освіти. НЗ усіх рівнів, крім військових академій, непідвідомчі федеральному уряду. При цьому державна влада фінансує федеральні освітні програми, у яких беруть участь як державні (штатів), так і приватні НЗ. Міністерство освіти, створене у 1979 році, розробляє програми федеральної допомоги освіті, координує дослідження у цій галузі й надає допомогу в експериментальному провадженні результатів цих досліджень, надаючи субсидії деяким НЗ². За законодавством Іспанії до відання органів місцевого самоуправління – муніципій належить будівництво й утримання державних шкіл, проведення заходів або утримання спортивних і культурних об'єктів, організація дозвілля, туризму. У містах із населенням більш ніж 5 тис. осіб

¹ Бесчастний В.М. Розвиток механізмів фінансування навчальних закладів в Україні / В.М. Бесчастний // Економіка та держава. — 2009. — № 10. — С. 56.

² Боголіб Т.М. Фінансові аспекти розвитку вищої освіти у США / Т.М. Боголіб // Фінанси України. — 2010. — № 2. — С. 72.

до послуг муніципій додається утримання громадських бібліотек; а в містах із населенням більш ніж 20 тис. осіб – утримання спортивних об'єктів для державних потреб¹.

У РФ діє цільова програма «Розвиток установ початкової і середньої професійної освіти у місті Москві на 2008-2010 роки», головними управлінськими завданнями якої є: 1) вирішення майново-правових питань повернення у власність Москви установ довузівської професійної освіти, побудованих за рахунок бюджетних коштів та пізніше приватизованих; завершення процесу передачі федеральних установ спеціальної професійної освіти у відання московського уряду; 2) удосконалення системи нормативного фінансування на основі більш повного обліку витрат на підготовку кадрів у розрізі конкретних професійних груп; 3) використання інституту міського замовлення за найбільш затребуваними і перспективними для столичного регіону професіями і спеціальностями².

В Україні господарське та адміністративне законодавство не містить заборони на здійснення господарського керівництва НЗ органами місцевого самоврядування. Територіальна громада села, селища чи міста, обласна рада мають право виступати засновниками НЗ та здійснювати відносно нього організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності.

На конкурентоспроможність послуг впливає регіон розташування НЗ. Ним визначаються зовнішні умови функціонування НЗ – демографічна ситуація, ємкість ринку праці для випускників, рівень добробуту населення, стан економіки регіону та її спеціалізація, вектор потреби населення в освітніх послугах, структура освіти в регіоні, соціальна мобільність населення, наявність зв'язків з іншими регіонами у сфері освіти, наявність інших конкуруючих НЗ³. Регіон, вдало розташований географічно, у якому проживає велика кількість людей, є велика потреба у фахівцях

¹ Нанба С.Б. Законодательные основы установления компетенции местных органов власти в Испании / С.Б. Нанба // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2009. — № 2 (17). — С. 110.

² Лисов В. Довузовское профессиональное образование в России: нынешнее состояние и вопросы модернизации / В. Лисов // Российский экономический журнал. — 2008. — № 7—8. — С. 52.

³ Монаєнко А.О. Особливості позабюджетної діяльності вищих навчальних закладів / А.О. Монаєнко // Наше право. — 2009. — № 4. (Ч. 1). — С. 118.

різного профілю, може залучати на навчання до своїх НЗ на платній основі велику кількість студентів.

При цьому сама калькуляція оплати освітніх послуг може значно різнитися в залежності від того, є їх споживач мешканцем цього регіону, чи ні. Так, наприклад, вартість навчання у державному Каліфорнійському університеті – Бергені для жителя цього штату становить 7-8 тисяч дол. США за рік, а для жителів інших штатів – на 10-12 тис. доларів більше¹. Найпотужніший серед сінгапурських ВНЗ – Наньянгський технологічний університет (Nanyang Technological University), що у рейтингу 500 найкращих ВНЗ світу за 2008 рік посів 77 місце (з країн СНД у рейтингу було представлено лише Університет імені М. Ломоносова – 183 місце), 11 випускників якого отримали Нобелівську премію, експортує освітні послуги, оскільки серед студентів, що здобувають ОКР «бакалавр», 20 % є громадянами інших країн, а серед студентів, які здобувають ОКР «магістр» або ступінь доктора філософії – таких осіб 60 %. Студент з іншої країни, що навчається за власний рахунок, сплачує за навчання утричі більше, ніж громадянин Сінгапуру. У випадку взяття ним зобов'язання пропрацювати у компаніях Сінгапуру три роки – плата буде вище в 1,5 рази у порівнянні з громадянами Сінгапуру. У середньому річна плата для титульних громадян складає 20 тис. доларів США. Проте 80 % цієї суми сплачує держава. Таким чином здійснюється підтримка інновацій за рахунок створення нових знань, створення умов і забезпечення доступу до глобальних джерел знань та використання цих знань виходячи із місцевих умов, а також внеску освіти у формування людського капіталу шляхом підготовки висококваліфікованої робочої сили – вчених, спеціалістів, керівників, вчителів тощо².

Приклад освітньої системи Сінгапуру є цікавим з тієї причини, що кількість громадян Республіки Сінгапур приблизно дорівнює кількості мешканців Донецької області. Тому структура НЗ може бути запозичена українськими регіонами. Сінгапурська вища школа представлена чотирма університетами та п'ятьма

¹ Боголіб Т.М. Фінансові аспекти розвитку вищої освіти у США / Т.М. Боголіб // Фінанси України. — 2010. — № 2. — С. 75.

² Федоренко В.Г. Фактор вищої освіти в інноваційній економіці Сінгапуру / В.Г. Федоренко, І.М. Грищенко, О.С. Вітковський // Економіка та держава. — 2009. — № 6. — С. 6.

політехнічними інститутами. За прикладом Японії та США багато інших країн світу сприяють створенню приватних ВНЗ. Один із чотирьох університетів Сінгапура – Сінгапурський університет управління за своїм статутом є приватним НЗ із державним фінансуванням. Нам складно зрозуміти як це може бути за відсутності корупції, проте держава таким чином інвестує у розвиток наукомісткої економіки.

Політехнічні інститути на відміну від університетів готують лише фахівців інженерних спеціальностей лише ОКР «бакалавр», не займаються науково-дослідною роботою і є значно меншими (12-16 тисяч студентів)¹. Аналогічним чином може бути структурована система НЗ Донецької або іншої області України. Кілька класичних надвеликих університетів з мережею шкіл, коледжів, ліцеїв, закладів ПТО, технікумів, інститутів, лабораторій, конструкторських бюро тощо, а також кілька галузевих академій або інститутів будуть забезпечувати якісну підготовку фахівців з гуманітарних та технічних спеціальностей, необхідних для економіки і соціальної сфери регіону - області.

Отже, проведене дослідження дозволяє зробити наступні висновки - шляхи оптимізації системи НЗ в окремому регіоні: по-перше, реформування сфери освіти повинно проводитися одночасно на державному та місцевому рівні; по-друге, об'єктивні тенденції укрупнення суб'єктів господарювання та утворення холдингових компаній на основі злиття та поглинання, що проходять в інших сферах господарювання, повинні мати місце й у сфері освіти. Тому слід позитивно ставитися до ліквідації НЗ, що не відповідають ліцензійним умовам, або до об'єднавчих процесів у сфері регіональної та державної освіти; по-третє, НЗ у першу чергу повинні орієнтуватися на задоволення потреб регіонів, за рахунок державного або регіонального фінансування має проводитися підготовка тільки працівників необхідних спеціальностей у необхідній кількості. Суб'єкти господарювання також повинні брати участь у фінансуванні підготовки високоякісних фахівців потрібних їм спеціальностей; по-четверте, держава і регіони повинні проводити політику, спрямовану на підвищення престижу ПТО; діяльність

¹ Федоренко В.Г. Фактор вищої освіти в інноваційній економіці Сінгапуру / В.Г. Федоренко, І.М. Грищенко, О.С. Вітковський // Економіка та держава. — 2009. — № 6. — С. 6.

регіональних НЗ ПТО повинна будуватися у тісному взаємозв'язку з територіальними громадами та підприємствами-замовниками; по-п'яте, якісні освітні послуги повинні експортуватися за додаткову плату до інших регіонів держави та за кордон.

Реалізація хоча б частини із запропонованих шляхів оптимізації системи НЗ на рівні окремих регіонів – областей України сприятиме досягненню приватних інтересів власників майна НЗ, та значної кількості публічних інтересів, що у глобальному сенсі сприятиме підвищенню показника національного доходу. Проте перед остаточним приведенням системи НЗ України у відповідність до європейських стандартів потрібно провести значну кількість комплексних міжгалузевих досліджень.

АНОТАЦІЯ:

У статті запропоновано зменшити кількість ВНЗ за рахунок підвищення якості, посилити роль регіонів та суб'єктів господарювання у підготовці фахівців. Відзначено, що за рахунок державного або регіонального фінансування має проводитися підготовка тільки працівників необхідних для регіону спеціальностей у необхідній кількості.

Ключові слова: ВНЗ, якість, регіон, державне фінансування.

АННОТАЦИЯ:

В статье предложено уменьшить количество ВУЗов за счет повышения их качества, усилить роль регионов и субъектов хозяйствования в подготовке специалистов. Определено, что за счет государственного и регионального финансирования должна проводиться подготовка лишь работников необходимых региону специальностей в необходимом количестве.

Ключевые слова: ВУЗ, качество, регион, государственное финансирование.

SAMMARY:

In the article it is suggested to decrease the amount of higher educational establishments, improve their quality, strengthen the role of regions and corporations in preparation of specialists. The state and regions must finance preparation of workers of specialities, necessary a region in a necessary amount.

Key words: higher educational establishment, quality, region, state financing.