

УДК 37.015.6:378(477)

Заїка Ю.А.

Харківський гуманітарний університет
«Народна Українська Академія»

РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

У публікації підлягають розгляду питання щодо особливостей нормативно-правового регулювання сфери вищої освіти України. Розглянуті основні інструменти регулювання сфери вищої освіти України. Наводяться основні організаційно-економічні умови для реалізації механізму фінансування вищих навчальних закладів.

Ключові слова: регулювання сфери вищої освіти, держава, інструменти регулювання, вища освіта, ендавмент, освітня реформа, державне-приватне партнерство.

Заїка Ю.А.

РЕГУЛИРОВАНИЕ СФЕРЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

В публикации подлежат рассмотрению вопросы относительно особенностей нормативно-правового регулирования сферы высшего образования Украины. Рассмотрены основные инструменты регулирования сферы высшего образования Украины. Приводятся основные организационно-экономические условия для реализации механизма финансирования высших учебных заведений.

Ключевые слова: регулирование сферы высшего образования, государство, инструменты регулирования, высшее образование, эндаумент, образовательная реформа, государственно-частное партнерство.

Zaika Yu.

REGULATION OF THE SPHERE OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS OF ECONOMIC DEVELOPMENT

The publication considers the peculiarities of legal regulation of the sphere of higher education in Ukraine. The basic tools of regulation of higher education in Ukraine are examined. The basic organizational and economic conditions for the implementation of the mechanism of financing of higher education institutions are given.

Keywords: regulation of the sphere of higher education, state, regulatory instruments, higher education, endowments, educational reform, state-private partnership.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Вища освіта в Україні відіграє особливу роль для формування економічної політики України. З нею зв'язуються надії на модернізацію економіки і збільшення темпів економічного зростання.

Вища освіта одна з найважливіших складових системи освіти, що забезпечує фундаментальну наукову, професійну та практичну підготовку, здобуття громадянами освітньо-кваліфікаційних рівнів відповідно до їх покликань, інтересів і здібностей, удосконалення наукової та професійної підготовки, перепідготовку та підвищення кваліфікації. Вища освіта – це такий освітнянський рівень, який здобувається особою у

вищому навчальному закладі в результаті послідовного, системного та цілеспрямованого процесу засвоєння змісту навчання, який ґрунтується на повній загальній середній освіті й завершується здобуттям певної кваліфікації за підсумками державної атестації [11, с. 221]

Освітня реформа, що розгорнулася в Україні, відбувається одночасно з іншими великомасштабними системними перетвореннями – адміністративною, податковою та бюджетною реформами, реформою місцевого самоврядування і т.д. Проте, мабуть, жодна з перерахованих реформ не викликає стільки критики, скільки доводиться її на частку реформи освіти. Не вдаючись у суть гострої полеміки, відзначимо, що обов'язковою вимогою до їх проведення мають стати, по-перше, збереження всього найкращого, що накопичувався у вітчизняній освіті за століття його існування; по-друге, непорушність конституційного права громадян на отримання освіти; по-третє, націленість реформи освіти на поліпшення якості життя і підйом економіки; по-четверте, інтеграція української освіти в єдиний європейський освітній простір.

Домогтися реалізації тих цілей, які поставлені сьогодні перед українською освітою, можна тільки за умови належного фінансування. Фінансування освіти – найважливіша матеріальна гарантія реалізації конституційного права на освіту.

Витрати на вищу освіту – вагома частина державних витрат бюджету. Якщо ще кілька років назад на порядку денному як першочергова стояла проблема хронічного недофінансування, то зараз акцент переноситься на проблеми ефективності «державних витрат на вищу освіту та забезпечення прозорості механізму фінансування».

Нові завдання, що стоять перед системою вищої освіти в частині вдосконалення механізму її фінансування, вимагають їх найшвидшого осмислення, відображення в правовій доктрині, а також в чинному законодавстві України.

Все це в кінцевому підсумку і зумовлює актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Теоретичні аспекти для дослідження проблем регулювання сфери вищої освіти буди розглянуті в роботах багатьох авторів, найбільш цікавими з них є праці Астахова В.В., Гурака Р., Квіат С., Кінаш І.П., Сазик В., Черкашина Д. К. Швеця Д. Є. та ін..

Цілі статті. Метою статті виступає аналіз правових засад реформування вищої освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Основоположним законодавчим актом виступає Конституція України, стаття 53 якої закріплює право кожного на освіту. Системоутворюючим актом виступає Закон України «Про освіту» № 1060-ХІІ від 23.05.1991 р. [10], який встановлює вихідні, первинні норми правового регулювання у сфері вищої освіти.

Важливим кроком у розбудові вітчизняної освітньої галузі стало прийняття Верховною Радою України Закону «Про вищу освіту» [2]. Новий закон вступив у дію у вересні 2014 року, і з його реалізацією пов'язують якісні зміни у системі підготовки висококваліфікованих фахівців та запровадження європейських стандартів вищої освіти.

Закон встановлює правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти в Україні, створює умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу з вищими навчальними закладами, органічного поєднання освіти з науковою діяльністю, сучасним виробництвом та технологіями з метою підготовки

конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку України, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях. Закон України «Про вищу освіту» інституціонує фінансову автономію вищих навчальних закладів, що зменшує податкове навантаження, легалізує фонди сталого розвитку університетської освіти, дає можливість більш ефективно здійснювати управління власними надходженнями не через систему державного казначейства.

Посилення контролю за цільовим призначенням витрат здійснюватиметься із залученням університетських громад. Сприяє демократизації університетського життя мають і принципово нові та більш прозорі процедури обрання адміністрації вищих навчальних закладів і спрощені процедури їх відкликання.

Суттєве зменшення навчального навантаження науково-педагогічних працівників та запровадження європейського досвіду фінансування наукових проєктів має сприяти підняттю університетської науки на якісно новий рівень. Позитивний вплив на розвиток студентської науки та залучення талановитої молоді до ґрунтовних досліджень матиме зменшення обсягу навчальних кредитів.

Реформа освіти в Україні ставить метою досягнення відповідності якості освіти вимогам інноваційного розвитку та приведення його змісту і структури до потреб ринку праці. У своєму фінансовому аспекті вона передбачає зміну системи фінансового забезпечення діяльності навчальних закладів, у тому числі установ вищої професійної освіти і полягає у наступному:

- підвищення ефективності праці професорсько-викладацького складу;
- запровадження механізмів нормативно-подушного фінансування для забезпечення прозорості витрачання бюджетних коштів.
- стимулювання конкуренції між освітніми установами, в тому числі державними та приватними.

Надання навчальним закладам більшої фінансової свободи по порівняно з бюджетним фінансуванням призводить до необхідності комплексної оцінки відповідності ресурсів установи встановленим цілям його діяльності.

Задачами, які розв'язуються при управлінні фінансами ВНЗ в нових умовах, є:

- матеріальне забезпечення державної послуги відповідно до виділеними на її реалізацію засобами;
- забезпечення поточної ліквідності діяльності ВНЗ, тобто відповідність наявних ресурсів витратам не тільки в загальній сумі річного бюджету, але і всередині будь-якого тимчасового інтервалу.

Незважаючи на те, що проблемам нормативно-правового регулювання сфери вищої освіти в Україні приділяється багато уваги, як показав аналіз чинного законодавства [1-10], необхідно суттєво переглянути питання, пов'язані з економічними і фінансовими аспектами для забезпечення ефективного розвитку вітчизняної системи освіти.

У таблиці 1 представлена класифікація нормативно-правових актів, які відображають основні інструменти державного регулювання сфери вищої освіти, а також наведено їх характеристику з точки зору недоліків у функціонуванні та пропозицій щодо їх нівелювання.

Таблиця 1

Характеристика інструментів державного регулювання сфери вищої освіти

Інструменти державного регулювання	Якими законами регулюється	Недоліки в регулюванні вищої освіти в Україні	Рекомендовані удосконалення для вирішення проблем системи вищої освіти
Ліцензування	ЗУ «Про вищу освіту», ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності», Постанова КМУ «Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг»	Існує суперечність між положеннями ЗУ «Про вищу освіту», ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності», які передбачають різні стандарти ліцензування	Необхідним є це внесення змін до Закону України «Про вищу освіту», а також необхідний перегляд Закону України «Про освіту» та внесення в нього відповідних змін.
Квотування	ЗУ «Про вищу освіту», Наказ МОН «Про затвердження Умов прийому на навчання до вищих навчальних закладів України в 2016 році»	Існує проблема зменшення переліку категорій осіб, що мають право вступу на позаконкурсній	Необхідно законодавчо визначити в умовах прийому кількість місць державного замовлення, на які можуть претендувати позаконкурсники і встановити квоту 10%.
Антимонопольні заходи	ЗУ «Про вищу освіту»	Наразі у вищих учбових закладах існує: - нестача коштів на модернізацію деяких підрозділів; - високі ціни за навчання; - залежність від попиту ринку праці та освіти; - невисока конкурентоспроможність з іноземними навчальними закладами.	Так, одним із етапів упровадження конкурентної політики вищого учбового закладу є постійне вдосконалення маркетингової політики, науково-педагогічного складу, матеріально-технічної бази. Одним з найефективніших методів, що дозволить навчальному закладу вистояти у жорсткій конкурентній боротьбі на ринку послуг у сфері вищої освіти є розробка та запровадження (вдосконалення) діючих систем управління якістю відповідно до вимог міжнародного стандарту ISO 9001:2008 «Система менеджменту якості. Вимоги».
Регулювання оплати праці	ЗУ «Про освіту», ЗУ «Про вищу освіту», ЗУ «Про оплату праці», «Концепція розвитку освіти України на період 2015 – 2025 років»	У сучасних умовах розвитку вищої освіти існує слабкий зв'язок між якістю викладання і рівнем оплати праці викладачів.	Так, оплата праці науково-педагогічного працівника повинна прямо залежати від того, наскільки такий викладач реально користується попитом у студента, оскільки саме студент має обирати відповідного викладача. Так, розмір оплати викладача за лекцію має відповідати пропорційно виявленому бажанню студентів слухати таку лекцію. Для реалізації вище наведеного необхідно внести зміни в профільні закони.

продовження таблиці 1

1	2	3	4
Плани і комплексні програми	ЗУ «Про вищу освіту», Наказ МОН «Про особливості формування навчальних планів на 2015/2016 навчальний рік»	Прийняття ЗУ «Про вищу освіту» уможливило надання вищим навчальним закладам розширеної автономії, у тому числі і щодо побудови освітньої траєкторії, зокрема у формуванні освітніх програм та навчальних планів підготовки фахівців різних ступенів вищої освіти. Проблемою є відсутність законодавчого закріплення: – апробація програм підготовки фахівців з наступною корекцією (наприклад, щорічною); – корелювання результатів навчання з компетентностями (загальними / універсальними, фаховими / специфічними тощо) залежно від ступеня вищої освіти; – інтегровані навчальні дисципліни	Це потребує відповідного закріплення в положеннях Наказу МОН «Про особливості формування навчальних планів на 2015/2016 навчальний рік»
Стандарти і нормативи	ЗУ «Про вищу освіту», Постанова КМУ «Про розроблення державних стандартів вищої освіти»	Наразі проблемою є обов'язковість всіх державних стандартів вищої освіти, що в свою чергу, впливає на здійснення саморегуляції ВУЗу.	Вимоги стандартів вищої освіти частково мають бути обов'язковими, частково рекомендаційними. Обов'язковий або рекомендаційний характер конкретних вимог потрібно чітко зазначити у стандартах.
Державні інвестиції	ЗУ «Про вищу освіту», ЗУ «Про державний бюджет» (на відповідний рік)	Наразі зберігається тенденція до скорочення обсягів бюджетного фінансування сфери вищої освіти, як наслідок – скорочення державного замовлення з підготовки фахівців різних рівнів. Вищезазначена тенденція інвестування вищих навчальних закладів спонукає колективи останніх активно використовувати інструменти позабюджетного Фінансування бюджетних програм і розширення підприємницької діяльності ВНЗ.	Шляхи вирішення: - збільшення видатків на фінансування освіти з держбюджету; - матеріальне стимулювання і мотивація педагогічної праці; - створення сприятливих умов для інвесторів в галузі, що впливають на розвиток людського капіталу; - контроль за цільовим використанням фінансових коштів; - розробка системи показників ефективності інвестицій в освіту.

продовження таблиці 1

1	2	3	4
Розмір бюджетного фінансування	Бюджетний кодекс України, ЗУ «Про державний бюджет» (на відповідний рік)	Державні ВНЗ здійснюють підготовку бюджетних запитів з визначеною потребою в бюджетному фінансуванні та подають їх головним розпорядникам коштів. Традиційно фінансування ВНЗ в Україні здійснюється відповідно до можливостей бюджету, відтак забезпечується 40–80% від розрахункової потреби в коштах	А тому на законодавчому рівні необхідним є закріплення альтернативних джерел фінансування, до яких варто віднести: – плату за навчання або збори на відшкодування витрат на проживання та харчування; – створення фондів цільового капіталу або ендаумент-фондів; – приватизація та корпоратизація державних університетів.
Державне кредитування	ЗУ «Про вищу освіту», Постанова КМУ «Про Порядок надання цільових пільгових кредитів для здобуття вищої освіти»	Так, в законодавстві не конкретизується в якій саме формі проводиться конкурсний відбір для здобуття освіти на підставі кредиту.	Тому наявні розбіжності потрібно узгодити в Порядку надання цільових пільгових кредитів вищої освіти та Умовах прийому до ВНЗ України в 2016 році.
Податкові ставки	Податковий кодекс України	Відповідно до положень ПК України ВНЗ звільнені лише від оподаткування ПДВ, а також послуги із проживання студентів в гуртожитках. ВНЗ сплачують також земельний податок.	Необхідним є внесення змін до Податкового кодексу України щодо відновлення норм, які передбачають звільнення від сплати земельного податку.
Податкові пільги	Податковий кодекс України	Звільнені від ПДВ Частково звільнені від сплати за реєстрацію транспортного засобу	Необхідно внести зміни до Податкового кодексу України щодо повного звільнення ВНЗ від сплати транспортного збору та земельного податку
Державне замовлення	ЗУ «Про вищу освіту» ЗУ «Про формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів»	Перевантаженість напрямів державного замовлення приватними (не для державних потреб) спеціальностями.	Перш за все, власне державне замовлення потрібно залишити лише у тих галузях, які готують фахівців для надання послуг держави. Доцільно дозволити університетам самостійно визначати, на підготовку яких саме фахівців скеровувати бюджетні кошти в межах ліцензійного обсягу.
Дотації, субсидії, компенсації	ЗУ «Про зайнятість населення»	Відсутність гарантій працевлаштування молодих спеціалістів, оскільки інститут дотацій замінено на компенсацію фактичних витрат нарахованого єдиного внеску.	Необхідно повернути інститут дотацій роботодавцю, оскільки він був більш дієвим та ефективним.

продовження таблиці 1

1	2	3	4
Прогнози	Указ ПУ «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року»	Відсутність спеціального нормативно-правового акту в сфері прогнозування вищої освіти	Необхідним є прийняття профільного закону та затвердження відповідної методики в сфері прогнозування вищої освіти
Індикативні нормативи	ЗУ «Про вищу освіту», Наказ МОН «Про затвердження Типових штатних нормативів вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації»	Відсутні типові штатні нормативи вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації	Необхідним є прийняття Наказу МОН про Типові штатні нормативи вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації
Пайове фінансування	ЗУ «Про вищу освіту», Податковий кодекс, ЗУ «Про благодійну діяльність та благодійні організації»	Так, ЗУ «Про вищу освіту» розширено автономію вищих навчальних закладів та запроваджено нові, важливі, для сфери вищої освіти зміни. Проте, новий закон мало що змінює у фінансовій сфері.	Вирішити цю проблему може створення фондів сталого розвитку або ендавменту, коли університет може приймати від меценатів великі суми грошей для свого розвитку, але користуватися лише дивідендами з них. Щоб привернути увагу потенційних донорів, університетам доведеться конкурувати один з одним, доводити, чому повинні вибрати саме їх.

Збільшення фінансової самостійності установ вищої освіти передбачає, що питання створення внутрішньої фінансової структури повинні вирішуватися ними самостійно, з використанням як власних інтелектуальних, наукових та організаційних ресурсів, так і досвіду вирішення подібних завдань в українській і зарубіжній практиці. При цьому для створення надійної, стійкої і здатної до розвитку системи управління потрібно, щоб в її основі лежали узгоджені і прийняті всіма сторонами концептуальні принципи організації фінансів. У відповідності з цими принципами фінансова структура університету повинні передбачати:

- методологію виділення самостійних структурних одиниць (центрів фінансової відповідальності);
- обсяг переданих повноважень, ступінь відповідальності та методику стимулювання;
- форми контролю діяльності структурних одиниць, спрямовані як на оптимізацію їх функціонування, так і на досягнення загальних стратегічних цілей;
- методи забезпечення фінансової стійкості установи.

Висновки. Для активізації державно-приватного партнерства у сфері професійної освіти необхідні універсальні механізми, засновані не на прямій участі держави, а на ефективній співпраці роботодавців та установ вищих навчальних закладів.

Для розвитку партнерства і вирішення фінансових проблем між виробництвом і ВНЗ, підвищення конкуренції, ефективності використання державних коштів необхідно створення ендавменту й виконання замовлення роботодавців на підготовку кадрів. У той же час для невеликих ВНЗ зі стандартним переліком освітніх програм найбільш прийнятно реалізувати інвестиційні проекти на базі закладу із залученням приватних компаній відповідного виробничого профілю.

Організаційно-економічні умови для реалізації механізму по залученню недержавних інвестицій через ендавмент залежать від наступних умов:

1. Високий рівень затребуваності якісних випускників на ринку праці та в найбільших компаніях.
2. Наявність великої кількості спеціальностей, відповідних галузевій структурі економіки регіону.
3. Високий рівень інформаційної доступності вищих навчальних закладів.
4. Висока частка добровільних пожертвувань.
5. Активна співпраця з приватними компаніями за різними напрямками діяльності.
6. Наявність інноваційних освітніх програм.
7. Залучення спонсорів, роботодавців.

Зрештою, ендавменти дадуть можливість розширити доходи вищих навчальних закладів, та зроблять освітні установи стійкими до змін у зовнішньому середовищі при збереженні основних цілей і завдань її діяльності.

Список використаних джерел:

1. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI // Голос України. – 2010. – № 229–230.
2. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/print1392304548710695>.
3. Про Державний бюджет України на 2015 рік від 28 грудня 2014 року № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80-19/page3>
4. Про затвердження Порядку надання цільових пільгових державних кредитів для здобуття вищої освіти від 16 червня 2003 р. N 916 ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/916-2003-%D0%BF>
5. Про затвердження Умов прийому на навчання до вищих навчальних закладів України в 2016 році від 15.10.2015 р. № 1085 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1351-15>
6. Про ліцензування видів господарської діяльності від 2 березня 2015 р. № 222-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/222-19/page>
7. Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг від 8 серпня 2007 р. № 1019 VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1019-2007-%D0%BF>

8. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року від 25 червня 2013 року № 344/2013 ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>
9. Про оплату праці від 24 березня 1995 року № 108/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80>
10. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 № 1060-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
11. Черкашин Д. К. Законодавче регулювання вищої освіти в Україні / Д. К. Черкашин // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право. - 2014. - Вип. 197(2). - С. 220-226

Рецензент д.е.н., професор Хаустова В.Є.