

Тези виступу Степко М.Ф. на круглому столі „Децентралізація влади: як це вплине на вищу освіту?” 29.05.14 року.

1. Як враховувати регіональні особливості при напрацюванні механізмів переходу на децентралізовану систему управління й фінансування? Можна спрогнозувати, що частка на фінансування вищої освіти у державному бюджеті зменшиться, скільки буде передано у місцеві бюджети, які планується збільшити. У цьому плані виникають питання: скільки вони зможуть виділити для вищої освіти, якою буде місцева складова замовлення на підготовку кадрів для регіону (області, громади) це теж велике питання, як і питання щодо передачі на місцевий бюджет частини підготовки, а може й певних ВНЗ, як їм виживати і в якому статусі?

Що брати за розрахункову одиницю для вищої освіти? місто, район, область, зараз ввели як базовий рівень поняття „громада”, вона може мати свій бюджет на фінансування підготовки для своєї громади?

Це може базуватись на повній і формальній рівності усіх категорій вступників з однаковим правом на одержання освітнього грошового кредиту, і можливістю їх пільгового погашення для окремих категорій громадян. Можливі варіанти використання ваучерів чи субсидій.

2. Відмінності регіонів, які критерії враховувати, але поняття регіону слід розуміти не тільки адміністративно-географічному контексті як область. Якщо брати ту чи іншу галузь економіки й виробництва, то, відповідно, й межі регіону будуть змінюватися. Наведу основні, на мій погляд, відмінності регіонів:

- кількість ВНЗ різного рівня, середній контингент студентів цих закладів; Ці показники суттєво відрізняються у розрізі регіонів.
- наявність наукових центрів НАН, наявність класичних університетів, наявність комунальних і приватних ВНЗ;
- наявність і обсяги місцевої складової у замовленні на підготовку фахівців у державних ВНЗ, у комунальних ВНЗ; наявність потужних промислових підприємств, галузевих дослідницьких інститутів, доля великого, середнього і малого бізнесу. Малий і середній бізнес у нас практично не взаємодіє з ВНЗ;
- здатність студентів та випускників навчальних закладів до працевлаштування. У сфері, що пов’язана з майбутнім фахом, працюють десь близько 14,6% студентів. Краща ситуація у великих містах, значно гірша у середніх і маленьких містах, де середній рівень безробіття набагато вищий;

- наявність ВНЗ, філій ВНЗ у районних містечках;
- наявність технікумів і коледжів, що входять до структури університетів розташованих у тому чи іншому регіоні;
- **наявність промислового комплексу, що підтримує зв'язки із ПТНЗ, технікумами та коледжами.** Якою мірою ПТНЗ та ВНЗ 1-11 рівня акредитації (в якій би підсистемі освіти вони не були) фінансуються з державного чи місцевого бюджету. Можливо вони всі будуть переведені на місцевий бюджет Тут також слід сказати про ідею передачі на місцеві бюджети ПТНЗ. Спроби вже були, правда я не знаю чим закінчився експеримент який проводила Харківська область;
- **наявність інститутів інституцій післядипломної освіти** (вчителі, лікарі, працівники соціальних служб та ін.; Хтось має це забезпечувати для мешканців громад і областей, де їх немає.
- **наявність потужного науково-промислового комплексу державного значення.** Свого часу дослідники за програмою Бритиш каунсіл виділили 4 таких області – Столична, Харківська, Дніпропетровська, Донецька, де зосереджено 2/3 загального обсягу фінансування Я би ще доповнив з певними обмеженнями й Одеську, Львівську та Запорізьку.

3. Проблеми мережі. МОН наголошує на необхідності укрупнення ВНЗ, усунення дублювання підготовки. Виникають питання, які типи об'єднань ВНЗ можна використовувати щоб врахувати регіональну специфіку та не послабити освітньо-науковий потенціал, ефективно використати і зекономити кошти бюджету. Які ВНЗ в обласних центрах здатні об'єднати кадровий і матеріальний потенціал області, щоб боротися на рівних за на національному й міжнародному ринках освітніх послуг і наукових проектів? Які форми навчання використати залучивши до процесу провідні ВНЗ аж до створення спільних підрозділів з комбінованими формами підготовки (очно – заочна, дистанційна з практичною підготовкою за місцем де присутні високотехнологічні підприємства й, відповідно наукові школи? Нам слід чітко встановити статус кожного університету в регіоні. Які й де можна віднести до „елітних”, які до „масових”, які до ун-в з унікальними спеціальностями – „університет ніша”, а які до „локальних”, що переважно працюють на місцевих роботодавців і на місцеві громади. Нагальне завдання при визначенні долі університетів буде визначитися де розвивати системи безперервного навчання в основному в дистанційному режимі. Які спеціальності університетів обрати для цього та які з університетів готові до впровадження такого типу навчання?

Які типи університетів існують і що можна використати? Шелдон Розблат виділяє групу університетів за географічною рефлексією та відповідною місцією. Нам слід подивитися як це використати – університети класифікуються тут як: муніципальний, провінційний, міський, регіональний чи національний. Він же наводить можливі варіанти для правового статусу

університету та джерелами фінансування: державний, громадський, приватний або ж квазі-приватний, а також у відповідності з власною місією або ж функціями: дослідницький, навчальний, професійно-освітній.

Один з привабливих варіантів розвитку системи університетів експерти ОЄСР розглядають університети, що **„обслуговують місцеві співтовариства”**. Цей варіант передбачає концентрацію діяльності вищих навчальних закладів на вирішення своїх основних завдань в рамках економічного розвитку регіону та місцевих співтовариств. Спільний контроль і фінансування на рівні держави і місцевої влади. Використання додаткового фінансування від місцевих промислових кіл.

У процесі диверсифікації типів ВНЗ, їх укрупнення не уникнути нам і варіантів, що передбачені сценарієм „нового публічного менеджменту”. Він передбачає впровадження ринкових механізмів і фінансових стимулів в систему вищої освіти. Вищі навчальні заклади отримують повну автономію й лише частково будуть залежати від державного фінансування. Вони почнуть активно диверсифікувати джерела фінансування за рахунок виходу на ринок освітніх послуг, патентування результатів дослідницької діяльності, розвитку фінансових зв'язків з промисловістю. Але у цьому випадку студенти та їх сім'ї будуть нести суттєву частину витрат на навчання, використовуючи власні кошти та позики. Проте цей сценарій потребує розроблення спеціальних державних програм заохочення бізнесу до фінансування вищої освіти: систем податкових пільг, програм софінансування, гарантування державою інвестицій в освіту та гарантій банківських кредитів. Незначним є обсяг фінансування здобуття вищої освіти за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Ще один варіант виживання ВНЗ у регіонах передбачає, що вищі навчальні заклади стануть «гравцями» на глобальному ринку освітніх і дослідницьких послуг, що продаються на комерційній основі. Згідно із цим сценарієм дослідницькі та навчальні вищі навчальні заклади будуть функціонувати уособлено й спеціалізуватися у тій галузі, в якій у нього більше конкурентних переваг. Управління закладами буде базуватися на принципах і методах приватного сектору. Цей варіант десь схожий з університетом типу „університет ніша”.

Стимулювання використання виробничими підприємствами потенціалу регіональних галузевих ВНЗ, **виокремлення категорії провідних ВНЗ для інтенсифікації усієї системи вищої освіти**.(До них увійдуть національні дослідницькі ун-ти), що розробили й реалізують програми свого розвитку й мають підтримуватися державою. Ними прийняті конкретні зобов'язання, цільові показники свого розвитку. **Друга група ВНЗ** – галузеві лідери, що підключені до процесів технологічної та кадрової модернізації різних галузей як в регіонах так, з окремих профілів підготовки, для всієї держави. Вони забезпечують також гнучкість навчальних програм, що за рахунок диверсифікації їх структури найповніше враховують інтереси місцевого промислового комплексу, ринку праці та розвитку професійної освіти.

Класичні університети у нас теж різні. Раніше в Україні були потужні університети в Києві, Харкові, Дніпропетровську, Одесі Львові, дещо пізніше (у 1965 році) до них приєднався Донецьк. Слід подивитись, які ще університети згідно різноманітним рейтингам до групи цих університетів можуть приєднатися, наприклад, Сумський, що останнім часом динамічно розвивається. Саме вони мають стати своєрідними концентраторами (центрами об'єднань) потенціалу й центрами розвитку регіонів. На їх базі будуть утворюватися різні консорціуми, наукові парки, корпоративні підрозділи, що виконують цільові дослідження й підготовку кадрів за замовленнями держави чи галузей і окремих підприємств та організацій з відповідним позабюджетним фінансуванням. Ці університети мабуть повинні мати пріоритети у фінансуванні з державного бюджету науковесмих спеціальностей та спеціальностей, яких ніхто крім держави не фінансує в інших країнах (наприклад, типу археологія).

Окрім цього слід чітко **визначити профільні університети (політехи) в областях**, що вже давно працюють на всю країну, готуючи фахівців з унікальних спеціальностей для всієї України або спеціальностей, що обумовлені наявністю в регіоні потужної індустрії. Наприклад: Одеса, Херсон, Миколаєв – морські спеціальності, кораблебудування; Одеса - гідрометеорологія Дніпропетровськ – гірництво, металургія; Дніпропетровськ – космічна техніка; Харків – ядерна фізика, радіоелектроніка, машинобудування; Львів – гірництво, машинобудування, Львів, Луцьк – лісництво, Краматорськ – машинобудування; Донецьк, Запоріжжя, Дніпропетровськ, Львів, Маріуполь (якщо там є наукові школи) екологія.

Яка доля університетів, що знаходяться в районних містах, хто ними керує й фінансує? Яка міра їхньої автономності від області чи від центру?

Можливо перспективним буде створення мережевих регіональних, державних університетів, центрів дистанційного навчання різних типів та місій – від університетів найвищого наукового рівня до масових спеціалізованих порталів та тих, що забезпечуватимуть загальноосвітні, культурно-освітні навчальні програми.

Цікавою для регіонів, на мою думку є також ідея створення університетських комплексів, як нового типу навчальних закладів. Вона передбачає різні форми інтеграції різнопрофільних навчальних закладів вищої та інших рівнів освіти, формування асоціацій і консорціумів, що включають не тільки навчальні заклади але й науково-дослідні інститути, базові підприємства й організації. **При цьому використовуються три моделі взаємодії навчальних закладів:**

- створення комплексу як університетського округу (не має статусу юридичної особи).

- формування комплексу як юридичної особи у формі об'єднання освітніх, наукових, виробничих і інших структур різних форм власності, що зберігають статус юридичної особи (Зараз створення у нас таких об'єднань

не передбачено нормативними документами) Тому потребуються нові законодавчі рішення).

- створення комплексу як єдиної юридичної особи – автономного навчального закладу, в якому об'єднані підрозділи, що реалізують освітні програми різних рівнів (ліцеї, гімназії коледжі, інститути, установи додаткової професійної освіти) НДІ та КБ, виробничі та інші підрозділи, об'єкти соціальної сфери.

Наступне, у Німеччині певним землям Законом дозволено землям перетворення окремих університетів у фонди. **Фонд – це** самоврядна громадська організація. Бюджети організованих за новим принципом університетів складаються в основному з державних коштів, які витрачаються головним чином на поточні витрати, а також із коштів, що виділені зовнішніми організаціями на наукові дослідження . Фонди мають право отримувати доходи від управління майном, а також залучати пожертви.

4. Не завершена розробка механізмів і моделей розвитку в регіонах систем вищої освіти та професійної, що реалізується, відповідно, коледжами, технікумами, училищами та ПТНЗ. Для регіональних (особливо районного рівня) навчальних закладів вельми актуальним є питання збереження (чи не збереження) тих чи інших ПТНЗ, технікумів, а також програм професійної освіти на базі основної середньої загальноосвітньої школи. **Розглядаючи проблему одночасного отримання повної середньої загальної освіти одночасно з певним рівнем професійної освіти,** слід зауважити наступне. Дійсно існує проблема можливості досягнення вимог стандартів для цих рівнів. Але чи означає це, що кошти витрачені на вітер. Думаю ні. Які аргументи. **По-перше,** у нас не створена система професійної підготовки учнів старшої школи. Спроби ввести 12-ти річну старшу школу з профілізацією навчання й надання школярам професійного рівня ЗС були зупинені у 2007 році. Можна вважати, що середні ПТНЗ та технікуми, що готують відповідно робітничі кадри й молодших спеціалістів на базі 9-ти класів сьогодні виконують таку функцію, - надати первинну професійну освіту. Крім усього вони ще й виконують функцію соціального плану для малозабезпечених верств. Як її зберегти в умовах можливого збільшення витрат з місцевих бюджетів на вищу освіту, наскільки й саме на які цілі будуть збільшені надходження до місцевого бюджету?

5. Необхідним може стати також перегляд структури змісту та технологій освітніх програм відповідно до вимог і потреб роботодавців, студентів і з врахуванням прогнозів щодо ринку праці та соціально-культурного й економічного розвитку. Гнучкі програми з різними термінами навчання, створення місць для практики та створення системи сертифікації, податкові пільги для підприємств, що співробітничать з освітніми закладами, залучення місцевої спільноти до управління інституціями професійної освіти. У цьому контексті слід уважно віднестися до ідеї приєднання ПТНЗ, та ВНЗ 1-11 рівня акредитації до складу ВНЗ 111-

1У рівня акредитації, який зорієнтований переважно на задоволення регіональних потреб. Це дозволить (і позитивна практика у нашій країні вже є) створити умови для формування вертикально інтегрованих освітніх структур (кластерів) і дасть певну економію коштів.

Масова підготовка до ринку праці (особливо місцевого). Запровадження освітніх програм, що зорієнтовані на отримання прикладних кваліфікацій, що передбачає навчання на робочому місці, слід створити механізми збалансованого фінансування таких технологій спільного навчання усіма зацікавленими сторонами – студент, підприємство, ВНЗ. Тут можуть бути програми тривалістю від місяця до року що надають кваліфікацію для роботи із складними технологіями та компетенції на міжгалузевій та міжрегіональній основі.

6. Вважаю, що в українському законодавстві слід чітко виписати позиції, що стосуються статусу різних типів вищих навчальних закладів – масовий, відкритий, регіональний, національний, державний, громадський, приватний, дослідницький, навчальний, професійно-освітній, корпоративний, віртуальний, сільовий відповідно до функціонального призначення й можливостей кожного навчального закладу, потреб держави чи регіону. Для кожного типу вищого навчального закладу слід чітко визначити міру відповідальності й підтримки з боку держави. Особливо державної підтримки розвитку кооперації ВНЗ та організацій, що реалізують комплексні проекти по створенню високотехнологічного виробництва”.

Необхідно створити (оновити) нормативно-законодавчу базу для розширення можливостей навчальних закладів залучати додаткові кошти за рахунок легалізації інституту «ендаументу» – благодійних цільових некомерційних фондів; використання грантової підтримки дослідних проектів та освітніх інновацій; розширення списку платних послуг, що надаються навчальними закладами тощо.

Потрібно також посилити фінансову самостійність закладів освіти, створивши нормативну базу для багатоканального фінансування на основі державного та регіонального замовлення на підготовку. ВНЗ разом з роботодавцями потрібно створити систему перепідготовки фахівців із комбінованим фінансуванням (наприклад, із застосуванням системи ваучерів за участю корпоративного сектора економіки, кредитів тощо), що певним чином послабить проблему невідповідності підготовки випускників запитам роботодавців. Теж саме по підготовці педагогічних (медичних) кадрів на цільовій основі силами регіональних ВНЗ чи по замовленням у ВНЗ з інших областей (регіонів).

7. Децентралізація управління. Розподіл повноважень по рівням. Економічні форми управління. Пропорції фінансування з державного бюджету й місцевого бюджету будуть змінені, відповідно й повноваження щодо управління й контролю результатів діяльності яким від має бути в умовах автономізації та ринкових підходів коли багато ВНЗ перетворюються в підприємницькі структури. Що залишити на рівні держави, що нарівні

області (регіону), що передати до ВНЗ ? **Спеціалісти вважають, що переважна більшість сучасних систем вищої освіти належить до централізованих, коли державі, так чи інакше, належать економічні чи політичні важелі управління освітніми закладами.**

Серед головних засобів або інструментів державного регулювання освітньої діяльності на сьогодні можна виділити:

- закони і законодавчі акти;
- державне замовлення;
- обсяги державного фінансування;
- обсяги фінансування з місцевих бюджетів;
- створення й підтримка систем контролю якості освіти;
- введення в дію об'єктів освітньої інфраструктури (введення в експлуатацію закладів освіти, дошкільних закладів, житла тощо);
- важелі кредитної і податкової політики;
- субсидії;
- кредити і державні гарантії;
- пільги з оподаткування;
- плата за землю;
- квоти й ліцензії;

На сьогодні позиції 2,3,4 вже підлягають корегуванню в разі змін порядку формування місцевих бюджетів.

8. Тепер позначу окремі проблеми, що ще можуть виникнути.

Як змінити правила подачі документів до кількох ВНЗ, які розташовані в інших регіонах, як бути з тими, хто набрав високі бали й проходить до відомого столичного ВНЗ чи ВНЗ області, що відноситься до промислово й науково розвинених. Фінансувати з бюджету, чи фінансувати згідно договорів між ВНЗ чи обласним керівництвом? Проблеми доступу мешканців регіону до якісної вищої освіти в інших регіонах, оскільки бюджет тих областей не буде розрахований на абітурієнтів з інших областей. Хто покриває їх навчання? **Держбюджет, але у якій формі? Чи це кредити (у тому числі й освітні грошового кредити з можливістю його пільгового погашення для окремих категорій громадян, чи це іменні гранти, чи ваучери для тих, хто вступив до ВНЗ інших областей.**

9. Децентралізація повноважень. Що залишити на рівні держави, що на рівні області, міста громади, що передати повністю до ВНЗ.

Хто визначає вартість навчання, яка об'єктивно буде різнитися для області й столиці, та й відрізнятись для різних регіонів. Держава чи кожна область, як боротися з можливими проявами демпінгу цін у боротьбі за студента, а значить і зниження якості, як встановлювати різницю у вартості підготовки з однієї й тієї спеціальності для мешканців регіону й вступників з інших регіонів. Чи можливі за таких умов розробка й перехід до єдиного стандарту вартості навчання одного студента.

10. Хто й за якими критеріями визначає обсяги підготовки?

Зараз існує система коли держзамовлення формується з урахуванням наступних факторів:

По-перше, задоволення встановленої законом норми чисельності студентів на 10 тис. населення. Негативним явищем є надмірна диференціація регіонів за потенціалом вищої освіти (чисельність студентів у розрахунку на 10 тис. населення України).

Наслідком такої диференціації є мотивовані освітнім чинником міграційні потоки молоді до цих регіонів. Тому в цих регіонах гостро постає і проблема працевлаштування молоді після закінчення ВНЗ. Вирішенню цих проблем може сприяти процес делокалізації вищих навчальних закладів, який полягає в тому, що провідні вищі навчальні заклади, гарантуючи якість освіти, створюватимуть факультети, центри, інститути без статусу юридичної особи у віддалених регіонах з низьким потенціалом вищої освіти з дотуванням з державного і місцевого бюджетів.

По-друге, держзамовлення повинно створювати необхідні умови для функціонування та розвитку підприємств та установ усіх галузей та всіх форм власності як основи соціально-економічного розвитку країни. У цьому випадку держзамовлення по суті дорівнює потребі національної економіки в кадрах фахівців, а проблема його визначення переходить до площини розробки адекватних методів дострокового прогнозування соціально-економічного розвитку і розробки методик визначення потреби у фахівцях на основі прогнозних даних у розрізі по спеціальностям та рокам випуску фахівців. Але де ці прогнози, хто їх зможе зробити хоча б на середнє строкову перспективу??

По-третє, заснований на гіпотезі про те, що основна соціальна функція держави – створення умов не тільки для розвитку національної економіки, але й для задоволення потреб особистості в індивідуальному розвитку та вдосконаленні. Тоді держзамовлення повинно забезпечувати повне задоволення потреб національної економіки в кадрах фахівців та потреб громадян в будь-яких освітніх послугах.

Нарешті, **четвертий підхід** – самий вузький, при якому держзамовлення трактується як потреба у фахівцях підприємств, організацій та установ, повним власником або єдиним засновником яких є держава. У нас в Україні багато підприємств наполовину державні. Що робити з ними та ще й з можливою передачею функцій формування держзамовлення до регіонів? А хто буде замовляти й визначати обсяги прийому для ВНЗ, що достатні для їх нормальної роботи, в умовах, коли державі потрібно буде мабуть лише половина або й третина нинішнього обсягу показників прийому. Адже штати викладачів поки що розраховуються відповідно до кількості студентів (і це вірний підхід), то мабуть прийдеться знаходити й інші види навантаження викладачів. ВНЗ за цих умов повинні будуть шукати прямі договори з підприємствами різної форми власності, які повинні будуть замовляти й сплачувати підготовку, але тоді у них виникне питання про розмір податків, оскільки держава знімає з себе фінансування підготовки з бюджету. Думаю,

що це призведе до того, що більшість населення буде платити свої кошти за навчання дітей.

При визначенні показників прийому на перші курси у розрізі спеціальностей і напрямів підготовки слід передбачити можливості (розробити механізми) синтезу відомостей про потреби на рівні регіону, галузі, асоціації роботодавців та держави у цілому та попит населення на ту чи іншу спеціальність, напрям для бакалавра. При цьому непогано було би ввести та врахувати вагові коефіцієнти для обсягів підготовки за державний бюджет для замовників з урахуванням форми їх власності. (Я вже не кажу про підготовку кадрів для тих, хто не повністю сплачує податки в бюджет, а має можливість отримувати випускників, які навчалися за державний бюджет, на тих же умовах, що і юридичні особи - справні платники податків).

З питань держзамовлення ми можемо виокремити кілька рівнів: перший – взаємовідносини „ВНЗ – держава”, це забезпечення такими фахівцями як: охорона здоров’я, освіта, культура (хоч є думки, що це може перейти у відповідальність областей), фундаментальна наука по перспективним напрямам, для структур держапарату, сектора підприємництва.

Другий рівень – попит комерційних структур, що проявляється у формі угод на платній основі. Взаємодія ВНЗ зі споживачами кадрів на основі прямих договорів. Варіанти різні - з участю студента (тристоронні) та без неї.

Третій рівень – між ВНЗ та безпосередньо студентом.

Найактуальніше питання - формування регіонального замовлення на підготовку фахівців та варіанти його фінансування. Як варіанти можливі й не можливі?

Місцева влада може створити комунальний заклад, фінансувати його й частково, як показує наявна плата забезпечувати регіональні потреби. Але якщо це навіть обласне місто, чи не є така практика розпорошення кадрового потенціалу регіону, адже у кожному обласному центрі є принаймі педагогічний університет? Або яка потреба створювати такі навчальні заклади у потужних регіональних науково – освітніх центрах, Києві, Харкові, Львові, Одесі, Дніпропетровську та інших? Так створюються нові робочі місця, що корисно для регіону. **На мою думку регіональній владі слід надати більш широкі можливості готувати для себе потрібних фахівців і фінансувати їх підготовку за цільовим замовленням в будь-якому ВНЗ області а може й держави, що також усуне необхідність створення в кожному регіоні одних і тих же напрямів підготовки й буде економічно вигідним.** Одним з механізмів може стати надання на конкурсній основі спеціальних грантів або кредитів, умови повернення яких мають залежати від того, чи повернеться випускник на роботу в регіон після закінчення університету (у тому числі й закордонного).

Тому нова система фінансування освіти уявляється в перспективі багатоканальною, яка передбачатиме безпосередню участь споживачів

освітніх послуг у процесах формування та використання централізованих, а також децентралізованих фондів фінансових ресурсів.

Слід зазначити, що децентралізація бюджетного фінансування має супроводжуватися адекватним розширенням податкових повноважень органів місцевого управління шляхом перерозподілу податкових надходжень із державного бюджету в місцеві.

11. Наступне завдання: Включення споживачів освітніх послуг в оцінку діяльності системи освіти через розвиток механізмів зовнішньої оцінки якості та державно-громадського управління.

Створення центрів сертифікації професійних кваліфікацій разом із роботодавцями.

На рівні громад слід визначити їх компетенції та компетенції їхніх громадських організацій. У всіх освітніх організаціях будуть діяти колегіальні органи управління за участі громадськості (батьки, роботодавці), що наділені повноваженнями щодо прийняття рішень по стратегічним питанням освітньої та фінансово-господарської діяльності.

Нещодавно на високому рівні було сказано, що децентралізація влади в Україні буде базуватися на досвіді Польщі. Це добре, але враховувати наші особливості, про які буде йти мова сьогодні, теж не завадить.