

II. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

2.1. Реформування вищої освіти як найважливіша умова забезпечення економічної безпеки українського суспільства

Освіта – це соціальний інститут, зміст якого трактується як: а) установи та особи, які провадять освітянську діяльність, система освітніх програм і державних стандартів; б) цілеспрямований процес навчання, тобто розумової, духовної, емоційної, практичної діяльності з виробництва, передавання, отримання і засвоєння нових знань; в) освіченість людини як результат навчання – комплекс знань і умінь (компетенцій), усвідомлених суспільних цінностей і норм, сформованих соціальних зв'язків; г) досягнутий і підтверджений людиною певний ценз, що посвідчується відповідним документом.

Як відомо, на цей час в Україні сформовано багаторівневу систему освіти, яка включає комплекс державних, недержавних і громадських установ, що спільно виконують завдання виховання, освітньої і професійної підготовки людей з урахуванням індивідуальних і суспільних освітніх потреб. Йдеться про заклади дошкільного виховання, загальноосвітню школу, професійно-технічну освіту, вищу освіту,

післядипломне навчання, систему підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів, освіту за інтересами. Кожен із рівнів освіти сприяє накопиченню людського та інтелектуального потенціалу суспільства. Як результат – Україна належить до світових лідерів розвитку освіти: рівень грамотності дорослого населення (віком 15 років і старше) становить 99,7 %; частка населення з освітою не нижче середньої (віком 25 років і старше) – 93,5 %.

Звісно, особливе місце в освітній системі посідає вища школа. У 2016/17 навчальному році, за даними Державної служби статистики України, у нашій державі (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції) діяли 370 ВНЗ I-II рівня акредитації (у них навчалось 217,3 тис. студентів); 287 ВНЗ III-IV рівня акредитації (1369,4 тис. студентів).

У рейтингу національних систем вищої освіти країн світу 2016 р., сформованому Міжнародною мережею університетів Universitas 21 (U21 Rankings of National Higher Education Systems 2016), Україна посіла 42 місце серед 50 країн. Державами з найкращими системами вищої освіти визнано США, Швейцарію, Данію, Велику Британію, Швецію, Фінляндію, Нідерланди, Сінгапур, Канаду та Австралію¹. За іншим рейтингом національних систем вищої освіти країн світу 2016 р. (QS Higher Education System Strength Rankings 2016) Україна на 45 місці серед 50 країн. У першій десятці – США, Велика Британія, Німеччина, Австралія, Канада, Франція, Нідерланди, Китай, Південна Корея та Японія².

Така ситуація зовсім не відповідає розвитку вітчизняної вищої освіти існують значні макроекономічні дисбаланси. Україна є державою з традиційно високим попитом на вищу освіту і, відповідно, рівнем охоплення вищою освітою (відсоток тих, що здобувають вищу

¹ U21 Rankings of National Higher Education Systems 2016 URL: <http://www.universitas21.com/news/details/220/u21-ranking-of-national-higher-education-systems-2016>.

² QS Higher Education System Strength Rankings 2016 URL: <http://www.topuniversities.com/system-strength-rankings/2016#sorting=rank+custom=rank+order=desc+search=>.

освіту, серед відповідної вікової групи) – у середньому 79 % у періоді 2008–2014 рр. Це вище, ніж у середньому по групі країн із дуже високим (77 %) і високим (36%) рівнем людського розвитку. Однак і частка високоосвічених серед безробітних також є однією з найвищих (47 %). Крім того, мають місце: а) незбалансованість системи вищої освіти з потребами економіки; б) невідповідність напрямів освіти економічній структурі суспільства; в) неналежна якість вищої освіти в Україні (останнє підтверджується низьким показником задоволеності якістю освіти в Україні, який відображає певні соціальні й економічні очікування від здобуття вищої освіти); г) макроекономічний дисбаланс між рівнем економічного розвитку і витратами на освіту в Україні¹.

Стан вищої освіти України є наслідком дії багатьох чинників: як внутрішніх (інтернальних) для національної системи освіти й окремих ВНЗ, так і зовнішніх (екстернальних), пов'язаних із впливом на національну систему освіти політичних, демографічних, соціальних, науково-технічних, інформаційних, економічних, фінансових, міжнародних та інших. Вони закладають можливості розвитку вищої освіти або загрожують йому (табл. 3.1). Це актуалізує дослідження змісту та засобів забезпечення *освітньої безпеки* як однієї з найважливіших складових економічної безпеки українського суспільства.

Зуважимо, що *економічна безпека суспільства у сфері освіти (освітня безпека)* передбачає реалізацію права людини на здобуття загальної та професійної освіти в державному або приватному ВНЗ відповідно до індивідуальних здібностей та потреб суспільства (ринку праці), що дало б можливість працевлаштуватися та одержувати гідну оплату праці, а також здатність держави до захисту національних інтересів у сфері освіти від можливих загроз.

¹ Магута, О. В. Розвиток вищої освіти та економічна динаміка в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 6. С. 58–65. С. 60.

Таблиця 3.1.

Аналіз сильних і слабких сторін, зовнішніх чинників (можливостей) і загроз розвитку вищої освіти в Україні

<p>Сильні сторони вищої освіти в Україні:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Розвинена мережа ВНЗ • Збереження у більшості ВНЗ найкращих традицій організації навчального процесу і наукових шкіл, насамперед у природничих науках • Наявність відпрацьованих методик підготовки фахівців, забезпечення ВНЗ сучасною навчально-методичною літературою 	<p>Слабкі сторони вищої освіти в Україні:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Застаріла матеріально-технічна база більшості ВНЗ країни • Низький рівень оплати праці професорсько-викладацького складу ВНЗ • Поглиблення неоднорідності ВНЗ з погляду на якісний склад викладачів та ступінь матеріально-технічного забезпечення • Відірваність навчальних програм і навчального процесу від потреб практики (у тому числі національного ринку праці) • Формалізація навчання, зведення його до надання мінімального набору знань і навичок • Втрата освітою виховної функції • Корупція і хабарництво в процесі навчання студентів • Низький рівень стипендіального забезпечення • Зниження якості вищої освіти; слабка професійна підготовка значної частини випускників ВНЗ • Утрата конкурентоспроможності вітчизняними ВНЗ
<p>Зовнішні чинники (можливості) розвитку вищої освіти в Україні:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Перехід до інформаційного суспільства, економіки знань; • Високий рівень освіти населення країни, загальне суспільне розуміння значущості освіти; • Стале зростання попиту на якісну вищу освіту; • Долучення України до процесів міжнародної інтеграції та інтернаціоналізації освітньої сфери, європейського освітнього простору, можливість використання досвіду освітньої діяльності кращих зарубіжних ВНЗ; 	<p>Зовнішні загрози розвитку вищої освіти в Україні:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Втрата або розбалансування освітнього потенціалу ВНЗ на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та в зоні проведення антитерористичної операції; • Обмеження доступності якісної вищої освіти для значної частини молоді • Негативні зміни у мотивації до навчання студентської молоді, посилення депрофесіоналізації вищої освіти; • Зменшення рівня державного фінансування вищої освіти, посилення комерціалізації та перетворення освітнього блага на приватне благо;

Продовження таблиці 3.1.

<ul style="list-style-type: none"> • Інституціоналізація освітньої сфери (наявність розвинутої законодавчої бази у сфері освіти, державних програм та механізмів регуляції розвитку освіти); • Фінансова підтримка освітніх програм міжнародними організаціями і установами; • Експорт освітніх послуг у деякі країни світу; • Запровадження ЗНО для вступу до ВНЗ; • Державна підтримка кращих ВНЗ країни як бази відтворення кваліфікованих кадрів: формування мережі національних ВНЗ, національних дослідницьких ВНЗ, надання ВНЗ статусу автономних. 	<ul style="list-style-type: none"> • «Відплив мізків» викладачів і науковців за кордон; • Освітня міграція молоді до країн ЄС, що зростає високими темпами; • Збереження розриву з національними системами вищої освіти розвинених країн.
--	--

Загальновизнано, що саме реалізація права на освіту всіма членами суспільства – найважливішою складовою освітньої безпеки суспільства. Право на освіту знаходить прояв у реальній освітньо-правовій практиці як міра дозволеності (можливості) дій учасників освітніх відносин із задоволення ними в рамках чинного законодавства своїх освітніх потреб, забезпечення і захисту відповідних законних інтересів¹. Мабуть, з огляду на це, у ст. 53 Конституції України визначено: «Кожен має право на освіту. Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-

¹ Ягофаров, Д. А. Образовательное право: термин и понятия. Власть и властные отношения в современном мире: Материалы IX научно-практической конференции, приуроченной к 15-летию Гуманитарного университета (г. Екатеринбург) 30–31 марта 2006 г. : Доклады/ Редкол. : Л.А. Закс и др. : в 2 т. Екатеринбург : Гуманитарный ун-т, 2006. Т. 2. С. 195-205. С. 203. URL: http://www.lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/analitika/detail.php?ELEMENT_ID=552;

технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам»¹.

Виходячи з цього, право на здобуття вищої освіти вважається одним із основних конституційних прав людини, реалізація якого створює передумови для розвитку особистості і суспільства в цілому. Крім того, у згадуваній вище ст. 53 Конституції України стверджується, що «громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі», а Закон України «Про вищу освіту» (ст. 4, п. 1) розвиває це положення: «Право на вищу освіту гарантується незалежно від віку, громадянства, місця проживання, статі, кольору шкіри, соціального і майнового стану, національності, мови, походження, стану здоров'я, ставлення до релігії, наявності судимості, а також від інших обставин. Ніхто не може бути обмежений у праві на здобуття вищої освіти, крім випадків, встановлених Конституцією та законами України»².

Тим часом існують проблеми, які ускладнюють забезпечення розвитку вищої освіти і потребують свого вирішення. *Перша* – полягає в тому, що норми Конституції України і ст. 4, п. 1 Закону України «Про вищу освіту» містять певні правові обмеження щодо права на вищу освіту, надаючи можливість її безоплатного здобуття: у державних і комунальних ВНЗ; на конкурсній основі відповідно до стандартів вищої освіти; якщо певний ступінь вищої освіти громадянин здобуває уперше за кошти державного або місцевого бюджету. Щоправда, законодавець уточнює: а) громадяни України мають право безоплатно здобувати вищу освіту за другою спеціальністю у державних та комунальних вищих навчальних закладах, якщо за станом здоров'я вони втратили можливість виконувати службові чи посадові обов'язки за отриманою раніше кваліфікацією, що підтверджується висновками медико-соціальної експертної комісії, та в інших випадках, передбачених законом; б) громадяни України, які не завершили навчання за

¹ Конституція України . Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

² Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 37–38. Ст. 2004. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

кошти державного або місцевого бюджету за певним ступенем освіти, мають право повторно безоплатно здобувати вищу освіту в державних і комунальних вищих навчальних закладах за тим самим ступенем освіти, за умови відшкодування до державного або місцевого бюджету коштів, витрачених на оплату послуг з підготовки фахівців, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Проте конкурс як необхідна умова здобуття вищої освіти у вищих навчальних закладах державної та комунальної форм власності зберігається.

Друга проблема – це неоднозначність розуміння взаємозв'язку права на вищу освіту та доступності вищої освіти. У ст. 3 Закону «Про вищу освіту» доступність вищої освіти визнано одним з основних принципів, на яких ґрунтується державна політика у сфері вищої освіти. При цьому перед державою ставиться завдання розширення можливостей для здобуття вищої освіти та освіти протягом життя, створення та забезпечення рівних умов доступу до вищої освіти, у тому числі забезпечення осіб з особливими освітніми потребами спеціальним навчально-реабілітаційним супроводом та створення для них вільного доступу до інфраструктури вищого навчального закладу з урахуванням обмежень життєдіяльності, зумовлених станом здоров'я¹.

У цьому контексті варто додати, що доступність вищої освіти – це комплексним поняттям, а отже, не можна чітко встановити суб'єктів (органи влади), відповідальних за практичну реалізацію даної норми Закону, та способи забезпечення доступності вищої освіти. Так, соціальна доступність вищої освіти означає можливість здобуття освіти незалежно від статі, етнічної належності, віку, раси або соціального стану людини. Інтелектуальна доступність вищої освіти – це можливості й інтелектуальні (природні і сформовані під час навчання у школі) здібності до засвоєння певної сукупності знань, умінь і навичок відповідно до освітніх програм і стандартів вищої освіти основною масою населення. Територіальна доступність освіти передбачає задоволення потреб регіонального ринку праці у відповідних фахівцях

¹ Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 37-38. Ст. 2004. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

та наближення місця навчання здобувачів вищої освіти до їх місця проживання. Територіальна недоступність вищої освіти має компенсуватися її інформаційно-технологічною доступністю – розвитком сучасних інформаційних технологій, які дозволяють здобувати освіту в будь-якому університеті світу, що особливо важливо для осіб з обмеженими можливостями. Економічна доступність вищої освіти має місце, якщо розмір фінансових витрат домогосподарств на отримання послуг вищої освіти є необтяжливим для них, не ставить під загрозу і не підриває задоволення інших першочергових потреб.

Третя проблема. Розкриваючи її, передусім слід вказати, що проєкт Стратегії реформування вищої освіти в Україні до 2020 року¹ звужує трактування такої складової, як доступність вищої освіти, зводячи її переважно до створення правової бази для визнання зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО) за результатами здобуття повної загальної середньої освіти як способу проведення вступних випробувань для конкурсного відбору здобувачів вищої освіти. Проте результати ЗНО – не єдиний фактор, що береться до уваги під час вступу на бакалаврські програми. Відомо, що кожен університет може розраховувати загальний бал абітурієнта по-своєму, використовуючи різні фактори і надаючи їм різної ваги. Водночас існують особливі групи, які можуть отримувати місця у бакалавріаті без здачі ЗНО. Згідно із Законом України «Про вищу освіту» поза конкурсом ідуть: 1) учасники українських національних збірних, які брали участь у міжнародних предметних олімпіадах (згідно з переліком МОН), 2) переможці і призери Олімпійських і Паралімпійських ігор, якщо вони бажають навчатися на спеціальностях, пов'язаних із фізичним вихованням і спортом (згідно з наказом МОН № 1085, 15.10.2015). Деякі категорії абітурієнтів приймають до ВНЗ лише за результатами співбесіди, серед них: постраждалі внаслідок Чорнобильської катастрофи; особи, що стали інвалідами внаслідок ушкодження, отримані під час Євромайдану; ветерани війни. Іншим спеціальним групам (особи, які страждають на захворювання, що можуть ускладнити для них проходження ЗНО; діти-сироти; учасники бойових дій і ті, хто

¹ Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 року. URL: <http://ed.enu.edu.ua/documents/storage/357>.

захищав незалежність, суверенність і територіальну цілісність України) надається можливість участі в конкурсі за результатами вступних іспитів у ВНЗ. Цей альтернативний конкурс зазвичай набагато легше пройти, ніж ЗНО, хоча кількість його учасників обмежена квотами.

Підсумовуючи вищевикладене, можна констатувати, що захист державою національних інтересів від можливих загроз розвитку системи вищої освіти також передбачає вирішення низки важливих завдань із реформування вищої освіти. Передусім мається на увазі наступне:

1. Розвиток прогнозування (наукового передбачення) тенденцій освітньої галузі та впровадження механізмів стратегічного управління ВНЗ. На сьогодні керівники українського освітнього міністерства та ВНЗ є відсутність практики середньострокового і довгострокового прогнозування розвитку вищої школи. Експертні оцінки, до яких задля цього вдаються в університетах, у своїй більшості, на жаль, не застосовують економіко-математичні та статистичні методи, мають достатньо великий інтервал погрішностей і не є науковими. В результаті керівники ВНЗ або взагалі відмовляються від довгострокового планування, або переходять на ручне управління досягненням поточних цілей. Тим часом правильно розроблений прогноз розвитку освітньої галузі дає можливість визначити траєкторії, кількісні і якісні параметри розвитку вищої освіти в майбутньому під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів, оцінити ймовірні майбутні результати й оптимальні шляхи розвитку системи освіти, стати основою стратегічного та індикативного планування, програмування, наукового, фінансового, матеріально-технічного та кадрового забезпечення розвитку освіти.

На особливу увагу заслуговує проведення технологічного Форсайт-дослідження. Спільна думка багатьох експертів із використанням широкого арсеналу методів наукового аналізу і прогнозування та побудовою сценаріїв розвитку має сприяти формулюванню відповіді на ключові питання щодо пріоритетних напрямів наукових досліджень і розробок на найближчі 15–20 років; перспективних галузей науки майбутнього; можливостей переходу освіти на інноваційний шлях розвитку; оптимального співвідношення між фундаментальними,

прикладними дослідженнями і розробками в галузі освіти. Важливим є написання сценаріїв розвитку системи вищої освіти з урахуванням майбутніх тенденцій демографічного характеру. До об'єктів прогнозування і сценарного моделювання необхідно також віднести: напрями розвитку університетської освіти (масову професійну освіту відповідно до світових стандартів, професійну освіту чи елітну освіту); джерела фінансування вищої освіти (державне (бюджетне), приватне чи змішане); простір розвитку (національний, регіональний чи транснаціональний); попит на кваліфіковані кадри з боку окремих секторів економіки, роль і відповідальність роботодавців у сфері вищої освіти як замовника «робочої сили» чи як суб'єкта, якого цікавить інтелектуальне майбутнє суспільства.

При цьому перехід до системи стратегічного управління вищою освітою забезпечить освітній організації найкращу конкурентну позицію, її функціонування й розвиток у нестабільному зовнішньому середовищі та досягнення поставлених цілей у довгостроковій перспективі. Концепція стратегічного менеджменту зараз широко застосовується в практиці управління державними і приватними організаціями різних галузей економіки. У зарубіжних країнах засади стратегічного менеджменту втілюються і в університетській освіті.

До наведеного слід додати, що завданнями реформування системи вищої освіти мають також бути: дебіюрократизація та децентралізація управління вищою освітою; створення умов для ефективного громадського контролю та нагляду, посилення ролі академічної громади в управлінні ВНЗ; розвиток культури колегіальної відповідальності за діяльність; запровадження у діяльність ВНЗ механізмів інституційного розвитку, а саме: розвитку персоналу, залучення зовнішніх стейкхолдерів до управління, інституційного аудиту тощо.

2. Боротьба з корупцією та хабарництвом у системі вищої освіти.
В Україні разом із офіційно безплатною та офіційно платною освітою діє підсистема офіційно безплатної, а реально платної, корупційної освіти. Ідеться про неформальні платежі: індивідуальні й колективні подарунки викладачам; плату за оцінки під час вступу до ВНЗ (що, правда, це мало місце до запровадження зовнішнього незалежного оцінювання), захисту курсових і дипломних робіт, сесій та державних

іспитів; оплату репетиторів тощо. Мова йде про використання певними суб'єктами свого офіційного статусу, посади, службових повноважень для одержання незаконного прибутку та ренти. Причому корупція в освіті існує і в державному, і в комерційному секторі. Вона поділяється на верхівкову (керівництво ВНЗ) і низову (викладачі, вихователі, співробітники адміністрації). На цих рівнях корупція розрізняється за видами і формами доходу відповідних економічних агентів.

У березні 2015 р. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва разом із соціологічною фірмою «Ukrainian Sociology Service» провів опитування студентів (взяв участь 1001 студент за національною вибіркою вишів України, максимальна похибка становила 3,2 %), у тому числі з приводу їхнього ставлення до корупції у вишах¹. Опитування показало, що 34 % студентів особисто стикалися з проявами корупції під час навчання у вишах; ще 26 % чули про такі випадки від інших людей, які особисто мали справу з корупційними практиками; 40 % ніколи не стикалися з цим явищем. При цьому думки студентів із приводу феномену корупції у вишах помітно розділилися: 42 % дали їй виразно негативну оцінку, пов'язавши з випуском некваліфікованих фахівців, однак аж 41 % оцінив корупцію як спосіб швидкого і відносно простого вирішення наявних проблем у навчанні. Причому понад 50 % студентів під час свого навчання вдавалися до дій, які можна характеризувати як корупційні. Щоправда, вони здебільшого схильні знімати із себе відповідальність за необхідність боротися з корупцією. Так, 45 % покладають це на плечі МОН України, 29 % – на власні ректорати і деканати, 28 % – на правоохоронні органи. Лише кожен четвертий вважає, що протидіяти корупції мають самі студенти, а точніше, різноманітні органи студентського самоврядування.

Як зазначають автори «Оглядів ОЕСР на тему доброчесності в освіті: Україна 2017»², високий ризик та загрози хабарництва зберігаються:

¹ Третина студентів стикалася з корупцією у вишах: опитування. URL: <http://anticorruption.in.ua/news/our/9028.html>.

² Огляди ОЕСР на тему доброчесності в освіті: Україна 2017. Переклад з англ. – Інститут розвитку освіти. Київ : Таксон, 2017. 184 с. С. 121–138. URL: [http://mon.gov.ua/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8%202017/11/ocdrev-ua-kr293-out2-\(1\).pdf](http://mon.gov.ua/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8%202017/11/ocdrev-ua-kr293-out2-(1).pdf)

– під час вступу на магістерські програми. Визнаючи їх наявність, у січні 2016 р. Кабінет Міністрів України видав наказ, у якому прийняв пропозицію МОН провести пілотне випробування стандартизованого тестування для доступу на магістерські програми з права;

– для отримання доступу до студентських гуртожитків. З'ясовуючи студентську думку щодо корупції у вищій освіті, який проводив Фонд «Демократичні ініціативи», 6,4% студентів заявили, що особисто дали хабар, щоб отримати місце в гуртожитку, порівняно з 5,2% в опитуванні 2011 р. Причому студентська профспілка виконує наглядову роль, але нічого не робить із цими корупційними платежами, тому що керівництво студентської профспілки так само залучене до корупції, отримуючи постійні кімнати в гуртожитку як нагороду;

– для доступу до престижних чи високооплачуваних спеціальностей шляхом розподілу спеціальностей або спеціалізацій, зокрема на престижних факультетах (медицина, право), де перспективи майбутніх заробітків є дуже різними залежно від обраної спеціалізації.

Прикладом університету, який хоча б наближався до ідеалу доброчесної практики, більшість дослідників називають Києво-Могилянську академію. У цього закладу є три примітні ознаки, які скоріше за все допомагають йому утримувати свою доброчесність, але не є популярними серед інших університетів України: традиція міжнародного співробітництва і партнерства; викладачі, віддані університету та його історичній місії; попередній відбір талановитих студентів. Після поновлення свого функціонування у 1991 р. (сам університет було засновано в 1615 р.) Києво-Могилянська академія розвивалася за моделлю північноамериканських університетів, пропонуючи бакалаврські і магістерські програми, розширюючи партнерства із закордонними ВНЗ і приймаючи міжнародні стандарти. Це один із небагатьох українських університетів, дипломи якого визнають за межами України. Більш того, працівники університету мають відчуття спільної місії і громадянської відповідальності¹.

¹ Огляди ОЕСР на тему доброчесності в освіті: Україна 2017. Переклад з англ. Інститут розвитку освіти. Київ : Таксон, 2017. 184 с. С. 121–138. URL: [http://mon.gov.ua/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8%202017/11/ocdrev-ua-kr293-out2-\(1\).pdf](http://mon.gov.ua/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8%202017/11/ocdrev-ua-kr293-out2-(1).pdf)

3. Розроблення стандартів якості вищої освіти та контролю за їх дотриманням; створення системи управління якістю вищої освіти.

Завдяки опитуванню, проведеному Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва разом із соціологічною фірмою «Ukrainian Sociology Service» з 2 по 12 грудня 2016 р. серед 1808 респондентів у всіх областях України (окрім окупованих територій), виявлено, що більшість громадян України (54,1%) вважає середньою якість вищої освіти в Україні; 16,0 % переконані, що якість вищої освіти «скоріше низька», а 3,8 % – «дуже низька». Лише 1,1 % громадян заявили, що якість вищої освіти «дуже висока», 15,9 % – «скоріше висока»¹.

Така оцінка рівня якості вищої освіти в Україні є закономірним наслідком багатьох чинників: інтенсивної комерціалізації освіти; значної інтенсифікації праці за вкрай низького рівня її оплати, особливо викладачів; недостатньої матеріальної бази, відсутності в більшості ВНЗ науково-технічної та інноваційної інфраструктури; неефективної наукової діяльності викладачів ВНЗ (нею реально займаються лише 20 % науково-педагогічних працівників); застарілої структури підготовки спеціалістів; відтворення і передавання студентам неконкурентних знань; дублювання підготовки з деяких напрямів і спеціальностей у межах певного регіону. Крім того, у країні, і про це вже йшлося, відсутня система забезпечення якості вищої освіти на національному, регіональному та локальному рівнях за участю державних, громадських та професійних стейкхолдерів, які сформували б нові «правила гри» (комплекс нормативно-правових актів та методичних розробок), з метою гарантування стійкого функціонування та розвитку системи забезпечення якості вищої освіти. Як результат – навіть провідні українські ВНЗ нерідко постачають на ринок праці явно неконкурентоспроможних випускників. Відбувається девальвація вищої освіти як засобу одержання професійних знань. З огляду на це стає зрозуміло, чому багато студентів хотіло б навчатися за кордоном, а викладачі працювати в зарубіжних університетах.

¹ Оцінюють якість вищої освіти в Україні як дуже високу 1 %. URL: http://dt.ua/UKRAINE/ocinyuyut-yakist-vischoyi-osviti-v-ukrayini-yak-duzhe-viskoku-1-gromadyan-236195_.html.

Водночас проявляють себе й явні суперечності між очікуваними кінцевими результатами діяльності ВНЗ, які в разі невирішення можуть перетворитися на «провали» вищої освіти в цілому, створити додаткові ризики і становлять загрози освітній безпеці суспільства. По-перше, якість освітньої (пізнавальної) діяльності ВНЗ залежить від продукування нових знань самими ВНЗ, проведення ними науково-дослідницьких робіт. Однак результати НДДКР є об'єктом інтелектуальної власності і потребують свого правового захисту, а в умовах ринкової економіки – комерційної реалізації. Виходячи з цього поширення і популяризація нових знань серед студентів через викладацьку діяльність стають проблематичними. По-друге, когнітивні результати діяльності ВНЗ дедалі більше неспівпадають з економічними результатами – прагматичною орієнтацією навчального процесу на ринок праці, що передусім проявляється в диференціації освіти на теоретичну і практичну, фундаментальну і вузькопрофесійну. По-третє, існують суперечності між економічними й соціальними результатами діяльності ВНЗ. Частина молоді, як і раніше, розглядає процес здобуття вищої освіти з погляду набуття професійних знань, необхідних для життєвого успіху. Проте в більшості домінують не інтелектуальні і соціально-професійні, а матеріальні і соціально-економічні мотиви й настанови. За таких умов неможливо вимагати від ВНЗ забезпечення високої якості освіти.

Держава суть реформування вищої освіти вбачає у створенні системи забезпечення та постійного покращення якості вищої освіти, яка має відповідати рекомендаціям і стандартам ЄПВО, враховувати кращі світові практики та виступати головною технологією досягнення узгодженості освітньої системи з вимогами і потребами суспільства та особистості. Звісно, для цього необхідно зробити певні кроки, а саме: опрацювати методичну базу та надати практичну допомогу ВНЗ у створенні систем внутрішнього забезпечення якості; забезпечити ефективність Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, інтеграцію Національного агентства та незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти в європейські структури та мережі забезпечення якості вищої освіти; розробки стандар-

тів вищої освіти за активної участі стейкхолдерів; підтримувати розвиток чесної конкуренції у сфері вищої освіти шляхом встановлення зрозумілих, стабільних та справедливих «правил гри» на цьому ринку; сформувати креативне середовища культивування якості шляхом підтримки ініціативних лідерів та груп з розробки політик якості, кристалізації спільних цілей та правил поведінки на цьому полі, співпраці у розвитку культури постійного покращення якості та її популяризації в українському суспільстві; відмовитися від стандартизації вищої освіти до 2020 року; встановлення прямого зв'язку між якістю вищої освіти та її бюджетним фінансуванням на підставі незалежного, комплексного та об'єктивного оцінювання діяльності ЗВО через 5-10 років та ін. Вжиття таких заходів державою є важливою справою і заслуговує на підтримку.¹

4. *Удосконалення фінансування державних освітніх установ, їх матеріально-технічного та іншого забезпечення; надання фінансової підтримки студентам ВНЗ.* Тривалий час вища освіта в Україні існувала за рахунок коштів державного бюджету. Однак модель бюджетного фінансування ВНЗ мала серйозні вади. Фінансуючи освіту, держава не купувала освітні послуги, а забезпечувала діяльність свого структурного елемента, який безкоштовно виробляє освітні послуги для споживання частиною населення. Виділення державних коштів здійснювалося відповідно до кількісних нормативних показників ВНЗ (кількості студентів і викладачів у відповідному році) і не було пов'язане з якістю навчального процесу. Водночас статус бюджетної установи суттєво обмежував можливості ВНЗ і у використанні залучених (позабюджетних) коштів.

Нині Законом України «Про вищу освіту» (ст. 71) передбачається фінансування державних ВНЗ: 1) за рахунок коштів державного бюджету на умовах державного замовлення на оплату послуг із підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів; 2) за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством, із дотриманням принципів цільового та ефективного використання коштів, публічності та прозорості у прийнятті рішень.

¹ Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 року. URL: ed.eunu.edu.ua/documents/storage/357.

Проте пошук ефективних моделей фінансування ВНЗ триває. Так, у «Стратегії реформування вищої освіти в Україні до 2020 року» наголошується, що державне фінансування закладу вищої освіти має складатися з таких частин: 1) базове фінансування (певна сума коштів, призначення для створення та оновлення матеріальної бази, надання здобувачам вищої освіти вишівських грантів на навчання тощо); 2) фінансування наукових досліджень (можуть бути державні гранти та інші кошти державного та місцевих бюджетів); 3) кошти на навчання певної кількості здобувачів вищої освіти (розподіляються за одним із таких трьох методів – блочне фінансування; ваучерне фінансування; кредитна система фінансування); 4) інші видатки цільового призначення, які розподіляються за конкурсом¹.

Ініціативна група Спілки дослідників вищої освіти України у співпраці з сайтом «Освітні тренди» 26 травня 2016 р. провела публічне обговорення проблеми. *Нова модель фінансування вищої освіти, запропонована МОН України*, складається з чотирьох елементів – базового (блочного) фінансування ВНЗ, соціального фонду, фонду розвитку (фонд капітальних видатків), фонду державної цільової підтримки. При цьому університети матимуть можливість в рамках фонду блочного фінансування зберегти фінансування своєї діяльності в поточному році на рівні 80 % від такого в минулому. Решту коштів університети будуть отримувати залежно від поточних результатів своєї діяльності (так звана модель *performance-based funding*), таких як загальна кількість студентів, їхнє працевлаштування після завершення навчання у виші, результати і якість науково-дослідницької діяльності закладу, обсяг залучених недержавних грантів, показники міжнародної співпраці тощо.

Альтернативна модель фінансування вищої школи передбачає три форми державного фінансування підготовки фахівців у ВНЗ: здійснення державою повної компенсації витрат на навчання; надання державних гарантій для отримання здобувачами вищої освіти кредитів на оплату вартості навчання з погашенням за рахунок держави відсотків за такими кредитами; надання державних гарантій для

¹ Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 року. URL: <http://ed.enu.edu.ua/documents/storage/357>.

отримання здобувачами вищої освіти кредитів на оплату вартості навчання з погашенням за власний рахунок здобувачів освіти відсотків за такими кредитами¹.

Іншими джерелами фінансування вишів, до яких керівники ВНЗ удаються уже зараз, є: надходження від платної освіти; залучення співробітників університетів до інноваційної підприємницької діяльності та комерціалізація результатів наукових досліджень; використання університетами фінансових запозичень (кредитів) на умовах повернення (якщо університету бракує власних коштів для реалізації освітніх і підприємницьких проектів) випуск облігацій (такий досвід мають британські університети); створення ендаментів.

Звернемо увагу на розвиток платної професійної освіти в Україні. Така політика «розподілу витрат» породжує численні ризики і криє загрози суспільному розвитку. Так, рівень оплати за навчання у вищій школі в Україні постійно зростає. Уже зараз дешевше, ніж в Україні, вищу освіту можна здобути у Німеччині, Швеції, Франції і Чехії. Співставним по вартості з Україною є навчання у ВНЗ Польщі і Швейцарії. Не дивно, що потік українських абітурієнтів до цих країн із року в рік зростає. Крім того, не врегульованими юридично в Україні залишаються доступні фінансові компенсатори витрат домогосподарств на освіту, філантропічна допомога на здобування вищої освіти. Не виправдовуються сподівання споживачів освітніх послуг на соціальну мобільність – перехід до вищого рівня в соціальній структурі суспільства.

5. Інтернаціоналізація вищої освіти. Міжнародний потенціал української вищої школи немалий. Іноземні студенти вливають в економіку України 504 млн дол. на рік: кожен із 63 тис. студентів платить приблизно 2 тис. дол. за навчання і статистично ще 6 тис. дол. на інші потреби. За нинішнім курсом це майже повна сума фінансування державної вищої освіти в Україні. Проте показник надходжень від іноземних студентів може бути й вищим. За оцінками Центру розвитку корпоративної і соціальної відповідальності, упродовж 2013–

¹ Перспективи імплементації нової моделі державного фінансування вищої освіти в Україні: результати круглого столу в Чернівцях. URL: <http://www.edu-trends.info/he-granting/>.

2014 рр. іноземних студентів в Україні за склала майже 70 тис., або 4,1 % від загальної кількості (1, 724 млн чол.)¹.

Розширення міжнародної діяльності вітчизняних ВНЗ йде повільно насамперед через відсутність державної стратегії інтернаціоналізації освітньої галузі. Відомо, що уряди провідних країн-експортерів освітніх послуг завжди виконують завдання, які важливі для їхніх країн і національних економік². Наприклад, «стратегія залучення кваліфікованої робочої сили» (*skilled migration approach*) спрямована на підготовку необхідних спеціалістів із-поміж іноземних студентів із наступним запрошенням найкращих серед них на роботу до своєї країни. «Стратегія одержання доходу» (*revenue-generating approach*) виходить із того, що іноземні студенти повинні створювати додатковий дохід освітнім установам і своїй країні в цілому. Тому освітні послуги мають пропонуватися винятково на платній основі, без надання державних субсидій. Уряди при цьому забезпечують високу репутацію своєї системи вищої освіти, а також високий ступінь захисту іноземним студентам. «Стратегія розширення можливостей» (*capacity building approach*) заохочує здобуття вищої освіти студентами за кордоном або у ВНЗ – постачальниках іноземних транснаціональних освітніх послуг. Важливими інструментами за такого підходу є: підтримка програм зарубіжної мобільності державних службовців, професорсько-викладацького складу, учених і студентів; забезпечення іноземним ВНЗ, програмам і викладачам сприятливих умов для комерційної освітньої діяльності у «своїй» країні. Приділяється увага й налагодженню партнерських відносин із місцевими постачальниками освітніх послуг для забезпечення передавання знань між зарубіжними і місцевими освітніми інститутами.

Натомість в Україні створено «поживний ґрунт» для появи великих освітніх корпорацій інших держав та їх закріплення на внутрішньому ринку освітніх послуг: поширюється сфера платної вищої

¹ Україна зароблятьваєт на иностранных студентах \$500 млн в год. URL: <http://www.segodnya.ua/economics/enews/ukraine-zarabatyvaet-na-inostrannyh-studentah-po-500-mln-v-god-660428.html>.

² Ларионова, М. В. Интернационализация высшего образования в странах ОЭСР. Центр ОЭСР ВШЭ, 2005. С. 8–14. URL: http://oecdcentr.hse.ru/material/opublic/IN_education.pdf.

освіти; остання стає прибутковою і тому привабливою для провайдерів транснаціональної освіти; відсутні відчутні законодавчі бар'єри входу зарубіжних ВНЗ на український ринок освітніх послуг; поняття «транснаціональна освіта» не визначене законодавчо; немає чіткої державної стратегії формування і розвитку великих національних ВНЗ, які могли б скласти конкуренцію на внутрішньому та зовнішніх ринках зарубіжним провайдерам освітніх послуг. У той же час узгоджені дії українських ВНЗ та провайдерів зарубіжних ВНЗ, уніфікація навчального процесу (навчальних програм, змісту навчальних курсів тощо), що вже розпочалася, у прихованій формі нівелюють особливості національної системи освіти, підривають конкурентні позиції українських ВНЗ на світовому ринку освітніх послуг. Органи ж управління освітою не в змозі ефективно контролювати ні діяльність провайдерів транснаціональної освіти (насамперед дистанційної і відкритої), ні якість їх освітніх послуг.

Додаткові ризики для суспільства створюють: відсутність ресурсів у вітчизняних ВНЗ для залучення здобувачів вищої освіти країн ЄС та ОЕСР, мотивації працівників до міжнародної діяльності; традиційна закритість української академічної спільноти; відсутність коштів для забезпечення міжнародної акредитації або акредитації освітніх програм ВНЗ за участю міжнародних експертів, інших заходів щодо стимулювання ВНЗ до міжнародного співробітництва; відсутність нормативно-правового незабезпеченість статусу ВНЗ як некомерційної організації. Це помітно зменшує конкурентоспроможність національних ВНЗ на світовому ринку освітніх послуг.

Підсумовуючи, слід сказати, що реформування вищої освіти має розв'язати такі проблеми шляхом:

- формування державної стратегії інтернаціоналізації вищої освіти з урахуванням результатів реалізації міжнародних освітніх і дослідницьких проектів;
- забезпечення акредитації освітніх програм ВНЗ за участю міжнародних експертів; підтримка міжнародної акредитації англomовних освітніх програм;

– заохочення ВНЗ до розроблення та реалізації стратегії інтернаціоналізації через врахування відповідних параметрів при визначенні обсягів державного фінансування ВНЗ;

– внесення змін до законодавства з метою спрощення реалізації міжнародної двосторонньої академічної мобільності та залучення іноземців на навчання та до викладання в ЗВО України;

– забезпечення матеріальної мотивації наукових і науково-педагогічних працівників до участі у розробці та реалізації міжнародних спільних освітніх програм з наданням подвійного або спільного диплому;

– підтримки на конкурсних засадах вітчизняних наукових видань задля досягнення високих етичних наукових стандартів та їх включення до провідних наукометричних баз, зокрема Scopus, Thompson Reuters, The European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences (ERIH PLUS) тощо;

– удосконалення механізму моніторингу впровадження результатів міжнародних освітніх і дослідницьких проектів. Забезпечення підтримки процесів координації міжнародних проектів з боку МОН¹.

Реформування вищої освіти буде успішним за умови розвитку норм освітнього права. Так, учені визначають освітнє право як: комплексну галузь права; освітнє законодавство; елемент системи конституційних прав і свобод, у тому числі як елемент системи міжнародних стандартів прав і свобод («право на освіту»); елемент освітніх прав учасників освітніх відносин; навчальну дисципліну; актуальний напрям теоретико-правових, соціолого-правових і галузевих юридичних наукових досліджень; елемент (сторону) системі освіти в цілому².

¹ Стратегія реформування вищої освіти в Україні до 2020 року. URL: <http://www.tnpu.edu.ua/EKTS/strate2014.pdf>.

² Ягофаров, Д. А. Образовательное право: термин и понятия / Д. А. Ягофаров // Власть и властные отношения в современном мире : Материалы IX научно-практической конференции, приуроченной к 15-летию Гуманитарного университета (г. Екатеринбург) 30-31 марта 2006 г. : Доклады / Редкол. : Л. А. Закс и др. : в 2 т. Екатеринбург : Гуманитарный ун-т, 2006. Т. 2. С. 195–205. С. 195–196. URL: http://www.lexed.ru/obrazovatelnoe-pravo/analitika/detail.php?ELEMENT_ID=552.

Можливість трактування освітнього права як комплексної галузі пояснюється особливостями його предмета – суспільними відносинами в системі освіти. Одна частина з них - це первинні (преципіонні) відносини між безпосередніми учасниками освітнього процесу з приводу реалізації основних функцій освіти (навчання, виховання, освічення), організації та управління освітньою діяльністю. Такі відносини є специфічними, притаманними лише освіті, тому підлягають регулюванню через специфічні норми права. Інша частина освітніх відносин - це вторинні (коміторні) відносини між акторами системи освіти з приводу забезпечення освітнього процесу ресурсами (матеріальними, фінансовими, кадровими тощо) та доступу до цих ресурсів (включаючи забезпечення права на освіту). На відміну від первинних, вторинні відносини є об'єктом регулювання багатьох інших галузей права, а саме: при встановленні організаційно-правових форм закладів освіти та укладенні ними господарських договорів зі своїми контрагентами – цивільного права; при прийомі на роботу та укладенні договорів з науково-педагогічним та допоміжним персоналом освітніх закладів і визначенні для них режимів робочого дня і відпочинку – трудового права; при встановленні системи оплати праці для співробітників та визначенні плати за надання освітніх послуг для студентів – фінансового права; при встановленні режиму оподаткування та податкових пільг для освітніх установ – податкового права та ін. Обидві складові системи відносин є взаємозумовленими і впливають одна на одну^{1,2}.

У більш практичній площині йдеться про сукупність правил поведінки, встановлених державою або від імені держави для врегулювання освітніх відносин. Законодавство України про вищу освіту базується на Конституції України і складається із Законів України «Про освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про вищу освіту» та інших нормативно-правових актів, міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку. Якщо міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких

¹ Там само.

² Тимошенко, І. В., Нашекіна О. М. Освітнє право як об'єкт економічного аналізу. *Економічна теорія та право*. 2015. № 4 (23). С. 98–108. С. 101–102.

надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені національним законодавством, застосовуються правила міжнародних договорів. Права вищого навчального закладу, що підтверджують його автономію, закріплені Законом України «Про вищу освіту», не можуть бути обмежені іншими законами чи нормативно-правовими актами.

Утім, застосування норм освітнього права в Україні стикається з численними труднощами: невизначеністю правового статусу головних економічних акторів системи освіти (учнів, студентів та їхніх батьків; науково-педагогічного персоналу та адміністрації ВНЗ; роботодавців і спонсорів тощо); суперечностями між нормами освітнього права, успадкованими від СРСР, та впроваджуваним у країні передовим досвідом зарубіжних університетів; недотриманням державою прав ВНЗ на широку автономію (академічну, фінансову, кадрову тощо) та іншими¹. Та й сама держава демонструє численні приклади своїх провалів в освітній сфері. Удосконалення освітнього права тому є одним із напрямів та передумовою реформування вищої школи.

Таким чином, головним завданням держави має бути захист національних освітніх інтересів від можливих загроз, а норми освітнього права повинні гарантувати освітньою безпеку суспільства, реалізацію конституційного права людини на вищу освіту, розвиток освітньої сфери в цілому.

¹ Тимошенко, І. В. Дослідницька програма економічного аналізу освітнього права / І. В. Тимошенко. *Економічна теорія та право*. 2015. № 2 (21). С. 110–121. С. 115.