

Дерев'янку Б. В. Щодо можливості підвищення якості діяльності українських навчальних закладів на основі позитивного досвіду регулювання їх діяльності у КНР. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2014. Випуск 1. Т. 2. С. 95–99.

УДК 346.2:37

ЩОДО МОЖЛИВОСТІ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНСЬКИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ НА ОСНОВІ ПОЗИТИВНОГО ДОСВІДУ РЕГУЛЮВАННЯ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ У КНР

Дерев'янку Б.В., професор кафедри господарського та екологічного права
Донецький юридичний інститут МВС України

У статті визначено окремі переваги у правовому регулюванні діяльності навчальних закладів КНР, які запропоновано використовувати при формуванні українського законодавства.

Ключові слова: КНР, переваги, правове регулювання, навчальні заклади, українське законодавство, некомерційні організації, педагоги.

В статье выявлены отдельные преимущества в правовом регулировании деятельности учебных заведений КНР, которые предложено использовать при формировании украинского законодательства.

Ключевые слова: КНР, преимущества, правовое регулирование, учебные заведения, украинское законодательство, некоммерческие организации, педагоги.

Derevyanko B.V. IMPROVING THE POSSIBILITY OF UKRAINIAN EDUCATIONAL INSTITUTIONS BASED ON POSITIVE EXPERIENCE REGULATION OF THEIR ACTIVITIES IN PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

Several advantages in the legal regulation of educational institution's activity in the People's Republic of China in article were identified. Their use in the formation of the Ukrainian legislation was proposed.

Key words: People's Republic of China, advantages, legal regulation, educational institutions, Ukrainian legislation, non-profit organizations, teachers.

Сучасний етап розвитку українського законодавства у різних сферах діяльності характеризується перенесенням зарубіжних зразків у вигляді конкретних правових норм або правової доктрини на український ґрунт. Найчастіше прикладом для копіювання постає законодавство США, країн Західної Європи або Російської Федерації. Проте якщо досвід Російської Федерації у багатьох сферах і галузях господарства може бути швидко реалізований через схожість відповідних відносин і приблизно однаковий рівень розвитку, то законодавство високорозвинених країн не завжди може бути імplementоване через різницю в економіці. У сфері освіти якість послуг вітчизняних навчальних закладів (далі – НЗ) не набагато поступається якості послуг, що надаються більшістю НЗ розвинених країн. Проте фінансове забезпечення їх діяльності залишається недостатнім. Тому вважаємо доцільним дослідження досвіду правового регулювання надання послуг у сфері освіти КНР як країни, НЗ якої надають у загальному вигляді схожі за якістю послуги та мають приблизно такий рівень фінансування, як і вітчизняні НЗ. Тим більше актуальним є подібне дослідження, оскільки досвід правового регулювання діяльності НЗ у КНР залишається малодослідженим в Україні. Загалом дослідженню правового регулювання діяльності НЗ присвячували дисертаційні та монографічні дослідження з господарського, адміністративного та цивільного права українські і російські юристи: М.І. Ануфрієв, В.В. Астахов, О.М. Бандурка, Н.С. Барабашева, А.В. Белозьоров, О.Л. Войно-Данчишина, К.Г. Грищенко, Г.А. Дорохова, С.А. Загородній, Е.Г. Зінурова, К.А. Карчевський, Д.В. Корф, М.Н. Курко, С.В. Куров, О.В. Куцурубова-Шевченко, А.О. Монаєнко, П.В. Нестеренко, Є.А. Огаренко, І.М. Острівний, М.В. Токмовцева,

Деревянко Б. В. Щодо можливості підвищення якості діяльності українських навчальних закладів на основі позитивного досвіду регулювання їх діяльності у КНР. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2014. Випуск 1. Т. 2. С. 95–99.

Ю.М. Федорова, Р.В. Якубовський, О.Н. Ярмиш та інші. Проте власне дослідженню досвіду КНР окремо уваги не приділялося. Тому ціллю статті є визначення переваг у правовому регулюванні діяльності НЗ КНР, які можна використати при формуванні українського законодавства.

У КНР формування сучасної системи освіти розпочалося з 1949 року. Тоді у країні діяло 205 державних ВНЗ. До кінця XX століття їх було вже 1942 з кількістю студентів 7 млн. 180 тисяч. У 2004 році кількість китайських студентів перевищила 20 млн. осіб, коефіцієнт вступу випускників шкіл до ВНЗ досяг 19 % [1].

На сьогодні китайський громадянин у середньому отримує освіту 8 років; чисельність освіченого населення складає 340 млн. осіб (27,5 % населення). До 1999 року у КНР діяло 1590 тисяч НЗ усіх ступенів та категорій. Із них було 860 тисяч звичайних НЗ, більш ніж 730 тисяч НЗ для дорослих. Кількість учнів становила 230 млн. осіб; кількість працівників НЗ становила 16 млн. осіб, із них 12280 тисяч викладачів. Кількість дитячих садків у 1999 році складала 181100, які відвідували 23262600 дітей. У 1949 році до початкових шкіл вступало 20 % дітей відповідного віку; у 1999 році – 99,1 %; у неповних середніх школах навчалось 88,6 % дітей відповідного віку [2]. За допомогою освіти, так званого «шкільного механізму» у КНР почав проходити приплив у вищі соціальні та політичні шари держави. Школи було відкрито для представників різних класів суспільства. Кращі учні незалежно від соціального статусу відбиралися і переводилися у вищі школи, а потім в університети, з університетів – на високі урядові позиції, а найбільш талановиті – у вищі соціальні ранги. Загальнодержавний освітній тест виконував функцію загального виборчого права [3, с. 171; 4, с. 17].

Зараз Законами КНР «Про освіту» та «Про обов'язкову освіту» 9-тикласова освіта є обов'язковою. До цих 9-ти класів належить навчання у початковій школі (3-4 роки); навчання у середній школі I ступеня (3-4 роки) та у середній школі II ступеня, яка передбачає наявність різних НЗ: звичайних середніх шкіл, середніх шкіл для дорослих, середніх спеціальних НЗ, звичайних спеціальних НЗ, професійних шкіл, технікумів, середніх спеціальних НЗ для дорослих. У свою чергу, отримання вищої освіти передбачає проходження: курсів зі спеціальними навчальними програмами (протягом 2-3 років), бакалавратури (протягом 4-5 років), магістратури (додатково 2-3 роки). По закінченні ВНЗ людина отримує навчальний ступінь бакалавра, магістра або доктора [5].

На сьогодні згідно з Конституцією КНР було прийнято положення КНР «Про наукові ступені» 1980 року, Закони КНР «Про обов'язкову освіту» 1986 року, «Про викладачів» 1993 року, «Про освіту» 1995 року, «Про професійну освіту» 1996 року, «Про вищу освіту» 1998 року, «Про стимулювання недержавної освіти» 2002 року. Крім них у КНР Державною Радою КНР прийнято установи «Положення про освіту інвалідів», «Положення про нагородження за успіхи у навчанні», «Положення про мандат викладачів», «Положення про управління дитячими садками», «Положення про організацію навчання суспільними силами» та інші. Крім цих законів та установ у КНР діє більш ніж 600 адміністративних актів Міністерства освіти (колишнього Державного комітету освіти) та більш ніж 150 НПА місцевих актів. Але крім прийняття НПА у КНР велику увагу приділяють популяризації законів та застосуванню адміністративних заходів з метою їх дотримання [2].

Адміністративна система управління у КНР складається з чотирьох рівнів: центр, провінція (автономний район, місто центрального підпорядкування), місто (район), повіт. Органом, що здійснює управління освітою в цілому у країні, є Міністерство освіти КНР. Пов'язані з Державною Радою декілька господарських міністерств і комітетів також засновують відомства, що частково займаються освітою, і адміністративні органи з галузевої освіти.

Статтею 14 Закону КНР «Про освіту» встановлює, що Державна Рада і місцеві народні уряди різних ступенів згідно з принципом управління своєю частиною і розподілом праці керують роботою системи освіти. Середня і неповна середня освіта та нижча керуються місцевими народними урядами під керівництвом Державної Ради; вища освіта керується

Дерев'янюк Б. В. Щодо можливості підвищення якості діяльності українських навчальних закладів на основі позитивного досвіду регулювання їх діяльності у КНР. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2014. Випуск 1. Т. 2. С. 95–99.

Державною Радою, народними урядами провінцій, автономних районів центрального підпорядкування. Статтею 15 цього Закону КНР планування, координування та управління справами освіти в усій країні покладено на адміністративні органи освіти Державної Ради [6; 2]. Зрозуміло, що центральним адміністративним органом у сфері освіти КНР є Міністерство освіти, що прямо підпорядковується Державній Раді і напряду керує відомствами. У підпорядкуванні Міністерства освіти знаходиться 70 % із 2200 ВНЗ; решта є відомчими. Дозвіл на утворення або на зміну статусу ВНЗ дають адміністративні органи Державної Ради, провінцій, автономних районів, міст центрального підпорядкування або інші організації за їх дорученням [1]. Особливістю управління системою освіти КНР є заборона колективним суб'єктам господарювання зі статусом юридичної особи бути засновниками НЗ. Засновниками можуть бути тільки громадські організації та громадяни, наділені політичними правами та повною цивільною дієспроможністю [7, с. 76].

Як бачимо, у КНР на майже 1,5 млрд. населення припадає 2200 ВНЗ. А в Україні на менш ніж 50 млн. населення – близько 1000 ВНЗ, на чому наголошувалося раніше. Тобто, наведена кількість ВНЗ для КНР є недостатньою, а для України – надмірною. Проте якщо в Україні кількість ВНЗ не знижується, то у КНР їх кількість постійно зростає. Так, 1 вересня 2003 року набрав чинності Закон КНР «Про сприяння розвитку недержавної освіти». На його основі на кінець 2003 року у КНР нараховувалося 60 тисяч недержавних НЗ, в яких навчалося більш ніж 11,16 млн. осіб, у т.ч. 1202 ВНЗ з 1,4 млн. студентів (і це без врахування 133 недержавних ВНЗ, що мають право надавати дипломи державного зразку) [8]. Однак утворення великої кількості недержавних НЗ не свідчить про послаблення контролю держави над їхньою діяльністю. На сьогодні для контролю над приватним освітнім сектором законодавством КНР передбачено утворення суспільних посередницьких організацій. Результат контрольних процедур відбивається в експертному висновку і підлягає обов'язковому опублікуванню [7, с. 77-78].

Крім простого збільшення кількості ВНЗ у КНР проводяться реформи, спрямовані на підвищення рівня своїх НЗ та якості послуг, що ними надаються. На сьогодні діє «Програма 211», метою якої є вихід у XXI столітті 100 найбільш впливових ВНЗ КНР на провідні місця у світі. Це пропонується зробити за рахунок надання більш якісних послуг з вивчення фінансів та економіки, політичних та юридичних наук, управління економікою, машинобудування, архітектури, електроніки, ЕОМ, легкої та текстильної промисловості. На сьогодні ВНЗ КНР поділено на політехнічні та інститути одного профілю (гірничий, сталі, геології, нафтової і хімічної технології) [9].

Слід також відзначити, що у реформуванні у КНР не просто утворюються нові ВНЗ, але проходять і інші процеси. Так, після початку з 1993 року названої вище реформи з метою утворення 100 провідних ВНЗ світового рівня у КНР 708 ВНЗ було реорганізовано у 302 багатопрофільних універсальних ВНЗ. Злиття ВНЗ сприяло оптимізації та раціоналізації у розстановці педагогічних ресурсів, підвищенню якості викладання та рівня навчального процесу. Було утворено спеціальний державний фонд підтримки більш ніж 30 ВНЗ, що належали до числа передових ВНЗ світу [8]. Як бачимо, у КНР уже давно і поступово відбуваються процеси об'єднання значної кількості невеликих ВНЗ у надвеликі освітні комплекси зі значною кількістю високоякісних професійних викладачів, значними майновими та інноваційними можливостями, які в Україні тільки розпочинаються. Об'єднання значної кількості невеликих ВНЗ у великі освітні комплекси у КНР призвело до входження 30 таких освітніх комплексів до еліти ВНЗ світу. І утворений спеціальний фонд має за мету надавати фінансову підтримку не усім ВНЗ КНР, а лише тим, які ввійшли до світової еліти. І тут, на нашу думку, немає ніякої дискримінації. Якщо ВНЗ хоче отримувати додаткові фінансові ресурси з цього фонду, то він за показниками своєї роботи повинен увійти до еліти світових ВНЗ.

Крім фінансового стимулювання ВНЗ до поліпшення показників своєї роботи у КНР поширюється досвід європейських країн стосовно утворення технопарків. Серед наукових напрямів, у яких вони утворюються, владою КНР було визначено інформаційні технології,

Дерев'яно Б. В. Щодо можливості підвищення якості діяльності українських навчальних закладів на основі позитивного досвіду регулювання їх діяльності у КНР. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2014. Випуск 1. Т. 2. С. 95–99.

технології нових матеріалів, електроніка, біотехнології. Зараз у КНР працює більш ніж 20 технопарків, розташованих у передмістях великих промислових міст, які концентрують науково-дослідні, конструкторські інститути, дослідні виробництва, лабораторії, випробувальні полігони. КНР активно залучає іноземних фахівців і викладачів до університетів і технопарків [1]. Тобто на відміну від Японії КНР є країною, відкритою для іноземних фахівців (у КНР діє велика кількість програм, спрямованих на залучення до викладання провідних фахівців. Тільки програмою «Чєнь Конг», заснованою у 1998 році Міністерством освіти і Фондом Лі Кашина, надаються гранти у розмірі до 1 млн. юанів (\$ 120 тисяч) для залучення до китайських ВНЗ провідних учених, викладачів і запрошених професорів, які працюють у КНР 3-4 місяці на рік. В рамках цієї програми вдалося залучити із-за кордону більш ніж тисячу викладачів. На сьогодні Міністерство освіти КНР щорічно відбирає 200 вчених і 60 інноваційних колективів [10]). За програмою «Сто талантів» із залучення вчених у віці до 45 років, якою передбачається виділення протягом трьох років близько \$ 240 тисяч на кожного, у т.ч. на підтримку досліджень, субсидування житла і високої зарплати. До 2004 року у межах цієї програми допомогу отримали 899 осіб, із яких 392 мали іноземні наукові ступені, а 778 – досвід роботи за кордоном. Також посольства і консульства КНР в інших країнах активно «вербують» талановитих випускників зарубіжних університетів; у китайських містах організовано «сервісні центри» для сприяння репатріантам; утворюються докторантські центри, які спрямовують дослідників-репатріантів до китайських ВНЗ необхідних профілів. І не в останню чергу завдяки таким заходам група китайських ВНЗ вийшла на перші місця у світі. Також підвищенню статусу ВНЗ та усіх НЗ у КНР посприяло підвищення статусу викладача. У 1985 році 10 вересня запроваджено святкування Дня вчителя, який став першим професійним святом у країні. За період розвитку сфери освіти у КНР зарплата викладачів зросла у середньому у 15 разів і в 2003 році становила більш ніж 23 тис. юанів (\$ 2800) на рік для викладачів ВНЗ та 13 тис. юанів (\$ 1600) на рік для викладачів початкових та середніх шкіл. Викладацький корпус КНР становить більш ніж 12 млн. осіб [1]. Згідно з іншими даними за часи реформи зарплата вчителів ВНЗ, початкових і середніх шкіл зросла відповідно у 17,8 та 10,9 разів. У 2008 році середньорічний розмір оплати праці викладачів перевищив 23,3 тис. юанів, вчителів середніх та початкових шкіл – 15,3 тис. юанів [11]. На відміну від Японії зарплата викладачів ВНЗ вище зарплати викладачів інших НЗ, оскільки діє викладацький ценз. Згідно із «Положенням про ценз викладача» цей ценз поділяється на 7 категорій: ценз викладача у дитячому садку; ценз викладача початкової школи; ценз викладача неповної середньої школи; ценз викладача середньої школи; ценз викладача середнього професійного училища і ценз викладача ВНЗ [2]. Вважаємо наявність цензів звичайним станом речей для більшості країн світу.

Цікавим моментом у законодавстві КНР є визначення освіти як некомерційного виду діяльності Законом «Про освіту в КНР». Проте, на практиці приватним НЗ, зареєстрованим у Бюро промисловості і торгівлі, дозволено отримувати прибуток за умови обов'язкової сплати податків. Ці комерційні організації, як правило, реалізують короткострокові навчальні програми (наприклад, навчання іноземним мовам). Приватні освітні установи, зареєстровані у Бюро зі справ цивільного управління, є некомерційними і у значній мірі звільнені від податків. Важливу новелу Закону «Про стимулювання недержавної освіти у КНР» містить стаття 5, яка дозволяє отримання розумного прибутку спонсорами некомерційних приватних освітніх установ від чистого доходу після відрахувань, передбачених органами державної влади. Закон називає таку економічну віддачу урядовою нагородою, а не прибутком [7, с. 75-76]. Як бачимо, і в законодавстві КНР як і в українському є протиріччя, пов'язані із некомерційним статусом НЗ (в Україні – ВНЗ). І законодавець КНР його також не вирішує, а лише вуалює проблему шляхом надання окремим приватним НЗ не зрозуміло за яким критерієм права бути комерційними, а також шляхом врахування прибутку НЗ іншим комерційним суб'єктам – спонсорам. До речі, з цього приводу в Україні зроблено спробу подолання протиріччя утворенням нових. Так, 22 травня 2012 року ВР України було прийнято постанову «Основні

Деревянко Б. В. Щодо можливості підвищення якості діяльності українських навчальних закладів на основі позитивного досвіду регулювання їх діяльності у КНР. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2014. Випуск 1. Т. 2. С. 95–99.

напрями бюджетної політики на 2013 рік», якою серед інших положень передбачено, що подальша стабілізація державних фінансів передбачає запровадження принципу фінансової самостійності ВНЗ, насамперед шляхом законодавчого врегулювання переходу від утримання таких закладів до оплати за рахунок бюджетних коштів виключно вартості освітянських послуг за державним замовленням та надання цим закладам статусу небюджетних установ [12]. На обґрунтування думки відносно введення нових суперечливих моментів слід зазначити, що принцип фінансової самостійності передбачає перехід до самоокупності, самозабезпечення, а отже – до комерційного статусу; проте у положенні про це прямо не сказано, а запроваджено новий для цих відносин термін – «статус небюджетних установ», який вказує лише на відсутність фінансування з бюджету, а не на некомерційний статус (так само небюджетними установами можна визнати торгово-промислові палати, товарні біржі, релігійні організації, недержавні ВНЗ та ін.).

Отже, досвід КНР вказує, що ефективним для України є запровадження до фінансового законодавства норм про підвищене фінансування українських ВНЗ, які досягли важливих успіхів у підготовці фахівців, проведенні науково-дослідної роботи з виготовленням або пропозицією інноваційного продукту на замовлення держави. Так само важливим є більш чітке продовження курсу на найбільш повне дотримання НЗ загальних принципів господарювання, зокрема перших двох із названих у статті 6 Господарського кодексу України:

- забезпечення економічної багатоманітності та рівний захист державою усіх суб'єктів господарювання;

- свобода підприємницької діяльності у межах, визначених законом [13].

У їх розвиток не слід обмежувати НЗ у праві обрання організаційно-правової форми організації своєї діяльності, як це, наприклад, зроблено у законодавстві про вищу освіту. На сьогодні усі ВНЗ України незалежно від форми власності є некомерційними організаціями. Необхідно надати можливість усім НЗ самим обирати організаційно-правову форму суб'єкта господарювання, у якій їм найбільш зручно працювати. Так само НЗ повинні мати можливість обирати для себе підприємницький або некомерційний статус. Крім цього, законодавство про освіту КНР містить значну кількість положень, що мають досліджуватися у наступних роботах з точки зору трудового права і права соціального забезпечення.

Література:

1. Современная система образования в КНР // [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://edubelarus.info/index.php?newsid=880>.
2. Образование в КНР // [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://russian.people.com.cn/2332523.html>.
3. Колісниченко Н.М. Відкрита модель вищої освіти як базова в період трансформацій / Н.М. Колісниченко // Вісник Української академії державного управління. — 2002. — № 2. — С. 171—172.
4. Бесчастный В.М. Механізми державного управління розвитком вищих навчальних закладів системи МВС України: теорія, методологія та практика : монографія / В.М. Бесчастный. — Донецьк : Юго—Восток, 2009. — 407 с.
5. Система образования КНР // [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://gostudy.com.ua/chinastrany/930>.
6. Об образовании : Закон КНР. — Принят 18 марта 1995 года на третьей сессии съезда Всекитайского собрания народных представителей 8 созыва; опубликован по приказу № 45 Председателя КНР 18 марта 1995 года; вступает в силу 1 сентября 1995 года / Всекитайское собрание народных представителей // [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://asia-business.ru/law/law3/education/>.
7. Волкова Н.С. К вопросу о статусе частных образовательных организаций за рубежом / Н.С. Волкова, Ф.М. Цомартова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2010. — № 3. — С. 74—78.
8. Образование в Китае // [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.ruscen.ru/teach.php>.
9. Система образования в КНР // [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://wholechina.ru/Blocks/education/education001.html>.
10. Филиппов В.М. Модернизация послевузовского профессионального образования в контексте развития нормативно-правового обеспечения / В.М. Филиппов, Л.А. Букалорова // [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.lexed.ru/pravo/theory/ezegod52/?fil.html>.
11. Хайтянь Г. Преподаватель из Китая рассказал о социальном статусе учителя в своей стране / Гэн Хайтянь // [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://education.imextrade.ru/useful/education-news/education-news_5.html.
12. Основні напрями бюджетної політики на 2013 рік : постанова Верховної Ради України від 22 травня 2012 року № 4824—VI / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. — 2012. — № 41. — Ст. 1569.
13. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436—IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18—22. — Ст. 144.