

Н. А. Серкова

здобувач кафедри соціальної і гуманітарної політики
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УМОВАХ РОЗВИТКУ РИНКУ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ

У статті узагальнено особливості та тенденції сучасного державного управління вищою освітою. Виділено такі тенденції: формування суспільно-державного управління вищою освітою; розвиток автономії установ вищої освіти й академічних свобод; поява нових типів установ вищої освіти; багатоканальне фінансування й пошук нових джерел фінансування діяльності установ вищої освіти; оновлення навчальних програм вищої освіти й видів навчання з урахуванням вимог ринку праці і зростаюча увага до якості вищої освіти для підтримки конкурентоспроможності на національному та світовому ринках вищої освіти і, як наслідок, затребуваності випускників українських закладів вищої освіти на національному та світовому ринках праці.

Визначено, що планування у вищій освіті дозволяє бачити перспективу розвитку суспільства, тенденції його руху, своєчасно вносити корективи, наприклад, у законодавчий процес, а головне – впорядковує цю сферу державної діяльності. Саме недоліками планування діяльності всієї системи вищої освіти, зокрема недержавної вищої освіти, можна пояснити ситуацію, яка склалась на сьогодні на ринку праці: надлишок юристів, економістів, менеджерів і психологів, надмірна доступність вищої освіти.

Доведено, що важливим елементом удосконалення державного управління вищою освітою в умовах формування та розвитку ринку вищої освіти є комплекс фінансових заходів, серед яких найбільш пріоритетними мають стати: розробка нормативів бюджетного фінансування вищих навчальних закладів; створення системи державного освітнього кредитування; нормативно-правове забезпечення економічної самостійності закладів вищої освіти; послідовна реалізація принципу економічної автономії закладів вищої освіти; законодавче забезпечення прозорості фінансової діяльності закладів вищої освіти; створення заходів державної підтримки для привабливості інвестування фінансових ресурсів у заклади вищої освіти, широке використання пільг, зокрема податкових.

Ключові слова: державне управління, ринкове регулювання, система освіти, вища освіта, ринок освітніх послуг, інвестиції в освіту.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку суспільства ставить перед державою нові завдання, зокрема завдання вдосконалення управління системою вищої освіти в умовах формування та розвитку ринку вищої освіти, здійснюваного суб'єктами державного управління. Питання якісного розвитку вищої освіти та управління ним забезпечують як інтереси кожної держави окремо, так й інтереси світового господарства, зближують національні культури й позитивно позначаються на взаєморозумінні народів і держав, на зміцненні міжнародної стабільності.

Говорячи про особливості та тенденції сучасного державного управління вищою освітою, потрібно зазначити, що найважливішою особливістю управління вищою освітою

в сучасних умовах є те, що проблеми вищої освіти повинні вирішуватися не лише на рівні самої освітньої системи. Вирішення цих проблем стає компонентом загальнодержавної політики. Проведення єдиної державної політики в освітній системі є важливим завданням управління освітою, зокрема вищою, у багатьох країнах. Тільки високий пріоритет освіти в державній політиці може забезпечити необхідний рівень управління сферою освіти в сучасному світі. Тому і в Законі України «Про освіту», вже в перших статтях, закріплені принципи державної політики в галузі освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні і практичні аспекти державного управління системою вищої освіти розглянуті

у працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. У цьому контексті варто виокремити відомі роботи таких авторів як Антошкіна Л.І. [1], Баєва О.В. [2], Борецька Н.О. [3], Грішнова О.А. [4], Губерська Н.Л. [5], Лопушняк Г.С. [6], Мізес Л. [7], Рибчанська Х.В. [6], Шевченко С.О. [8], Туроу Л. [9], Фрідман М. [10], тощо. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишається особливості та тенденції сучасного державного управління вищою освітою в умовах розвитку ринку освітніх послуг.

Мета статті. Метою статті є визначення особливостей та тенденцій сучасного державного управління вищою освітою, а також надання пропозицій з удосконалення даного процесу в умовах розвитку ринку освітніх послуг.

Виклад основного матеріалу. Національна доктрина розвитку освіти України [9] визначає, що освіта є сферою відповідальності та інтересів держави, її інститутів і розглядається в аспекті забезпечення національної безпеки. Право на освіту в Україні відповідно до Конституції України має кожен [7]. Однак мало мати розвинене законодавство, необхідно, щоб його положення отримували практичне здійснення в соціальному житті, щоб кожна людина могла реалізувати свої конституційні права, зокрема в галузі здобуття вищої освіти, і свободи, перебуваючи під захистом держави. Реалізуючи право на вищу освіту, суб'єкт отримує спеціальні наукові знання, набуває практичних навичок, удосконалює свою професійну майстерність. Таким чином, реалізація норм права поряд із законотворчістю відіграє найважливішу роль у правовому регулюванні суспільних відносин, зокрема у сфері здобуття вищої освіти. Держава, яка не забезпечує реалізацію права, стикається з тим, що не досягаються поставлені суспільством цілі й завдання з регулювання суспільних відносин. Соціальне призначення права виражається саме в регулюванні суспільних відносин шляхом реалізації правових приписів.

На думку Н. Борецької, у системі вищої освіти в ринкових умовах в основі відносин між органами управління вищою освітою та установами вищої освіти повинна лежати система договорів про виконання освітніми установами замовлень на підготовку кадрів. На сьогодні стався розрив зв'язків між тими, хто готує кадри, і тими, хто їх затребує. Це стало наслідком глибокої кризи, що вразила нашу державу в початковий період реформ. Тому створення договірної системи між «виробниками» та «споживачами» кадрів,

планування кадрового складу забезпечить стабільне комплектування кваліфікованими кадрами багато галузей економіки та державної діяльності, а заклади вищої освіти разом із замовленнями отримають додаткові кошти на підготовку кадрів та розвиток власної інфраструктури [1, с. 52].

Дослідження в галузі освіти в західних країнах свідчать про те, що планування – одна з найважливіших функцій управління сучасною освітою [10, с. 39]. Планування дозволяє бачити перспективу розвитку суспільства, тенденції його руху, своєчасно вносити корективи, наприклад, у законодавчий процес, а головне – впорядковує цю сферу державної діяльності. Саме недоліками планування діяльності всієї системи вищої освіти, зокрема недержавної вищої освіти, можна пояснити ситуацію, яка склалась на сьогодні на ринку праці: надлишок юристів, економістів, менеджерів і психологів, надмірна доступність вищої освіти.

Вищеназвана позиція представляється цілком обґрунтованою, оскільки проблема працевлаштування молодих фахівців сьогодні досить актуальна, а державне замовлення на кадри допоможе вирішити дану проблему. Варто погодитись із тим, що для реалізації стратегічного управління закладом вищої освіти також потрібні спеціальні підрозділи, які будуть вирішувати проблеми ринку вищої освіти, конкурентного середовища, якості навчання та профорієнтації студентів, оскільки в основному керівництво закладу вищої освіти найчастіше зайняте лише поточними проблемами, а стратегічні завдання відходять на другий план. Передача функцій щодо вирішення господарсько-економічних питань від Вченої ради закладу вищої освіти до спеціальних органів у його структурі-адміністративної (керуючої) ради – також видається правильним рішенням, оскільки це дозволить розвантажити вчені ради й більш ретельно й ефективно вирішувати питання, які стосуються освіти й науки.

У зв'язку з демократизацією відносин у суспільстві й декларованим посиленням автономії закладів вищої освіти основна тенденція державної політики в управлінні вищою освітою – перехід від безпосереднього управління до регулювання [8, с. 37].

Необхідно зазначити формування стійких тенденцій до змін державної політики управління вищою освітою в ринкових умовах. Ці тенденції значною мірою властиві всім системам

управління вищої освіти багатьох розвинених країн й одночасно відображають загальний напрям удосконалення державної політики в галузі управління вищою освітою в Україні.

Виділимо такі тенденції: формування суспільно-державного управління вищою освітою; розвиток автономії установ вищої освіти й академічних свобод; поява нових типів установ вищої освіти; багатоканальне фінансування й пошук нових джерел фінансування діяльності установ вищої освіти; оновлення навчальних програм вищої освіти й видів навчання з урахуванням вимог ринку праці і зростаюча увага до якості вищої освіти для підтримки конкурентоспроможності на національному та світовому ринках вищої освіти і, як наслідок, затребуваності випускників українських закладів вищої освіти на національному та світовому ринках праці.

Поступовий відхід держави із системи фінансування діяльності закладів вищої освіти в повному обсязі за розуміння того, що держава повинна контролювати галузь освіти, зокрема вищої, в цілому як стратегічний напрямок діяльності держави, безпосередньо це впливає на національну безпеку, означає початок формування нової державної політики в галузі управління вищою освітою в умовах формування освітнього ринку, що вимагає нових, сучасних форм адміністративно-правового регулювання діяльності в галузі вищої освіти.

Таким чином, у ринкових умовах назріває реальна ситуація витіснення безкоштовного навчання. Тим часом тенденція до витіснення безкоштовної вищої освіти вступає у все більш помітне протиріччя і з Конституцією України, і з фундаментальними інтересами українського суспільства. Основою державних гарантій отримання громадянами України безкоштовної вищої освіти в межах державних освітніх стандартів є державне і (або) муніципальне фінансування навчання у вищих закладах освіти [6, с. 91].

У зв'язку з цим важливим елементом удосконалення державного управління вищою освітою в умовах формування та розвитку ринку вищої освіти є комплекс фінансових заходів, серед яких найбільш пріоритетними мають стати: розробка нормативів бюджетного фінансування вищих навчальних закладів; створення системи державного освітнього кредитування; нормативно-правове забезпечення економічної самостійності закладів вищої освіти; послідовна реалізація принципу економічної автономії закладів вищої освіти; законодавче забезпечен-

ня прозорості фінансової діяльності закладів вищої освіти; створення заходів державної підтримки для привабливості інвестування фінансових ресурсів у заклади вищої освіти, широке використання пільг, зокрема податкових.

Інноваційний розвиток національної системи вищої освіти для підтримки конкурентоспроможності українських закладів вищої освіти, особливо на світовому освітньому ринку, має бути спрямований на впровадження ефективних фінансових й економічних механізмів, що забезпечують якість освітніх процесів й ефективність витрачання бюджетних коштів, а також підвищують інвестиційну привабливість вищої освіти [2, с. 28]. Для цього необхідно розробити і впровадити регіональну модель багатоканального фінансування закладів вищої освіти всіх рівнів, типів і видів; ефективні технології управління якістю вищої освіти, котрі забезпечують її інвестиційну привабливість; систему економічної мотивації праці працівників системи вищої освіти, пов'язану із застосуванням ними у своїй професійній практиці принципів інноваційного розвитку вищої освіти; провести перспективний економічний і програмний аналіз можливості багатопрофільної підготовки кадрів, готових працювати в нових умовах діяльності системи вищої освіти, що відповідає потребам ринку праці під час розширення застосування інноваційних технологій у різних галузях економіки.

Розглядаючи в цілому цілі вдосконалення державного управління вищою освітою, враховуючи вищевикладене, відзначимо, що вони не зведені в одну систему координат. Так, якщо на рівні держави чітко сформульовані цілі і діяльність, то муніципальний рівень знаходиться в незрозумілій ситуації, не може знайти свої механізми впливу на управлінські процеси в галузі вищої освіти.

У цих умовах окремою проблемою державної політики в галузі управління вищою освітою в ринковій економіці стоїть недофінансування делегованих державних повноважень органам місцевого самоврядування [4, с. 57]. Муніципалізація установ вищої освіти, раціоналізація та диференціація мережі закладів вищої освіти створить необхідні умови для реалізації конституційних прав громадян на вищу освіту, дозволить найбільш ефективно задовольняти запити нового зовнішнього ринкового середовища. Муніципальні механізми управління вищою освітою мають на увазі сучасні підходи до оцін-

ки якості, вартості та ефективності вищої освіти. Відповідно до таких підходів система оцінки більшою мірою спирається на якісні критерії і показники, основні з яких орієнтуються на довгострокові ефекти, а їх оцінка відстрочена в часі у проявах і вимірах.

Цілі різних рівнів не можуть бути однакові, їх не можна насильно уніфікувати. У цьому складність і в той же час простота управлінської позиції: вони повинні залишатися різними, але входити в якийсь загальний державний коридор.

Механізми оцінки розвитку вищої освіти взаємопов'язані і взаємозумовлені, проте їх здійснення вимагає великих трудових і тимчасових витрат. У зв'язку з цим органи місцевого самоврядування починають запроваджувати новітні інформаційні технології, які скорочують трудовитрати [5, с. 23].

Разом з усім вищенаведеним варто зазначити, що політика управління в галузі вищої освіти органами місцевого самоврядування була б неефективною, а здійснювана діяльність суперечливою й неузгодженою без координації цілей розвитку вищої освіти з органами державного управління вищою освітою.

Ефективність і якість дій керуючої системи суб'єкта по здійсненню цілей, завдань і функцій управління залежить не тільки від правильного визначення орієнтирів, змісту та організаційної структури управління, а й від наявності ефективних й оптимально поєднаних методів, засобів управління, створення позитивної мотивації у всіх учасників системи управління в галузі вищої освіти [3, с. 41]. До числа нових методів управління потрібно віднести перш за все методи програмно-цільового, проектного управління та інші.

Окремо варто зупинитись на функції контролю керуючих органів у системі вищої освіти. Безсумнівно, контроль необхідний, проте він не повинен заважати виконанню функції вищої освіти. Традиція загального контролю породжує громіздку й найчастіше нікому не потрібну звітність, що зазначали всі учасники соціологічного опитування. Так, у будь-якої нормальної людини мимоволі виникає питання: для чого й кому потрібні, наприклад, щоквартальні й навіть щомісячні звіти про вакансії, підвищення кваліфікації педагогічних кадрів, підготовці резерву керівних кадрів, про сплату податків, діяльності опікунських рад, проведенні соціологічних досліджень з учнями тощо [2, с. 68].

Тут же органічно виступає й така проблема державного управління вищою освітою в ринковій економіці – не розмежованість основних і допоміжних функцій управління, коли під час здійснення повноважень управління домінують не основні напрямки управлінської діяльності, а ресурсні складові. Побудові органічної управлінської системи в галузі вищої освіти, що особливо явно проявилось в ринковій економіці в умовах формування й розвитку національного ринку вищої освіти, перешкоджає зайва бюрократизованість і недостатня компетентність працівників органів управління вищою освітою. У зв'язку з цим необхідно провести перепідготовку працівників апарату управління вищою освітою передусім з освоєння ними основ сучасної теорії державного управління та її застосування в конкретних умовах управління вищою освітою в умовах формування й розвитку національного ринку вищої освіти; переглянути вихідні позиції щодо управління в галузі вищої освіти, взявши за основу сучасний принцип раціональної централізації управління.

Висновки і пропозиції. Удосконалення державного управління вищою освітою в умовах розвитку ринку вищої освіти та скорочення державного бюджетного фінансування української вищої освіти має бути спрямоване на:

1) кардинальне оновлення змісту вищої освіти завдяки підвищенню його якості з безумовним урахуванням сучасних потреб національного і світового ринків праці;

2) формування принципів нових економічних відносин у галузі вищої освіти, коли у закладів вищої освіти з'являються широкі права на використання інших, крім бюджетних, джерел фінансування своєї діяльності.

При цьому необхідно зазначити, що широке залучення громадськості на різних рівнях державного управління вищою освітою в процес розробки суспільно значущого продукту – якості освіти – є ефективним фактором створення нового в сучасних ринкових умовах закладу вищої освіти. Ця зміна ролі системи освіти можлива, якщо процес розробки суспільно значущого продукту «якість освіти» стане процесом взаємодії різних соціальних груп, а не тільки предметом діяльності педагогів. Інакше кажучи, розвиток суспільного складника системи державного управління освітою передбачає широке залучення громадськості до процесу стратегічного планування розвитку освіти.

Список використаної літератури:

1. Борецька Н.О. Форми та методи державного регулювання сфери вищої освіти. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 6 (51). С. 51–54.
2. Інтеграція в європейський освітній простір: здобутки, проблеми, перспективи: Монографія / За заг. ред. Ф.Г. Ващука. – Ужгород: ЗакДУ, 2011. – 560 с.
3. Грішнова О.А. Людський капітал: формування в системі освіти і професійної підготовки : монографія. Київ: Знання, 2001. 254 с.
4. Губерська Н.Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: теоретико-правове дослідження: монографія. Харків: Панов, 2015. 508 с.
5. Державне управління виховним процесом в закладах вищої освіти України: монографія / В.П. Садковий, С.М. Домбровська, В.О. Шведун, С.А. Вавренюк.: 2019. – 352 с.
6. Домбровська С.М. Державне управління вищою освітою в умовах трансформаційних змін: монографія. Харків: Вид-во «Оберіг», 2009. 176 с.
7. Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96% E2%F0>.
8. Лопушняк Г.С., Рибчанська Х.В. Вища освіта України: державне регулювання та перспективи розвитку: монографія. Львів: Ліга Прес», 2018. 283 с.
9. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України; від 17.04.2002 р. №347/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>
10. Хоружий Г.Ф. Європейська політика вищої освіти: монографія. Полтава: Дивосвіт, 2016. 384 с.

Sierkova N. A. Instruments of government relations in the context of public administration

The article summarizes the features and trends of modern public administration of higher education. The following trends are highlighted: the formation of public-state education management; the development of autonomy of higher education institutions and academic freedoms; the emergence of new types of higher education institutions; multi-channel funding and the search for new sources of funding for higher education institutions; updating higher education curricula and types of training to meet the requirements of the labour market and increasing attention to the quality of higher education to maintain competitiveness in the national and global higher education markets and, as a result, the demand for graduates of Ukrainian higher education institutions in the national and global labor markets.

It is determined that planning in higher education allows you to see the future development of society, trends in its movement, make timely adjustments, for example, in the legislative process, and most importantly – regulates this sphere of state activity. It is precisely the shortcomings of planning the activities of the entire higher education system, including non-state higher education, that can explain the situation that has developed today in the labour market: an overabundance of lawyers, economists, managers and psychologists, and excessive availability of higher education.

Proved to be an important element of improving the state of higher education management in the conditions of formation and development of the higher education market is a complex financial arrangements, among which the most priority should be the development of standards of budget financing of higher educational institutions; creation of the system of state educational crediting; normative-legal provision of economic autonomy of higher education institutions; consistent implementation of the principle of economic autonomy of higher education institutions; legislative ensuring transparency of financial activity of higher educational institutions; creating state support measures to attract investment of financial resources in higher education institutions, and making extensive use of benefits, including tax benefits.

Key words: *state regulation, market regulation, education system, higher education, educational services market, investment in education.*