

МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Визначено теоретичні і методичні основи державного регулювання вдосконалення системи управління вищою освітою, а також розробка комплексу заходів щодо підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами галузі. Розглянуто особливості управління вищою освітою в умовах глобалізації та інтернаціоналізації економіки, недостатньо вивчені питання підвищення ефективності використання фінансових ресурсів системи вищої освіти.

Для ефективного залучення вузами позабюджетних коштів визначено необхідність впровадження економічного механізму регулювання некомерційної підприємницької діяльності, однією зі складових якої є податкова система.

Ключові слова: державне регулювання, сфера вищої освіти, реформи в системі освіти, лібералізація вищої освіти, концепція модернізації української освіти, принципи освітньої політики.

Определены теоретические и методические основы государственного регулирования совершенствования системы управления высшим образованием, а также разработка комплекса мероприятий по повышению эффективности управления финансовыми ресурсами отрасли. Рассмотрены особенности управления высшим образованием в условиях глобализации и интернационализации экономики, недостаточно изучены вопросы повышения эффективности использования финансовых ресурсов системы высшего образования.

Для эффективного привлечения вузами внебюджетных средств определена необходимость внедрения экономического механизма регулирования некоммерческой предпринимательской деятельности, одной из составляющих которой является налоговая система.

Ключевые слова: государственное регулирование, сфера высшего образования, реформы в системе образования, либерализация высшего образования, концепция модернизации украинского образования, принципы образовательной политики.

Theoretical and methodological basis for state regulation to improve the system of higher education, and the development of measures to improve the efficiency of financial management industry. The features of higher education in the context of globalization and internationalization of the economy, insufficiently studied issue efficiency of financial resources of higher education.

Key words: government regulation, the scope of higher education reform in the education system, the liberalization of higher education, the concept of modernization of Ukrainian education, principles of education policy.

Вступ. Аналіз світових тенденцій розвитку показує, що конкурентоспроможність країни значною мірою визначається високим рівнем освіти людського капіталу, а, отже, перспективи соціально-економічного розвитку України багато в чому залежать від стану і перспектив розвитку системи вищої освіти.

Розвиток ринкових відносин в системі вищої освіти України призвело до необхідності серйозних

реформ, головною метою яких є створення конкурентоспроможності системи вищої професійної освіти. В умовах глобалізації економіки та посилення конкуренції на ринку освітніх послуг це завдання стає особливо актуальною.

Розробка стратегії реформування та розвитку системи вищої освіти спрямована на пом'якшення негативних наслідків впровадження ринкових механізмів в систему вищої освіти, на підвищення

ефективності державного регулювання сфери освіти.

Рішення проблеми якості вищої освіти вимагає вдосконалення системи управління вищою освітою, в тому числі вдосконалення державного управління, оскільки, як показує практика, ринкові механізми не забезпечують високої якості освітніх послуг. Сформоване положення вимагає нових підходів до управління в сфері вищої освіти, вивчення світового досвіду в цій галузі, а також наукового забезпечення реформи вищої школи. Глобалізація економіки і поступове входження України у світовий та європейський освітній простір зумовлюють необхідність вироблення нових підходів до державного управління вищою освітою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Рішенням методологічних та організаційних проблем державного регулювання в сфері вищої освіти займалися такі вітчизняні дослідники, як Абрамешін А. Е., Агабаб'ян Е. М., Андреев В. І., Беляков С. А., Богачев Е. Н., Васильєв Ю. С., Вороніна Т. П., Глухів В. В., Дайновській А. Б., Жамін В. А., Жильцов Є. І., Іваньков А. Д., Іпатов Ю. М., Казанцев А. К., Качалов В. А., Лапшина Н. Ф., Овчинникова О. П., Панкрухин А. П., Поташник М. А., Сагінова О. В., Садков В. Г., Силаєва О. А., Щетинін В. П. та ін. Різні аспекти управління якістю в освіті представлені в роботах Афанасьєва М. П., Беляєвої М. Н., Беспалько В. П., Воробйова Г. В., Подорожнього Г. В., Іллінського І. М., Кагановича В. Г., Качалова В. А., Кельчевская Н. Р. та ін.

Однак, незважаючи на отримані результати, багато питань з проблем державного регулювання в сфері вищої освіти досліджені недостатньо. Зокрема, слабо вивчені особливості управління вищою освітою в умовах глобалізації та інтернаціоналізації економіки, недостатньо вивчені питання підвищення ефективності використання фінансових ресурсів системи вищої освіти.

Постановка задачі. Метою статті є розробка теоретичних і методичних основ державного регулювання вдосконалення системи управління вищою освітою, а також розробка комплексу заходів щодо підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами галузі.

Результати. Розвиток ринкових відносин в Україні, реформи в системі вищої освіти, посилення вимог ринку праці, висока конкуренція на ринку освітніх послуг, посилення нестабільності зовнішнього середовища і ряд інших факторів зажадали корінних змін в державному регулюванні в системі управління вищою освітою.

При розробці стратегії управління системою вищої освіти необхідний серйозний аналіз світового досвіду державного регулювання в управлінні вищою освітою, а також аналіз того, наскільки тенденції розвитку вищої освіти в Україні відповідають світовим.

Зниження державного фінансування призвело до необхідності пошуку нових джерел фінансування, а, отже, до диверсифікації доходів системи вищої освіти. Нова концепція державного

управління майновим комплексом у сфері науки і освіти також передбачає скорочення бюджетного фінансування, посилення автономії ВНЗ, і, як наслідок, серйозні зміни системи управління вищою освітою.

Розвиток нових видів освітніх послуг (їх диверсифікація) пов'язане з тим, що забезпечення конкурентоспроможності працівника на ринку праці буде пов'язано не тільки і не стільки з отриманням вищої освіти як такого, але і з необхідністю постійного підвищення кваліфікації.

Найважливішою тенденцією стає зростання масовості вищої освіти, спостерігається зростання числа студентів. Таким чином, можна виділити наступні світові тенденції розвитку вищої освіти:

- скорочення державних витрат на систему вищої освіти;
- посилення автономії ВНЗ;
- диверсифікація освітніх послуг;
- посилення конкуренції на ринку освітніх послуг;
- зростання масовості вищої освіти;
- диверсифікація освітніх послуг.

Тенденції розвитку вищої освіти в Україні в цілому відповідають загальноосвітнім, але в той же час є ряд специфічних проблем, пов'язаних з порівняно невеликим періодом розвитку ринкових відносин в системі вищої освіти, а високі темпи розвитку галузі всього лише свідчення поступового виходу української вищої освіти з глибокого і затяжної кризи:

- збільшується обсяг фінансових ресурсів, що надходять в сферу вищої освіти;
- піднімається рівень оплати праці, а, отже, і престижність викладацької праці;
- в навчальний процес впроваджуються сучасні інформаційні технології;
- переглядаються навчальні програми.

Тим не менш, сьогодні вища школа України так і не змогла повернути собі роль одного з лідерів на світовому ринку освітніх послуг. І, перш за все, це пов'язано з погіршенням якості вищої освіти.

Розвиток ринкових відносин у сфері вищої освіти, на відміну від інших галузей економіки, не привело до підвищення якості освітніх послуг. Порівняно низький рівень оплати праці, високий рівень корупції, зниження вимог до рівня знань як абітурієнтів, так і студентів, зниження ринкової цінності диплома (заробітна плата випускника вузу найчастіше нижчі заробітної плати працівника, що не має вищої освіти) – ось далеко не повний перелік проблем системи вищої освіти України. Лібералізація вищої освіти, ослаблення державного контролю, практична відсутність недержавних форм контролю не тільки стали причиною зниження якості освіти, а й сприяли виникненню і збільшенню вищих навчальних закладів, де навчальний процес має дуже умовний характер.

Необхідність підвищення якості освіти усвідомлюється суспільством, але рішення цієї проблеми стикається з низкою труднощів, в тому числі:

- необхідність значних витрат, ефективність яких може бути оцінена лише в довгостроковій

перспективі. В умовах скорочення державного фінансування вузи не можуть дозволити собі такі довгострокові інвестиції;

- спроби підвищити якість освіти нерідко наштовхуються на інституційну інерцію і небажання співробітників і викладачів змінювати усталені правила і норми поведінки;

- до сих пір не подолані наслідки масового відтоку викладацьких кадрів на початку і середині 90-х років, а низький престиж викладацької праці не сприяє притоку кваліфікованих кадрів в систему вищої освіти;

- поліпшення якості вищої освіти вимагає жорсткішого підходу як при оцінці знань абітурієнтів, так і при оцінці поточних знань студентів, але підвищуючи вимогливість вуз позбавляє себе значних фінансових ресурсів.

Отже, ефективне задоволення потреб суспільства в якісному вищу освіту тільки з використанням ринкових механізмів неможливо.

Державне регулювання вищої школи практикується в усьому світі. Держава, вкладаючи кошти в розвиток вищої освіти, реалізує наступні функції:

- законодавче регулювання виробництва і споживання послуг сфери вищої освіти;

- розмежування компетенції органів влади різних рівнів у розвитку вищої освіти;

- розробка і реалізація політики в галузі вищої освіти;

- субсидування споживачів і виробників освітніх послуг;

- покупка освітніх і наукових послуг (державні замовлення, програми);

- перерозподіл доходів через систему безкоштовних послуг вищої освіти і встановлення пільг для споживачів цих послуг;

- забезпечення соціальних гарантій працівникам сфери вищої освіти;

- податкове регулювання (встановлення податкових пільг для сфери вищої освіти та її кредиторів).

Так, великі сумніви викликає доцільність кількісного регулювання підготовки фахівців. Держава широко практикує квотування підготовки фахівців, розподіляючи між вузами державне замовлення з різних спеціальностей. Намагаючись зрівноважити попит і пропозицію на ринку праці, на практиці регулюючі органи встановлюють обсяги державного замовлення за принципом «планування від досягнутого». Помилки при такій системі планування неминучі, а їх наслідки посилюють диспропорції на ринку праці.

На відміну від кількісного регулювання необхідність державної участі в контролі якості освіти не викликає сумніву. Як і на інших ринках, контроль якості має на меті захистити споживача від не відповіді стандартам продукції і може здійснюватися різними методами, такими як сертифікація вузів, інспекція їх діяльності, а також вимоги прозорості діяльності вищого навчального закладу.

У розвинених країнах принцип пріоритетності освіти реалізується через фінансування освіти. У

країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) в середньому інвестиції в освіту становлять 5,9% сукупного валового внутрішнього продукту. Інакше кажучи, в середньому країни ОЕСР виділяють на освіту 13% від загальних бюджетних витрат. Фінансування здійснюється в двох формах: прямій та непрямій.

Пряме фінансування здійснюють кілька органів державного управління, при цьому кожен орган управління виділяє фінансові кошти органу управління освітою того рівня, який йому підзвітний і на ті цілі, в яких він компетентний і може оцінити доцільність виділюваних коштів, а також правильність їх використання.

Непряме фінансування стимулюється шляхом податкових пільг і знижок, що забезпечує залучення в систему освіти засобів з некомерційних фондів великих і дрібних фірм.

В Україні, як і країнах ОЕСР, головним принципом освітньої політики проголошена пріоритетність освіти. Основними механізмами, розрахованими на забезпечення реформи системи освіти в Україні, в офіційній політиці проголошені:

- системи диверсифікації та регіоналізації освіти;

- система управління освітою, покликана забезпечити його безперервність;

- підвищення якості освітніх програм шляхом реалізації принципів фундаменталізації, цілісності та орієнтації на інтереси розвитку особистості.

Державна політика в українській освіті потребує системного осмислення та коригуванні, в ефективних механізмах реалізації, створюючи можливість переходу від індустріального суспільства до інформаційного.

Однією з слабо вивчених проблем управління сферою вищої освіти є вимірювання якості вищої освіти. Пряма оцінка якості скрутна. Застосування різних методик тестування студентів та випускників вузів не дозволяє забезпечити їх порівнянність, а сама процедура оцінки викликає дуже багато нарікань з боку вузівського спільноти.

Нові економічні умови викликали необхідність створення і застосування різних підходів до управління системою освіти. Перш за все, це пов'язано із змінами структури фінансових потоків і виникненням нових джерел фінансування професійної освіти.

Ідея багатоканального фінансування не може бути реалізована в країні без розвитку кредитування освіти. На цей рахунок існує кілька привертальних увагу розробок і пропозицій. Схвалення заслуговують ті з них, які включають в себе ідею створення державного національного фонду підтримки кредитування освіти, який брав би на себе місію регулювання рівня процентних ставок і гарантії ризику неповернення кредитів.

Розширення джерел фінансування ВНЗ вимагає використання різних інструментів державного фінансового стимулювання, залучення коштів організацій і громадян у сферу вищої професійної освіти: бюджетних субсидій, субвенцій, дотацій, державних і муніципальних гарантій, податкових пільг та ін.

Для ефективного залучення вузами позабюджетних коштів необхідний економічний механізм регулювання некомерційної підприємницької діяльності, однією зі складових якої є податкова система. На жаль, прийняття податкового кодексу призвело до скасування низки податкових пільг (скасовані пільги з податку на землю та податку на майно).

Висновки. Концепція модернізації української освіти передбачає введення нормативного бюджетного фінансування з урахуванням державних стандартів та необхідних умов освітнього процесу; розробку диференційованих нормативів бюджетного фінансування, що відбивають характер реалізованих освітніх програм. Реалізація Концепції, насамперед, передбачає прийняття науково обгрунтованої методики розрахунку нормативів фінансування.

Відомо, що сформована система фінансування вищої освіти країни, як і саме вища освіта, потребує серйозного оновлення. Переважно екстенсивний розвиток вищої освіти сьогодні випереджає формування його ресурсної бази. Неминучі рішення щодо удосконалення системи фінансування повинні бути зваженими і продуманими.

Для вищої освіти характерна низька ефективність використання ресурсів як зовнішня (суспільна), так і внутрішня (витрати – випуск), і це є серйозною перешкодою для поліпшення його ресурсної бази. Оновлення освіти має включити в себе цілий ряд заходів з підвищення ефективності, в іншому випадку, воно не зможе отримати необхідну суспільну підтримку.

Слід зазначити, що сьогодні дуже багато країн стикаються з аналогічним викликом: швидке зростання числа студентів випереджає можливості нарощування фінансування. З цієї причини, там вводиться або росте плата за навчання і збільшується її частка у фінансуванні загальних витрат на освіту.

Розширення прав вузів у використанні ресурсів, зокрема дозвіл вузам накопичувати недовикористані кошти поточного року на наступні витрати по розвитку вузів, звільнення цих витрат від податків, дозвіл вузам мати і нарощувати фінансові активи і отримувати по ним доходи. Необхідна гнучкість в питаннях прав і відповідальності у використанні державних коштів, а також пошуки статусу, більш адекватного громадської місії вузів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеева О. А. Проблемы модернизации высшего образования Украины в контексте Болонского процесса (за результатами социологических исследований) / О. А. Алексеева // Перспективы развития социогуманитарных наук в классических университетах (социология, психология, педагогика): Материалы Всеукр. науч.-практ. конф. – К. : Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, 2004. – С. 232–236.
2. Андрущенко В. П. Вища освіта ХХІ ст.: пошук пріоритетів / В. П. Андрущенко // Гуманітарні науки і сучасність: Зб. наук. пр. / Київ. держ. торг. екон. ун-т. – К., 1999. – С. 4–13.
3. Бабіна О. І. До проблеми реформування системи вищої освіти України у світлі Болонського процесу / О. І. Бабіна // Пед. науки: Зб. наук. пр. Сум. держ. пед. ун-ту ім. А. С. Макаренка. – Суми, 2005. – Ч. 1. – С. 3–6.
4. Бойко Є. М. Сучасний стан і напрями реформування системи вищої освіти / Є. М. Бойко // Фінанси України. – 2009. – № 9. – С. 46–51.
5. Горбань О. В. Національна вища освіта в контексті інтеграції в єдиний європейський освітній простір (філософсько-світоглядні засади) / О. В. Горбань // Гуманіт. вісн. Запорізь. держ. інж. академії. – Запоріжжя : ЗДІА, 2006. – Вип. 24. – С. 51–52.
6. Гребнев Л.С. Рынок, услуги и образование: между экономикой и правом // Высшее образование в России. – 2011. – № 5. – С. 40–49.
7. Дзюба Л. А. Впровадження сучасних освітніх технологій як засіб підвищення ефективності функціонування вищого навчального закладу / Л. А. Дзюба // Теоретичні і прикладні проблеми психології: Зб. наук. пр. / Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля. – Луганськ, 2003. – № 1. – С. 41–45.
8. Карпенко М. М. Проблеми розвитку вищої освіти в Україні в руслі загальноєвропейських тенденцій / М. М. Карпенко // Стратег. панорама. – 2004. – № 3. – С. 165–170.
9. Корсак К. Стан і перспективи розвитку Європейського простору вищої освіти / К. Корсак // Психологія і суспільство. – 2004. – № 1. – С. 62–70.
10. Ляшенко Л. Освіта ХХІ ст.: тенденція професіоналізації / Л. Ляшенко // Вища освіта України. – 2002. – № 1. – С. 83–88.
11. Шилова В.І. Гуманітаризація освіти та її вплив на формування інформаційного суспільства // Економіка та держава. 2007. – № 6. – С. 80–82.

Рецензенти: *Плеханов Д. О.* – д. н. держ. упр., доцент;
Глубоченко К. О. – к. н. держ. упр., ст. викладач.

© Скок П. О., 2014

Дата надходження статті до редколегії 23.09.2014 р.

СКОК Павло Олександрович – здобувач, Академія муніципального управління, м. Київ, Україна.
Коло наукових інтересів: теоретичні і методичні основи державного регулювання вдосконалення системи управління вищою освітою України.