

УДК 354.851

Г.Г. Война,

к.гос.упр.

ПОДХОД И МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ РЫНКА УСЛУГ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Анотація. Розвинуто методичний підхід до побудови системи стратегічного управління діяльністю вищих навчальних закладів на ринку освітніх послуг. Проаналізовано систему регулювання діяльності вищих навчальних закладів України на ринку освітніх послуг і дано оцінку економічному механізму взаємодії ринку освітніх послуг вищої освіти та ринку праці. Виявлено основні переваги і недоліки впливу Болонського процесу на управління вищою освітою. Удосконалено механізм державного регулювання ринку послуг вищої освіти. Уточнено принципи побудови нової моделі управління системою вищої освіти. Удосконалено систему інформаційного доступу громадян до ресурсів системи вищої освіти України.

Ключові слова: вища освіта, ринок, послуга, механізм, державне управління, планування.

Аннотация. Развита методический подход к построению системы стратегического управления деятельностью высших учебных заведений на рынке образовательных услуг. Проанализирована система регулирования деятельности вузов Украины на рынке образовательных услуг и дана оценка экономическому механизму взаимодействия рынка образовательных услуг высшего образования и рынка труда. Выявлены основные преимущества и недостатки влияния Болонского процесса на управление высшим образованием. Усовершенствован механизм государственного регулирования рынка услуг высшего образования. Уточнены принципы построения новой модели управления системой высшего образования. Усовершенствована система информационного доступа граждан к ресурсам системы высшего образования Украины.

Ключевые слова: высшее образование, рынок, услуга, механизм, государственное

управление, планирование.

Summary. Developed methodical approach to building the strategic management of higher education in the education market. Analyzed the regulatory system of higher education in Ukraine in the education market and given the economic evaluation of the mechanism of interaction of educational services of higher education and the labor market. The basic advantages and disadvantages of the impact of the Bologna process of higher education. Improved mechanism of state regulation of higher education services. Refined principles of a new model of higher education. Improved system of public access to information resources of higher education in Ukraine.

Keywords: higher education market, service, machinery, public administration, planning.

Постановка проблемы. В научных кругах не имеет единого мнения относительно определения научных основ государственного регулирования развития рынка услуг высшего образования. В работах отечественных и зарубежных ученых, как правило, раскрываются общие проблемы развития рынка высшего образования, не учитываются особенности его формирования в Украине. Направлениями дальнейших научных исследований остаются разработка системы кадрового обеспечения, повышения качества образовательных услуг и совершенствование структуры предложения услуг высшего образования.

Целью данной статьи является освещение авторского подхода и ряда механизмов государственного регулирования развития рынка услуг высшего образования в Украине.

Анализ научного наследия. Проблемам приближения вузов Украины к мировым стандартам качества образовательных услуг посвящены труды В.П. Андрущенко, В.Д. Базилевича, Т.М. Боголиб, Л.В. Губерский, М.З. Згуровский, В.И. Лугового. Среди работ автора [.....].

Изложение основного материала.

В многочисленных научных публикациях украинских ученых последних лет высшее образование рассматривается в качестве основного механизма организации системы высшего образования - рынок услуг образования в контексте потребительского рынка. Услуги образования выражают отношения между ее производителями и потребителями, то есть отношения между людьми в процессе производства и потребления этого специфического блага. Таким образом, услуги образования рассматривают и как процесс передачи, и как процесс получения информации и ее освоения, то есть с позиций их производителя и потребителя, и в том, и в другом случае с учетом результата в виде развития личности.

Установлено, что одни авторы вообще исключают образовательную сферу по предмету теории государственного управления, другие пытаются объяснить необходимость исследования образовательной сферы путем отождествления процессов труда и отношений в сфере образования с процессом труда и отношениями в материальном производстве. Основанием для такого отождествления найдено в том, что сфера образования, как и материальное производство, создает стоимость. Еще одна группа ученых пытается объяснить возникновение отношений в образовательной сфере логикой развития производственных отношений материального производства.

Доказано, что каждая точка зрения имеет право на жизнь, тем более, что каждый из них не только констатирует, но и использует определенную совокупность доказательств. Обоснована наиболее продуктивную точку зрения, согласно которой существование отношений образовательной сферы выводится из логики развития производственных отношений материального производства. Основными составляющими этой логики является следующее. Во-первых, получение дохода и потребления

материальных благ работниками образования делают этих последних участниками общественной жизни. Во-вторых, потребление благ, созданных другими людьми, означает ничто иное как непосредственное проявление отношений присвоения, то есть отношений собственности, которые являются, безусловно, объектом государственного управления. В-третьих, работники сферы образования могут потреблять продукты материального производства только тогда, когда они имеют такие отношения с работниками материального производства, которые заставляют этих последних передавать продукты своего труда работникам образования. И такие отношения являются объектом государственного управления, поскольку работники образования предоставляют производителям и владельцам материальных благ другие блага (образовательные услуги), без которых материальное производство не могло бы осуществляться на определенном научно-техническом уровне и в определенной общественной форме. Благодаря отношениям обмена деятельностью в область науки "Государственное управление" входит новое понятие-услуга высшего образования, и возникает новое понимание образовательной сферы не только как общественно организованного потребления, но и как нематериального производства. А сами работники образовательной сферы выступают не только потребителями материальных благ, но и создателями, производителями нематериальных ценностей.

Исходя из указанного выше, сделан вывод, что услуги высшего образования, удовлетворяются общественным трудом, а также все, что с ними связано, является объектом государственного управления. Причем область науки "Государственное управление" изучает не содержание услуг высшего образования, а отношения, в которые вступают государство и его населения в процессе производства, распределения, обмена и потребления

таких услуг. Потребление услуги высшего образования обеспечивает в обществе полезен социальный и экономический эффект в виде возможностей роста валового внутреннего продукта и национального дохода благодаря повышению производительности труда высококвалифицированного специалиста в системе общественного разделения труда.

С пониманием и учетом сущности, общих и специфических свойств услуг высшего образования, особенностей их производства и потребления использован системный подход для исследования государственного регулирования рынка услуг высшего образования. Его целесообразность доказана необходимостью проведения различных видов анализа, сопоставлений и сравнений, в том числе с позиций значимости, результативности, конкурентоспособности высших учебных заведений.

Обнаружено, что в научной литературе существует множество определений понятия системы. Под системой, как правило, понимают комплекс взаимодействующих компонентов, множество связанных действующих элементов, образующих устойчивую единство и целостность и обладают интегральными свойствами и закономерностями. Другие авторы под системой подразумевают только такой комплекс избирательно-вовлеченных компонентов, у которых взаимодействие и взаимоотношение приобретает характер взаимодействия компонентов на получение сфокусированного полезного результата. Если в научной литературе достаточно полно определены и раскрыта сущность системы, то система рынка услуг образования определена недостаточно. Как правило, рынок услуг образования определяют как единую, иерархическую систему, с прочными связями и определенными пропорциями между его секторами, при этом он сам является составной частью рынка услуг, который, в свою

очередь входит в структуру товарного рынка как неотъемлемого элемента всей рыночной системы.

Под рынком услуг высшего образования следует понимать социально-экономическую систему, которая представляет собой совокупность производителей услуг высшего образования: профессорско-преподавательский состав образовательных учреждений высшего профессионального образования (университет, академия, институт) и потребителей услуг высшего образования: государство, общество, индивиды, а и связей между ними, которые придают этой совокупности новые свойства, отсутствующие у ее элементов.

Данное определение отражает системность рынка услуг высшего образования, так как учитывает не только его основных участников (производителей и потребителей услуг высшего образования), но и все многообразие связей, которые могут возникать между ними. Связи могут быть выражены отношениями: производитель - производитель (взаимодействие профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений между собой); производитель - потребитель (взаимодействие профессорско-преподавательского состава и студентов) потребитель - потребитель (такой вид связи возникает между обществом и государством).

Состояние образовательной системы во многом детерминировано проблемами управления сферой образования как на макроуровне (уровне государственного управления системой высшего образования), так и на микроуровне (уровне управления отдельным учебным заведением). На уровне государственного управления системой высшего образования выявлены проблемные вопросы: правового обеспечения функционирования рынка образовательных услуг, финансирование сферы образования; достоверности результатов анализа рынка образовательных

услуг: недостаточно отлаженной системы мониторинга рынка образовательных услуг и функционирования системы учреждений образования; слабого использования выводов анализа в процессе управления системой высшего образования, планирование структуры подготовки кадров; оптимизации территориального размещения учебных заведений.

Определено, что необходимо изменить организационно-экономический механизм функционирования образования. Экономический механизм функционирования системы образования должна базироваться на следующих принципах: создание и предложение образовательных услуг в условиях свободной конкуренции при соблюдении равных прав и обязанностей; задействование в системе высшего образования широкого спектра источников и средств возмещения за образовательный товар при соблюдении социальных гарантий для малообеспеченных слоев населения; удовлетворения текущих и перспективных образовательных потребностей личности, организаций и общества, государственный контроль соблюдения равных прав всех рыночных субъектов в сфере образования, в том числе потребителей, производителей и общества.

Определено, что ключевое значение для исследования стратегического управления системой высшего образования имеет лишь небольшое количество доктрин, идей и моделей из числа нашедших отражение в многочисленных теориях стратегического менеджмента. Предлагается к использованию подход, который хорошо соответствует специфической сфере высшего образования, заключается в понимании образовательной системы как сетевой организации. Система предоставления услуг высшего образования как социальная сеть пронизана множеством коммуникаций, которые помогают ей взаимодействовать с

внешним окружением. Эффективное управление этой сетью и системой коммуникаций и есть главная задача стратегического менеджмента.

Установлено, что умение адаптироваться, трансформироваться, развиваться во многом зависит от сетевых взаимосвязей. В рамках сети происходит обмен информацией, значит партнерская поддержка. Стратегическое управление в такой системе базируется на способности упорядочить внутрисистемные сети и возможности подключения к более сильным и мощным систем, чтобы стать их частью и пользоваться предоставленными ими ресурсами. В связи с этим включение Украины в Болонский процесс может рассматриваться именно с этих позиций как приобщение к более мощной аналогичной системы. После интеграции малой системы в большую стратегическое управление в первой уже определяется тем местом, которое ей удалось занять. Установлено преимущества такого подхода для Украины: получение свободного доступа к большинству информационных ресурсов, надежную защиту от внешних угроз. Доказано, что началом в этом процессе является модернизация и повышение качества отечественной системы высшего образования, а потом уже вхождения в Болонскую конвенцию на правах главных действующих лиц.

Определено, что стратегическое управление в сетевой системе не только предусматривает оптимальное распределение внутренних и внешних взаимосвязей, но и постоянную работу над их расширением, ведет к производству и распространению информации как внутри самой организации, так и за ее пределами.

Установлено, что в современных условиях турбулентности нужен очень гибкий подход к проектированию собственной структуры услуг высшего образования на институциональном уровне. Традиционные модели академических сетей является базой для такой трансформации.

Основной функцией системы государственного управления при таком подходе должна стать эффективная координация деятельности различных академических институтов согласно применяемых информационных технологий, организационных структур и общих управленческих процессов.

Определены тенденции замедления темпов роста реализации образовательных услуг в высшем образовании, и активизации во всех других направлениях образовательной деятельности. Установлено другой проблемный вопрос, который связан с тем, что рост объема реализуемых образовательных услуг в денежном выражении обычно не предусматривает увеличение их объема или повышение качества, а обусловлено административным вмешательством - повышением стоимости на жилищно-коммунальные услуги, доли расходов на оплату труда, ростом текущих расходов и т.п..

По статистическим данным, основными потребителями образовательных услуг является население, доля потребления которого только в 2010 г. составляла 88,4%, и из года в год растет. Отмечено, что основным фактором развития рынка образовательных услуг в Украине является показателем платежеспособности населения. Выявлена тенденция к снижению уровня жизни населения, но и потому его платежеспособности, о чем свидетельствуют данные объема конечных потребительских расходов домохозяйств, в том числе и на образование. Одновременно с этим растет доля расходов домохозяйств на продукты питания, транспорт, жилье и коммунальные платежи, свидетельствует об общем снижении уровня жизни населения. Кроме того учтено, что показатели уровня потребительских расходов на образование не отражают качества предоставления образовательных услуг с точки зрения

удовлетворения потребностей семьи различных социальных и социально-экономических групп.

Указано на необходимость совершенствования современной системы финансирования образования, которая должна обеспечивать равный доступ потребителей к образованию, обеспечивать необходимым объемом финансирования все образовательные уровни, а также эффективно распределять и использовать средства общего и специального фондов. Законодательно установлена привязка уровня финансирования образования от объема ВВП страны, обуславливает зависимость развития образования от экономического положения страны. Таким образом очевидно, что за годы независимости Украины, уровень расходов на образовательную сферу был ненадлежащим для полноценного расширенного ее воспроизводства.

Современная государственная политика в сфере образования предусматривает увеличение расходов бюджета на финансирование общего среднего образования, дошкольного образования, и уменьшение на высшее образование и практически неизменной на протяжении 2000-2010 гг остается удельный вес финансирования профессионально-технического образования в общей структуре расходов на образование. Однако, увеличение расходов на образование из государственных источников в основном связано с ростом расходов на оплату труда и увеличением стоимости коммунальных услуг и не связано с ростом научных исследований и внедрением инноваций в сфере образования.

Другим острым проблемным вопросам современности определен уровень инвестиций в образовательную сферу, учитывая, что в общей структуре объемов инвестиций образовательная отрасль все больше теряет позиции. Украинской экономике в целом и инвестиционному климату в частности присущи социальные риски, угрозы, валютно-финансовая

нестабильность, неустойчивый характер собственности, коррупция, бюрократия, криминал, не способствуют привлечению зарубежных инвестиций в развитие социальной сферы.

Для улучшения деятельности рынка образовательных услуг, необходимым определено создание информационно-аналитической среды соответствующей сферы предпринимательства. Однако нерешенной остается проблема оптимального соотношения между частным и государственным образованием в Украине. Установлено, что чрезмерная ориентация на частное образование не приведет к повышению финансирования образовательной сферы. Ведь большинство потребителей образовательных услуг имеют низкую платежеспособность. Также следует учитывать опыт ведущих европейских стран, большинства европейских стран. Отмечено, что в Германии, Австрии и Италии пропорция государственных расходов на высшее образование и частных источников финансирования, включая индивидуальную оплату потребителей, составляет 90:10, в Великобритании, Португалии и Финляндии - 80:20, в Дании, Швеции и Ирландии - 70:30 в США - 50:50.

Несмотря на то, что сейчас в Европе более высокими темпами наблюдается финансирования образования из частных источников, государственное финансирование остается одним из приоритетов социально-экономической политики. Таким образом, сделан вывод, что несмотря на тенденцию к финансовой независимости, доля государственных средств в образовательных учреждениях большинства европейских стран сохраняется на уровне около 70%. Такого же курса необходимо придерживаться и в Украине.

Определено, что результативность функционирования рынка услуг высшего образования является зеркалом того рынка услуг труда, куда выходят выпускники вузов с предложением себя в качестве рабочей силы.

Результативность функционирования рынка услуг высшего образования зависит не от абстрактного рынка труда, а от результативности функционирования сегмента рынка труда для каждой профессии и специализации. И между каждым сегментом рынка образования и сегментом рынка труда существует как прямой, так и обратной связи, который порождается предложением выпускников и спросом на них.

Проведен SWOT-анализ участия украинского высшего образования в Болонском процессе, на основе статистических данных и опроса, с целью анализа необходимости и выявления направлений государственного регулирования интеграции украинского высшего образования. Установлено, что по мере осуществления экономической реформы в нашей стране постепенно формируется своеобразный рынок образовательных услуг, который тесно связан и взаимодействует с другими рынками: труда, информации, товаров народного потребления и другими. Определены специфические неценовые детерминанты, влияющие на спрос и предложение образовательных услуг. Во детерминантой понимают степень альтернативности, которая выступает некоторым производным фактором от неценовых детерминант предложения на товарном рынке (технологии и цены на ресурсы). Увеличение влияния информационных технологий на функционирование рыночных механизмов постепенно переносит часть образовательных услуг в виртуальную среду (дистанционное обучение). Это приводит к появлению новых услуг (компьютерные курсы, обучение работе в сети Интернет и т.д.), то есть предложение изменяется под влиянием детерминанты "уровень информатизации".

Сделан вывод, что развитию рынка образовательных услуг в Украине присущи следующие проблемные вопросы: - сокращение сети образовательных учреждений, что обусловлено демографическим кризисом в стране и недостаточностью финансирования; - рост объемов

реализуемых образовательных услуг в абсолютном смысле не сопровождается ростом их количества или качества, а обусловлено повышением расходов учебных заведений на коммунальные услуги, оплату труда и другие операционные расходы - снижение доли учащихся за счет бюджетных средств, и рост доли приобретения образовательных услуг за счет средств населения свидетельствует о снижении уровня финансирования образования, и рост явления коммерциализации образования (государство перекладывает бремя создания образованного общества и интенсивного воспроизводства человеческого капитала на плечи населения) - за последние годы финансирование образования растет в абсолютном значении, но, например, остается неизменной доля на финансирование профессионально-технического образования, особенно в современных условиях требует государственной поддержки; - низкая платежеспособность украинского населения - главного потребителя образовательных услуг, которая приводит к снижению уровня расходов на образование, - неудовлетворительным остается уровень инвестиций в образование.

Определено, что комплексная система государственного регулирования рынка услуг высшего образования, включает методы прямого государственного регулирования и методы индикативного государственного регулирования. Обнаружено, что методы прямого государственного регулирования непосредственно влияют на систему. Индикативные методы государственного регулирования устанавливают косвенное государственное регулирование через формирование и реализацию макроэкономической политики.

Выявлено, что основными принципами управления системой высшего образования сейчас должны быть: демократический, государственно-общественный характер управления; автономность

образовательных учреждений, обеспечение академических свобод преподавания и исследования; разграничение компетенции и ответственности органов государственной власти и органов управления высшим образованием государственного уровня, субъектов Украина и органов самоуправления, сохранение единого образовательного пространства; деидеологизация процесса управления.

Обнаружено, что необходим запуск такой модели управления, которая органично сочетала бы в себе принципы регионализации системы образования, автономии и академических свобод высших учебных заведений с общенациональными интересами и принципами единства образовательного пространства государства, равноправного доступа граждан к качественному высшему образованию в любом высшем учебном заведении страны. Установлено, что одним из приоритетных направлений модернизации украинского образования является обновление самой существующей модели управления системой образования. В процессе модернизации этой модели предполагается обеспечить, во-первых, открытость образования как государственно-общественной системы и, во-вторых, переход от патерналистской модели к модели взаимной ответственности в сфере образования, к усилению роли всех субъектов образовательной практики и их взаимодействия. При этом отмечается, что и вертикальная составляющая управления должна стать более действенной и эффективной.

Принципами новой модели управления системой высшего образования должны стать: ориентирование на интегральные цели развития украинского общества в формирование условий и механизмов воспроизводства ресурсов системы высшего образования, гарантирующие социальную и экономическую справедливость их распределения и эффективного применения, поддержка инновационной деятельности,

обеспечение прозрачности целей и средств образовательной политики; информатизация современной системы высшего образования, поиск и привлечение творчески одаренной молодежи.

Установлено, что для успешного проведения мониторинга необходимо в составе Министерства образования и науки, молодежи и спорта Украины создать специальную службу со специфическими функциями и ответственностью за проведение этой работы. Служба мониторинга доступа граждан к высшему образованию должен непосредственно контактировать с высшими учебными заведениями и оказывать им методическую помощь, связанную с предоставлением информации.

С участниками мониторинга контактируют специалисты группы сбора и обработки информации: рассылают справочные карты, оказывают помощь при их заполнении, добиваются своевременного поступления информации от участников. Полученная информация обрабатывается, систематизируется, группируется, оценивается степень ее достоверности. Информация вводится в банк данных о доступе. Аналитическая группа систематизирует исходную информацию в направлении установления тенденций развития доступа граждан к высшему образованию, готовит аналитические обзоры как основу принятия управленческих решений по изменению объемов финансирования высших учебных заведений и финансовой поддержки студентов. Аналитические обзоры поступают в Министерство образования и науки, молодежи и спорта Украины в соответствующий отдел. Соответствующий отдел работает с информацией, поступившей спрашивает у службы мониторинга недостающее для принятия решения информацию, а также, со своей стороны, предоставляет службе мониторинга экспертную информацию. Выполненные аналитической группой обзоры вводятся в банк данных о доступе и

хранятся там до особого распоряжения. Министерство образования и науки, молодежи и спорта Украины на основе данных мониторинга, который является частью селективного механизма управления финансированием системы высшего образования, принимает решения о развитии системы финансирования высших учебных заведений страны, имея достаточную информационную базу для принятия этих решений.

По предложенной модели последовательность организации работ по мониторингу доступа может быть описана по этапам: принятие Министерством решения о создании системы мониторинга доступа граждан к высшему образованию, разработка системы мониторинга, ее апробация в Министерстве и корректировка, создание организационных структур при Министерстве, отвечающих за проведение мониторинга, организация и проведение экспериментальной проверки системы мониторинга, корректировки системы по результатам экспериментальной проверки, организация и проведение совещания представителей вузов и предприятий, разъяснение целей и задач мониторинга, корректировки системы по замечаниям; рассылка справочных карт в высшие учебные заведения и предприятий и их заполнения. Консультирование вузов службой мониторинга по вопросам заполнения справочных карточек, получение информации от вузов и предприятий, ее систематизация и аналитическая обработка, передача информации заинтересованным лицам; повторяются периодически в сроки, установленные.

Следовательно, в современных условиях глобализации и интеграции мирового образовательного пространства в Украине должны быть внедрены механизмы обновления образовательных знаний в соответствии с требованиями европейских стандартов и Болонского процесса. Требуется внедрения в сфере высшего образования система взаимоотношений между участниками образовательного процесса на принципах партнерства.

Должно быть сопряжено государственное бюджетное заказ с механизмами кредитного финансирования образовательных услуг.

Выводы. Выяснено, что на сегодня в Украине еще не достигнуто европейского уровня качества и доступности образования. Проанализирована система регулирования деятельности вузов Украины на рынке образовательных услуг и оценено состояние ее экономической составляющей. Выявлены основные преимущества и недостатки влияния Болонского процесса на управление высшим образованием. Предложено новации в организационно-экономический механизм и механизм стратегического планирования государственной системы высшего образования. Определены базовые методы механизма прямого и индикативного государственного регулирования рынка услуг высшего образования. Определены принципы построения новой модели управления системой высшего образования.

Список использованных источников:

1. Война Г. Г. Державне регулювання ринку освітніх послуг / Г. Г. Война // Науковий вісник Академії муніципального управління : Серія «Управління». Вип. 3 (11). Державне управління та місцеве самоврядування / За заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – К. : ВПЦ АМУ, 2011. – С. 305–313.
2. Война Г. Г. Розвиток недержавних ВНЗ як фактор формування конкурентного середовища в освіті / Г. Г. Война // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія “Державне управління”. – Вип. 147 (159). – Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. – С. 144–148.
3. Война Г. Г. Аналіз відповідності законодавства України в галузях освіти і науки [Електронний ресурс] / Г. Г. Война // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2011. – № 5. – Режим доступу до журналу : [http : // www.dy.nayka.com.ua](http://www.dy.nayka.com.ua).

Рецензент: доктор наук з державного управління, професор Іваницькая О.М.