

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

СЕРКОВА Надія Анатоліївна

УДК 351.851

ДИСЕРТАЦІЯ

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ВИЩОЇ ОСВІТИ В
УКРАЇНІ**

25.00.02 – механізми державного управління

Державне управління

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ Н.А. Серкова

Науковий керівник (консультант): Ульяновко Юрій Олександрович, доктор державного управління, професор

Харків – 2020

АНОТАЦІЯ

Серкова Н.А. Механізми державного регулювання розвитку вищої освіти в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Національний університет цивільного захисту України. – Харків, 2020.

У дисертації обґрунтовано науково-теоретичні підходи до державного регулювання вищої освіти, що дозволило визначити його основні завдання, принципи, функції, методи і форми. Уточнено сутність, складові та зміст механізмів державного регулювання розвитку вищої освіти.

Аналіз існуючого стану державного управління розвитком системи освіти дозволив виявити такі тенденції: зростання наглядових функцій держави; посилення ролі державно-громадського управління; підтримка інтеграційних процесів; інтернаціоналізація освіти; зростання ступеня визначеності поділу повноважень за рівнями управління; орієнтація на об'єктивні дані про систему освіти на основі моніторингу для прийняття управлінських рішень про якість та доступність освіти.

Виникнення і використання механізмів державно-громадського регулювання в освіті є наслідком системних змін, що відбуваються в політичному, економічному і соціальному розвитку держави і суспільства. Демократизація системи освіти, школи як соціального інституту суспільства – процес, що є однією зі складових модернізації освіти.

Визначено основні складові державного регулювання розвитку вищої освіти її мету, суб'єкти, об'єкти, принципи, функції та механізми. З'ясовано, що держава, виконуючи ту чи іншу функцію, впливає на суспільні процеси через посередництво специфічних механізмів. Серед механізмів державного регулювання розвитку вищої освіти нами були розглянуті наступні: адміністративно-правовий, організаційно-економічний, фінансовий, соціальний, механізм державно-громадського регулювання.

Дослідження зарубіжного досвіду державного регулювання розвитку вищої освіти дозволило з'ясувати, що сучасні вчені присвячують свої роботи не тільки виявленню ролі держави у функціонуванні національних систем вищої освіти в умовах ринкової економіки, а й інституційному оформленню державної підтримки вищих навчальних закладів, а також механізмам її реалізації.

Аналіз сучасного стану державного регулювання вищої освіти в Україні, дозволив виявити ряд недоліків і протиріч. З'ясовано, що на державному рівні немає повного розуміння необхідних умов і механізмів формування ефективно функціонуючої вищої освіти, не вивчено вплив інноваційних структурних зрушень на соціальні процеси в суспільстві. Проблеми методології управління вищою освітою в умовах трансформації економіки нечасто входять в поле зору дослідників.

Для удосконалення організаційно-економічного механізму державного регулювання розвитку вищої освіти запропоновані методологічні підходи до алгоритмізації моделі нормативного прогнозу, що обумовлено відсутністю моделі для прогнозування розвитку вищої освіти. Принаймні, використовувати в якості такої моделі, наприклад, моделі виробничих функцій або міжгалузевого балансу проблематично. Розрахунки так званого «залишкового фактора» сфери освіти в модифікаціях виробничих функцій, які здійснювалися раніше, в даний час представляються не продуктивними. Методологія моделі нормативного прогнозу освіти повинна ґрунтуватися на стратегії розвитку цієї сфери.

Удосконалення фінансового механізму державного регулювання розвитку вищої освіти запропоновано здійснити шляхом обробки моделі державної підтримки вищої освіти, заснованої на засобах фінансового забезпечення, що включають в себе фінансування трьох об'єктів: освітню діяльність; студентський контингент; наукову діяльність, а також механізму фінансування, враховує результати функціонування вищих навчальних закладів.

Запропоновано модель державно-суспільного регулювання розвитку вищої освіти, яка заснована на поєднанні лінійно-функціональних (традиційних) і програмно-цільових (матричних) організаційних структур. Вона забезпечує науково-методичний, інформаційно-комунікаційний супровід, а також іншу підтримку їх діяльності та взаємодію регіональних, муніципальних і громадських органів регулювання розвитку вищої освіти, участь у вирішенні проблем освіти різних зацікавлених суб'єктів. Модель діє на основі загальних принципів, включає цілі, завдання, умови, етапи, форми, методи, критерії, враховує стратегічні цілі і тактичні завдання управління вищими навчальними закладами, адекватні сучасним реаліям.

Ключові слова: вища освіта, освітня політика, державне регулювання, механізми державного регулювання.

ANNOTATION

Sierkova N. A. Mechanisms of state regulation of the development of higher education in Ukraine. – Manuscript.

The dissertation for scientific degree of candidate of science of public administration degree 25.00.02 – state mechanisms. – National University of Civil Protection of Ukraine. – Kharkov, 2020.

The dissertation substantiates scientific and theoretical approaches to state regulation of higher education, which made it possible to determine its main tasks, principles, functions, methods and forms. The essence, components and content of mechanisms of state regulation of the development of higher education are clarified.

Analysis of the current state of public administration of the development of the education system allowed to identify the following trends: growth of supervisory functions of the state; strengthening the role of public administration; support for integration processes; internationalization of education; increasing the degree of certainty of the division of powers by levels of management; orientation to objective

data on the education system based on monitoring for making managerial decisions about the quality and accessibility of education.

The emergence and use of mechanisms of state-public regulation in education is a consequence of systemic changes taking place in the political, economic and social development of the state and society. Democratization of the education system and schools as a social institution of society is a process that is one of the components of the modernization of education.

The main components of state regulation of the development of higher education, its goals, subjects, objects, principles, functions and mechanisms are defined. It is found out that the state, performing a particular function, influences social processes through the mediation of specific mechanisms. Among the mechanisms of state regulation of the development of higher education, we considered the following: administrative and legal, organizational and economic, financial, social, and the mechanism of state and public regulation.

The study of foreign experience of state regulation of the development of higher education allowed us to find out that modern scientists devote their work not only to identifying the role of the state in the functioning of national higher education systems in a market economy, but also to the institutional design of state support for higher education institutions, as well as mechanisms for its implementation.

Analysis of the current state of state regulation of higher education in Ukraine has revealed a number of shortcomings and contradictions. It is found out that at the state level there is no full understanding of the necessary conditions and mechanisms for the formation of an effectively functioning higher education, and the impact of innovative structural shifts on social processes in society has not been studied. Problems of higher education management methodology in the context of economic transformation rarely come to the attention of researchers.

To improve the organizational and economic mechanism of state regulation of the development of higher education, methodological approaches to algorithmization of the normative forecast model are proposed, which is due to the lack of a model for predicting the development of higher education. At the very least,

it is problematic to use, for example, a model of production functions or intersectoral balance as such a model. Calculations of the so-called «residual factor» of the education sector in modifications of production functions that were carried out earlier currently do not seem productive. The methodology of the model of normative forecast of education should be based on the development strategy of this area.

Improvement of the financial mechanism of state regulation of the development of higher education is proposed to be carried out by processing a model of state support for higher education based on financial support means, including financing of three objects: educational activities; student contingent; scientific activities, as well as a financing mechanism that takes into account the results of the functioning of higher educational institutions.

A model of state-public regulation of higher education development is proposed, which is based on a combination of linear-functional (traditional) and program-target (matrix) organizational structures. It provides scientific, methodological, information and communication support, as well as other support for their activities and interaction of regional, municipal and public bodies regulating the development of higher education, participation in solving educational problems of various stakeholders. The model operates on the basis of general principles, includes goals, objectives, conditions, stages, forms, methods, criteria, takes into account strategic goals and tactical tasks of managing higher education institutions that are adequate to modern realities.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях:

1. Серкова Н.А. Напрями удосконалення державного управління у сфері освіти на регіональному рівні. Теорія та практика державного управління. 2019. №4(67).С. 136-142.
2. Серкова Н.А. Проблеми співвідношення державного та ринкового регулювання вищої освіти. Державне будівництво. 2019. №2. URL:

<http://db.journal.kharkiv.ua/index.php/db/article/view/72/67>

3. Серкова Н.А. Особливості державного управління системами вищої освіти в європейських країнах. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління. 2020. №3(9). С. 298-305.

4. Серкова Н.А. Удосконалення державного управління вищою освітою в умовах розвитку ринку освітніх послуг. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2020. № 2. С. 134-139.

5. Серкова Н. А. Основні моделі участі держави у розвитку вищої освіти // Електронне наукове видання "Публічне адміністрування та національна безпека". 2020. №7. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/15978523876265.pdf>

6. Sierkova N. Reasons for state participation in the development of higher education // International scientific journal "Internauka". 2020. №12. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/15978518556596.pdf>

Матеріали конференцій:

7. Серкова Н.А., Ульяновченко Ю.О. Необхідність державного регулювання системи підготовки фахівців з вищою професійною освітою. Публічне управління XXI століття: портал можливостей: Збірник тез XX Міжнар. наук. конгресу. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2020. С. 183-186.

8. Серкова Н.А., Ульяновченко Ю.О. Пряма і непряма участь держави у розвитку освітньої системи України. Формування ефективних механізмів управління в умовах трансформації соціально-економічних систем: матеріали II Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції. С. 81-82.

9. Серкова Н.А. Державне регулювання ринку освітніх послуг системи вищої професійної освіти. Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи для аспірантів та докторантів: матеріали XI наукової Інтернет-конференції за міжнародною участю. Одеса 29 травня 2020 р. С. 223-224.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВВП	Валовий внутрішній продукт
ДПП	Державно-приватне партнерство
ООН	Організація об'єднаних націй
ВНЗ	Вищий навчальний заклад
США	Сполученні штати Америки
ЄС	Європейський союз

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	8
ЗМІСТ	9
ВСТУП.....	10
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ВИЩОЇ ОСВІТИ	17
1.1. Сутність державного впливу на розвиток вищої освіти.....	17
1.2. Основні тенденції та принципи державного регулювання вищою освітою.....	36
1.3. Механізми державного регулювання системою вищої освіти	53
Висновки до розділу 1	72
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ВИЩОЇ ОСВІТИ	76
2.1. Визначення основних проблем та протиріч розвитку вищої освіти	76
2.2. Аналіз факторів, що впливають на процес взаємодії системи освіти та ринку праці.....	96
2.3. Закордонний досвід впливу держави на систему вищої освіти	112
Висновки до розділу 2	130
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ВИЩОЇ ОСВІТИ	134
3.1. Напрями удосконалення організаційно-економічного та фінансового механізмів державного регулювання розвитку вищої освіти	134
3.2. Обґрунтування моделі державно-громадського регулювання розвитку вищої освіти.....	153
3.3. Напрями удосконалення оцінки результативності державного регулювання системи освіти та перспективи його розвитку	171
Висновки до розділу 3.....	189
ВИСНОВКИ	194
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	198
ДОДАТКИ	219

ВСТУП

Актуальність теми. На сучасному етапі розвитку суспільства важливе місце відводиться освіті. Попит на вищу освіту не тільки зростає кількісно, але і стає все більш диверсифікованим. Пріоритети державної політики в усіх країнах світу все більше пов'язані з розвитком національних систем вищої освіти, а збільшення бюджетних коштів на освітні послуги у вищих навчальних закладах розглядається, як необхідна умова державного розвитку. Майбутній освітній потенціал не тільки залежить, але багато в чому зумовлюється державним регулюванням вищої освіти, яке згідно Національною стратегією розвитку освіти в Україні на період до 2021 р., повинно полягати у підвищенні доступності якісної, конкурентоспроможної освіти та забезпечення особистісного розвитку людини на основі навчання протягом життя.

На сучасному етапі розвитку суспільства державне регулювання в галузі вищої освіти видозмінюється та стає більш складнішим, відбувається зміна державної політики в цій галузі, розвивається державно-громадський характер регулювання, еволюціонують організаційно-правові форми закладів вищої освіти. Держава як владний суб'єкт покликана встановлювати певні правила та підходи до регулювання нових відносин у бурхливо прогресуючій сфері вищої освіти.

Таким чином зміна змісту та масштабів впливу держави на розвиток вищої освіти вимагає дослідження даної тематики у площині науки державного управління, щодо застосування механізмів, методів та засобів державного впливу, що обумовлює актуальність теми даного дисертаційного дослідження.

Грунтовно проаналізовано систему освіти та особливості впливу на неї держави в роботах Д. Бахраха, В. Гейця, О. Гриценко, О. Дегтяра, Э. Дюркгейма, Л. Шевченко, Е. Лібанової, М. Маркова, А. Чернеги та ін. У

дослідженні вищої освіти таких вчених, як Н. Луман, Н. Мельниченко, А. Марков, Е. Морозова, О. Онищенко І. Петрова, В. Попик, М. Решетова, Л. Рудич, В. Степанов, Г. Тульчинський та ін. Дослідженню та розвитку теорії й практики державного управління, формування та реалізації державної політики, механізмів державного управління в різних сферах економічного й суспільного розвитку відводилося чільне місце в працях відомих українських і зарубіжних учених, зокрема Г. Атаманчука, А. Богданова, П. Брауна, Р. Гріффіна, А. Зінов'єва, Б. Литвака, М. Мескона, Л. Пала, Г. Райта, Ю. Тихонравова, Г. Щедровицького. Значним внеском у розвиток науки державного управління є праці сучасних українських учених і практиків В. Бакуменка, О. Дація, А. Дегтяра, В. Дзюндзюка, С. Домбровської, М. Корецького, О. Крюкова, М. Латиніна, С. Майстра, В. Мороза, В. Огаренка, В. Степанова, В. Стрельцова, А. Халецької, Ю. Ульянченка та ін.

Проте, деякі аспекти теоретичних і методологічних питань, пов'язані з розкриттям сутності державно-громадського регулювання, диференційованого підходу до державної підтримки вищої освіти в залежності від об'єкту освітньої діяльності, удосконалення складових механізмів державного регулювання розвитку вищої освіти в Україні не знайшли належного відображення в науковій літературі.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційну роботу виконано в межах наукової теми Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України: «Публічне управління в умовах глобалізації» (номер державної реєстрації 0116U007246). Особистий внесок здобувача у виконання науково-дослідної роботи полягає у науково-теоретичному обґрунтуванні моделі державної підтримки національної системи вищої освіти.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є науково-теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення державного регулювання розвитку вищої освіти.

Досягнення зазначеної мети обумовило необхідність вирішення таких завдань:

- узагальнити науково-теоретичні підходи щодо державного регулювання вищої освіти;
- уточнити сутність, складові та зміст механізмів державного регулювання розвитку вищої освіти;
- виявити проблеми та суперечності державного регулювання розвитку вищої освіти України та опрацювати пропозиції щодо їх вдосконалення;
- проаналізувати фактори, що впливають на процес взаємодії системи освіти та ринку праці;
- дослідити зарубіжний досвід державного регулювання розвитку вищої освіти и в контексті його застосування в Україні;
- обґрунтувати напрями удосконалення організаційно-економічного та фінансового механізмів державного регулювання розвитку вищої освіти;
- запропонувати модель державно-громадського регулювання розвитку вищої освіти.

Об'єктом дослідження є державне регулювання вищої освіти.

Предмет дослідження – механізми державного регулювання розвитку вищої освіти в Україні.

Методи дослідження. Для виконання поставлених завдань дослідження використано загальнонаукові та спеціальні методи: аналізу й синтезу при дослідженні наукових засад державного регулювання вищої освіти; логічний, діалектичний, метод узагальнення, комплексного і системного підходів – для вдосконалення понятійного апарату дослідження (підрозд. 1.1.-1.3); монографічний метод – для вивчення вітчизняного та закордонного досвіду державного регулювання розвитку вищої освіти (підрозд. 2.1); статистичного аналізу, порівняння та узагальнення – при дослідженні особливостей державного регулювання вищої освіти та визначення проблем організаційно-інституційного забезпечення та визначення ефективності державного регулювання вищої освіти, (підрозд. 2.2, 2.3); абстрактно-логічний метод – для

теоретичного узагальнення й формулювання висновків та пропозиції.

Нормативною основою дисертації є Конституція України, закони України, постанови Кабінету Міністрів України, укази Президента України, нормативні акти міністерств і відомств, а також інші законодавчі акти, які встановлюють правові та організаційні основи освітньої діяльності в Україні.

Методологічною базою дослідження є наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених. Інформаційну базу дослідження складають Конституція України, законодавчі та нормативно-правові акти, наукова література та наукові періодичні видання за темою дослідження, офіційні документи ООН, Світового банку, статистичні матеріали Міністерства освіти і науки України, Міністерства соціальної політики України, Державної служби статистики України, Харківської обласної державної адміністрації, а також результати власних напрацювань.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що автором обґрунтуванні теоретичні основи і концептуальні підходи до вдосконалення державного регулювання розвитку вищої освіти. Наукова новизна дисертаційного дослідження розкривається у таких положеннях:

вперше:

– теоретично обґрунтовано модель державно-громадського регулювання розвитку вищої освіти, яка на відміну від існуючих спирається на загальнометодологічні та педагогічні принципи, включає чітку деталізацію цілей, завдань, умов, етапів, форм, методів, критеріїв, враховує стратегічні цілі і тактичні завдання управління вищими навчальними закладами, адекватні сучасним реаліям, а також спрямована на посилення ролі громадськості у формуванні та реалізації освітньої політики, забезпечує діалог вищої школи зі студентами та їх батьками, представниками громадянських інститутів, роботодавцями;

удосконалено:

- шляхи розвитку правового механізму державного регулювання вищої освіти в частині: прийняття Кодексу України про освіту, який повинен

привести до побудови чіткої структури, спрямованої на реалізацію інноваційної моделі розвитку вищої освіти в умовах її інтеграції у світовий освітній простір;

- підхід до здійснення організаційно-економічного механізму державного регулювання вищої освіти, шляхом використання моделі нормативного прогнозу та розробкою програм за конкретними напрямками розвитку освіти, які спрямовані на здійснення державної освітньої політики та розвиток вищої освіти;

- функціонування фінансового механізму державного регулювання вищої освіти, шляхом застосування моделі державної підтримки вищої освіти, побудованої на поєднанні основних (традиційних) засобів, що включають в себе фінансування трьох об'єктів: освітню діяльність; студентський контингент; наукову діяльність, а також механізму фінансування, що враховує результати функціонування вищих навчальних закладів;

- оцінку результативності державного регулювання системи освіти, шляхом використання методології оцінки успішності, що заснована на уявленнях про «процесуальну» та «процедурну раціональність», використання в алгоритмах оцінювання тимчасового (позитивний, статистичний) та нормативного підходів та враховує такі групи параметрів як: інституційні аспекти; ринкові характеристики; фінансові параметри; динаміку загальних кількісних показників; змістовні і технологічні аспекти.

дістали подальшого розвитку:

- понятійний апарат державного управління шляхом уточнення сутності поняття «державне регулювання вищої освіти» яке пропонується трактувати як систему економічних, соціальних, правових, політичних і організаційних форм і методів впливу держави на суб'єктів освітніх процесів, яка створює умови для реалізації ними тих цілей і завдань, які одночасно відповідали б як стратегічним інтересам держави, так і безпосереднім інтересам самих цих суб'єктів;

- напрями застосування світового досвіду державного регулювання

вищої освіти в Україні, який передбачає поглиблену конкретизацію і деталізацію державної підтримки розвитку вищої освіти з метою її спрямування на підвищення доступності вищої освіти та розвитку кожної особистості.

Практичне значення одержаних результатів полягає в обґрунтуванні рекомендацій, спрямованих на удосконалення державного регулювання вищої освіти.

Окремі положення та висновки дисертаційного дослідження знайшли практичне застосування. Сформульовані в дисертації положення, висновки та рекомендації мають практичне значення й адресну спрямованість, що підтверджують відповідні довідки про впровадження результатів дослідження. Вони, зокрема, використані Київською обласною радою при підготовці Рішення «Про внесення змін до Стратегії розвитку Київської області на 2020-2027 роки» (довідка від 17.04.2019 р. № 178/69-02), а також у діяльності Харківської районної ради, при розробці Програми економічного і соціального розвитку Харківського району на 2020 рік (довідка від 23.10.2020 р. №02-19/893). Впроваджені в учбовий процес напряму підготовки «Публічне управління та адміністрування» кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України. (акт від 21.08.2020 р. № 20).

Особистий внесок здобувача. Наукові положення, розробки, висновки й рекомендації, які винесено на захист, одержано здобувачем самостійно та розкрито в наукових працях.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дисертаційного дослідження були оприлюднені на XX Міжнародному науковому конгресі «Публічне управління XXI століття: портал можливостей» (м. Харків, 2020 р.), на II Міжнародній науково-практичній інтернет-конференції «Формування ефективних механізмів управління в умовах трансформації соціально-економічних систем» (м. Харків, 2020 р.), на XI науковій Інтернет-конференції за міжнародною участю «Публічне управління в Україні: історія

державотворення, виклики та перспективи для аспірантів та докторантів» (м. Харків, 2020 р.),

Публікації. Основні положення дисертаційної роботи викладено у 9 наукових публікаціях, з них 6 – у наукових фахових виданнях з державного управління, 1 – в закордонних і міжнародних виданнях; 3 – тези доповідей на конференції. Загальний обсяг публікацій становить 4,1 обл.-вид. арк.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації – 221 сторінок, в т.ч. 12 рисунків і 5 таблиць, список використаних джерел (187 найменувань) – на 21 сторінці.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ВИЩОЇ ОСВІТИ

1.1. Сутність державного впливу на розвиток вищої освіти

На еволюцію державного управління в галузі вищої освіти впливають не тільки внутрішні зміни, що відбуваються у державі. Сучасна епоха – це епоха глобалізації, що включає в себе динамічний розвиток інтеграційних процесів у сфері економіки. Основу глобалізаційних процесів у галузі вищої освіти складають міжнародний поділ праці та система міжнародної торгівлі освітньою продукцією закладів вищої освіти. На сучасному етапі інтернаціоналізація освітнього життя набула дійсно планетарного, глобального охоплення і нових якісних рис. Глобалізація у галузі освіти являє собою процес стирання законодавчих та економічних бар'єрів між національними освітніми системами, що має в якості кінцевої мети формування глобального освітнього простору.

Україна включається в світовий освітній ринок, вирішуючи завдання майбутньої інтеграції в Європейський союз, посилення своєї ролі як рівноправного економічного партнера в системі міжнародної освітньої інтеграції. Таким чином, в умовах ринкової економіки діяльність держави у зв'язку з управлінням в галузі вищої освіти повинна здійснюватися з урахуванням не тільки конституційно закріпленої соціальної орієнтованості держави, а й сучасних тенденцій розвитку держави в умовах глобалізації, взаємозалежності і взаємопов'язаності України з іншими країнами у галузі вищої освіти.

Термін «управління» походить від латинського слова *administration* і означає діяльність по керівництву будь-чим. Управління впливає з самої природи процесу суспільної праці, з необхідності організації трудової

взаємодії працівників [31, с. 35]. Управління як вид соціальної діяльності виник до держави, і в цьому сенсі державне управління є лише одним з різновидів соціального управління.

Підкреслимо ті особливі властивості, які відрізняють державне управління від інших видів соціального управління:

1. Визначальний вплив на характер цілеспрямованих, регулюючих і організуючих впливів, що мають місце в рамках державного управління, надає його суб'єкт – держава. При всьому різноманітті визначень поняття «держава», більшість авторів [4; 7; 34; 40] виділяють владну силу в якості одного з найголовніших елементів, що утворюють державу. Державна влада є визначальною рисою державного управління.

2. Важливою рисою державного управління є його поширеність на все суспільство.

3. Відмінною рисою державного управління є його системний характер. На відміну від інших видів управління, державне управління без цієї властивості просто не може відбутися [91, с. 46]. Тільки наявність системного характеру як ознаки державного управління, враховуючи, яка величезна кількість матеріальних, фінансових і людських ресурсів задіяна, як правило, в прийнятті управлінських рішень, надає результативність цілеспрямованим діям держави.

У вітчизняній науковій літературі існують два походи до розкриття поняття «державне управління». Перший підхід характеризується тим, що державне управління розглядається як діяльність органів держави [38, с. 58]. Відповідно до другого підходу державне управління визначається через термін «вплив»: сутність державного управління виявляється насамперед через таку атрибутивну ознаку, як вплив органів держави на суспільні відносини і зв'язки [39, с. 61].

На нашу думку, визначення поняття державного управління через термін «вплив» є більш коректним, оскільки припускає, що управління здійснюється в умовах визнання необхідності врахування специфіки кожного

з керованих об'єктів при вирішенні поставлених перед державними органами завдань з метою отримати бажані результати. Крім того, такий підхід передбачає, що управлінські зусилля держави спрямовані тільки на ті об'єкти, які вимагають вдосконалення і регулювання.

Державне управління завжди носить постійний, планомірний і, що особливо важливо, цілеспрямований характер. Управлінням називається організація і реалізація цілеспрямованих впливів [34, с. 94]. Вибір цілей і перспектив державного управління тісно пов'язаний з характеристиками і спрямованістю розвитку об'єктів управління: або суспільства в цілому, або окремих сегментів (сфер) його діяльності. Сталість державному управлінню надає принцип неперсоніфікованості дій державних органів, тобто. розуміння незалежності (звичайно, в ідеалі) державної діяльності від управлінської поведінки конкретних осіб, чиї повноваження часом носять тимчасовий характер. Істотним моментом державного управління є лише те, якими повноваженнями володіє держава (її уповноважені представники), керуючись вибором того чи іншого варіанту керуючого впливу на об'єкт. Сталість державного управління підкріплюється і стабільністю державно-владних управлінських структур. Розглядаючи ознаку планомірності державного управління, відзначимо, що в силу величезної значущості кожного акта керуючого впливу на суспільство в цілому або окремі сфери діяльності в суспільстві його здійснення є результатом цілеспрямованих, визначених в рамках системи державного управління рішень всіх гілок державної влади. Якби не було планомірності в державному управлінні, то управлінські рішення представляли б собою набір хаотичних дій, що викликають негативні наслідки для керованого об'єкта: або суспільства в цілому, або окремих сфер діяльності в суспільстві.

Державне управління має державно-владний характер. Державна влада – невід'ємний атрибут державного управління, а державне управління – настільки ж необхідний компонент процесу функціонування державної влади [35 с. 75].

Державне управління здійснюється у правовій формі. У державному управлінні, здійснюваному державними органами, з метою керуючого впливу використовуються засоби переважно юридичного характеру.

Державне управління здійснюється в тій чи іншій формі організаційної діяльності, суть якої полягає в координації дій елементів системи, досягнення взаємної відповідності функціонування її частин, що включають: визначення кола виконавців, розподіл між ними функцій, забезпечення процесу виконання управлінських рішень ресурсами, забезпечення взаємодії між виконавцями, координація їх дій і т. п.

Особливе місце в розгляді взаємовідносин суб'єктів і об'єктів державного управління займає проблема прямих і зворотних їх взаємозв'язків. Прямі зв'язки, тобто рух від суб'єкта управління до об'єкта, повинні бути представлені в процесі управління незалежно від того, як цей процес розуміється, оскільки є одним з найістотніших елементів керуючого впливу. Якщо управління не доходить до керованого об'єкта, не впливає на його стан, значить, управління не реалізується. При цьому, на нашу думку, важливо, яким чином, якими засобами здійснюється цей прямий зв'язок, чи не спостерігається зайва зарегульованість державного управління і, як наслідок, зниження його ефективності. Істотною ознакою управління є зворотний зв'язок, наявність якою дозволяє враховувати співвідношення мети і результату дії. Це необхідно, щоб суб'єкт управління отримував інформацію про стан об'єкта, про виконання управлінської команди. Завдяки зворотному зв'язку в рамках управлінської системи створюється замкнутий ланцюг каналів інформації, враховуючи яку можна вдосконалювати вплив на суспільні відносини.

Управлінська система ж набуває органічної цілісності, здатності протистояти змінам навколишнього середовища та доцільності поведінки [37, с. 52]. Інформація, що надходить по каналах зворотного зв'язку, дає можливість суб'єкту управління скорегувати методи і (або) засоби управління для досягнення завдання, що стоїть перед ним. Зворотні зв'язки – це індикатор,

що дозволяє не тільки фіксувати ефект управлінського впливу, але і визначати нові завдання управління. Без зворотного зв'язку управління неможливе. Крім того, принцип зворотного зв'язку найтіснішим чином пов'язаний з іншою істотною особливістю управління – його цілеспрямованістю. Управління – це вплив, спрямований на реалізацію орієнтованих або заданих параметрів шляхом зміни і перерозподілу зв'язків і взаємодій у системі і з зовнішнім середовищем [82, с. 31].

Будь-які зусилля держави, будь-які зміни в системі її впливу на суспільство не можуть розглядатися як самоціль, а мають цінність тільки з точки зору результативності у створенні сприятливого середовища для розвитку суспільства. Держава у своїй діяльності зобов'язана враховувати суспільно-історичні закономірності і не намагатися нав'язувати керованим об'єктам не властиві їм моделі функціонування. Керовані об'єкти раціонально і ефективно функціонують лише в адекватних їм організаційних формах. У зв'язку з цим вкрай важливими представляються завдання пошуку форм постійного контролю за розвитком керованих об'єктів і недопущення гальмування їх розвитку. Керовані об'єкти, безумовно, потребують юридичного визначення порядку їх функціонування. Таке визначення має носити стабільний, ясний характер.

Таким чином, на нашу думку, державне управління можна визначити, як цілеспрямований, системний, регулюючий вплив держави на суспільство в цілому або окремі сфери його діяльності, здійснюваний в правовій формі, що спирається на владну силу і пов'язаний з виконанням всього комплексу функцій, властивих державі.

Говорячи про управління закладами вищої освіти, розрізняють його у вузькому і широкому сенсі. Як зазначає С. Домбровська, управління вищим навчальним закладом необхідно розглядати, з одного боку, як управління організацією, а в широкому плані – як частину державного управління [49, с. 84]. Необхідно підкреслити, що обидві системи управління знаходяться в постійній взаємодії, тому в загальному управлінні освітою, можливо

представити як складно-структуровану, багатофункціональну, спеціально організовану діяльність органів державної влади спільно з громадськими інститутами, спрямовану на підвищення ефективності функціонування системи освіти країни, в цілому освіти як соціального інституту відповідно до цілей і завдань розвитку суспільства і держави на конкретному історичному етапі їх розвитку.

Структурними елементами системи державного управління в галузі вищої освіти є:

1. Суб'єкт управління (керуючий об'єкт). Необхідно відзначити, що суб'єктний склад державного управління вищою освітою є досить широким і включає в себе Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство фінансів України та інші міністерства і відомства. Характерно, що функції безпосереднього управління закладами вищої освіти зберігаються не тільки у Міністерства освіти і науки України.

В Україні діють відомчі органи управління освітою, які керують підвідомчими їм освітніми установами за профілем відповідних галузей або сфер управління. Ця діяльність здійснюється підрозділами відповідних відомств (головні управління, відділи та ін.), які можуть бути спеціалізованими і управляти підвідомчими освітніми установами або здійснювати такі функції поряд з іншими функціями. Представляється, що така обставина є недоцільною, так як ускладнює проведення єдино направленої політики в галузі вищої освіти, сприяє бюрократизації і порушенню норм керованості, вимагає виділення додаткових ресурсів Міністерства освіти і науки України для контролю за процедурою ліцензування та акредитації. У зв'язку зі сказаним представляється вірним судження Н. Губерської про те, що збереження такого підходу оптимально тільки для обмеженого числа навчальних закладів в силу їх специфіки (Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України), інші, з метою усунення відомчого підходу, який є

залишковим явищем командної системи управління, необхідно передати в підпорядкування Міністерства освіти і науки України [27, с. 61].

Крім того, держава в особі компетентних органів делегує частину повноважень на управління закладом вищої освіти як «одиницею» системи їх керівникам. Ректор закладу вищої освіти виконує цілий ряд організаційно-розпорядчих функцій, не будучи при цьому посадовою особою будь-якого державного органу. У структурі внутрішньо-організаційних відносин ректор виконує в частині керівництва вищим навчальним закладом загальні завдання державної політики в галузі управління вищою освітою.

2. Об'єкт управління (керований об'єкт), в якості якого виступає область вищої освіти. Вищу освіту в зв'язку з цим можна розглядати в декількох сенсах. По-перше, як процес задоволення потреб особистості у поглибленні та розширенні освіти на базі середньої (повної) загальної, середньої професійної освіти [64, с. 34]; по-друге, як мережу закладів вищої освіти та наукових організацій; по-третє, як об'єднання юридичних осіб, громадських об'єднань, що здійснюють діяльність у галузі вищої освіти.

3. Цілі і завдання управління.

4. Методи і концепції управління.

Що стосується організаційно-управлінських умов, то вони знаходять своє відображення в наступних функціях державного управління вищою освітою:

- прийняття рішень, які реалізується у формі розпоряджень, рекомендацій, наказів, планів тощо;
- організацію виконання прийнятих рішень, що включає:
 - доведення прийнятого рішення до конкретного виконавця, вищого навчального закладу;
 - матеріально-технічне забезпечення виконання рішення;
 - узгодження прийнятого рішення з особливостями регіонального розвитку та особистісними установками виконавця;
 - попереднього, поточного та підсумкового контролю;

- координування діяльності виконавців на основі інформації, отриманої в ході контролю;
- обліку результатів діяльності, аналізу та оцінки її ефективності на підставі отриманих результатів [76, с. 62];
- розробки перспективних напрямів розвитку системи вищої освіти в регіоні на основі узагальнених даних.

У цивілізованому суспільстві, державі, щоб управляти тією чи іншою сферою діяльності, тобто впливати на об'єкти, процеси, відносини, направляти і регулювати їх, необхідно мати правові підстави. Здійснення управління, використовувані форми, методи, способи також повинні спиратися на встановлені законом правові норми, установки, обмеження.

Адміністративно-правові основи державного управління в галузі вищої освіти охоплюють законодавчі акти, нормативні акти, які видаються органами державного управління, що включають різноманітні укази, постанови, положення, інструкції, роз'яснення, додатки і доповнення до законодавчих актів. Саме цими нормативними правовими актами, як правило, керується державний апарат виконавчої влади, який де-факто здійснює управління вищою освітою на всіх її рівнях.

Виконавчі органи державного управління деталізують норми права, що випливають із законів, і найширшим чином спираються на правові інструменти, використовують їх у своїй управлінській діяльності. Таким чином, всі аспекти державного управління вищою освітою пов'язані з правом і втілюють в собі право, його принципи і норми, правові повноваження. Так, здійснення управлінських функцій, таких, як планування, бюджетування, з одного боку – це право відповідних державних органів визначати шляхи вирішення проблем вищої освіти, а з іншого – це компетенція органів державного управління, що впливає з їх відповідальності за хід процесів розвитку національної системи вищої освіти.

Принцип поділу державної влади за рівнями реалізується в ієрархії управління, закріпленої в законі, відповідно до якого вищими

повноваженнями управління володіють органи державного управління.

Законодавчі та нормативні правові акти, що визначають правове становище, формують повноваження і обов'язки держави як суб'єкта управління вищою освітою, також утворюють своєрідну ієрархію у вигляді системно організованої сукупності документів різного рівня спільності і значущості.

Державні органи управління в галузі вищої освіти мають право реалізації своєї регулюючої компетенції в масштабах всієї системи вищої освіти, включаючи її державний і недержавний сектори.

Керуючий вплив на недержавну частину галузі вищої освіти держава надає за допомогою наступних регуляторів, регламентованих в нормативних правових актах:

1) способами загально нормативного регулювання: а) введенням загальних правил освітньої діяльності; б) встановленням порядку створення, реорганізації та скасування закладів вищої освіти; в) визначенням порядку їх діяльності;

2) програмно-установчими способами: а) цільові програми; б) тематичні плани; в) концепції, функціональні правила (режими); г) схеми управління;

3) легалізуючі засоби: а) ліцензування; б) акредитація; в) сертифікація;

4) способи підтримки рівня діяльності та її стимулювання: а) кредити; б) пільги; в) відстрочки; г) дотації; д) субсидії; е) трансферти; ж) держзамовлення;

5) контрольно-обліковими способами: а) облік; б) статистична звітність; в) перевірки та інші форми контролю; г) заборони; д) обмеження; е) приписи; ж) санкції (штрафи та ін.); з) позбавлення легальності (призупинення, визнання недійсними дій, актів) [87, с. 35].

Необхідного відображення потребує і проблема, пов'язана зі співвідношенням поняття державного управління і державного регулювання. Так, у науковій літературі спостерігається спроба замінити поняття державного управління поняттям «державне регулювання» [101, с. 35]. Така

заміна, на нашу думку, видається некоректною. Коли визначається термін «керуючий вплив», то передбачається, що специфіка такого впливу, виділяє його з ряду інших та полягає в його цілепокладаючих, організуючих і регулюючих властивостях. Наявність саме такої тріади дозволяє говорити про існування керуючого впливу.

Якщо управління є будь-який вплив суб'єкта (активної сторони) на об'єкт (пасивну сторону), здійснюваний з метою направити його дію бажаним для суб'єкта чином, то регулювання покликане здійснювати коригування діяльності об'єкта. Управління включає і адміністративно розпорядчий вплив, і економічне стимулювання, і морально-психологічний вплив, тобто всю гаму видів, форм управління.

Державне регулювання спирається в більшій своїй частині на використання методів управління стимулюючого і обмежуючого характеру, покликаних усунути або послабити колізії, особливо пов'язані зі спадом у сфері економіки. Управлінські функції – цілепокладання, аналіз, прогнозування, планування, програмування, організація, стимулювання, коригування, облік, контроль діяльності. До регулювання відносяться в основному стимулювання і коригування.

Регулювання ж – це практичне втілення в життя норми, яка, тільки будучи організованою і маючою конкретні цілі, стає управлінням [95, с. 72]. За своєю суттю, регулювання – неодмінний елемент державно-управлінської діяльності, одна з її функцій. Між управлінням і регулюванням немає принципових відмінностей за цільовим призначенням, так як все зводиться до ступеня участі (більшого або меншого) держави в упорядкуванні процесів, що відбуваються в житті суспільства. Особливо рельєфно це проявляється в сфері транзитивної економіки, в економічних процесах: держава або безпосередньо управляє об'єктами економічної сфери, або виступає в ролі регулятора з використанням непрямих засобів керуючого впливу (економічних методів управління – обмежень і стимулів), побічно направляючи діяльність суб'єктів ринкової економіки (підприємницьких структур) в потрібне русло, задане

економічною політикою держави. По суті, державне управління – поняття більш широке у порівнянні з державним регулюванням. Проте все це значною мірою умовно, бо, керуючи, держава регулює, а регулюючи – управляє. З певною часткою умовності можна стверджувати, що державне управління традиційно пов'язується з наявністю у його суб'єктів підпорядкованих об'єктів, а державне регулювання – з впливом переважно на організаційно непокірні об'єкти [95, с. 74].

Варто звернути увагу, що проблема розрізнення управління і регулювання відноситься не тільки до системи освіти, вона є спільною для будь-яких форм втручання держави в економіку. Ставлення дослідників до даних явищ не однакове. Одні – їх не розрізняють, і вважають, що вони синонімічні; інші – пропонують різні підходи до виділення їх специфіки. Нам представляються більш вірними позиції тих авторів, в яких поняття «регулювання» і «управління» розрізняються. У межах цих підходів, насамперед, визначаються критерії, за якими здійснюється виявлення специфіки державного управління та державного регулювання.

Найчастіше в якості критерію називають форму власності – в рамках державної власності здійснюється державне управління; а для всіх інших (в тому числі і змішаних) форм власності – тільки державне регулювання. Такий підхід видається нам не цілком прийнятним, принаймні, це стосується сфери освіти. Частка державної власності у сфері освіти досить істотна, що могло б привести до повної заміни державного регулювання державним управлінням. Подібне, зауважимо, на практиці і відбувається, не покращуючи при цьому функціонування системи освіти.

Сенс ситуації якраз і полягає в тому, щоб від державного управління освітою перейти до її державного регулювання. І відмінність, на наш погляд, тут полягає не у формі власності, а в характері економічної діяльності. Для державного управління освітою характерним є прийняття рішень, доведення їх до навчальних закладів, які в свою чергу зобов'язані їх реалізовувати. При цьому державним управлінням чітко регламентуються як кількісні, так і якісні

параметри функціонування навчальних закладів.

Державне ж регулювання має являти собою дещо іншу економічну поведінку держави по відношенню до суб'єктів освіти. Сенсом регулювання є не завдання для виконання будь-яких рішень, а створення умов економічного функціонування навчальних закладів, які сприяли б досягненню тих чи інших результатів.

Роль держави в освіті полягає в тому, щоб визначити – яких саме освітніх результатів суспільство і держава бажали і могли б досягти. При цьому необхідно враховувати, що і окремі економічні суб'єкти також мають певні переваги щодо освіти (можливо, на відміну від суспільства в цілому). В цьому відношенні держава повинна виступати тільки гарантом прав громадян на освіту, але не приймати рішення за них.

Складність в розмежуванні цих процесів: державного управління освітою і державного регулювання освіти, на наш погляд, полягає саме в тому, що ні суспільство, ні держава від імені суспільства не можуть з достатньою визначеністю висловити уявлення про необхідні результати розвитку і функціонування системи освіти. Подібне положення характеризує як довгостроковий період, так і відносно короткий. При цьому сказане відноситься не тільки до невизначеності безпосередніх результатів освіти, але і в більш широкому сенсі до неоднозначності соціальних наслідків будь-яких інновацій в галузі освіти.

Для того, щоб держава змогла відмовитися від надмірно жорсткого державного управління освітою, що виражається в дріб'язковій опіці над навчальними закладами, в зайвому контролі за будь-якими діями і господарськими операціями в них, слід було б, по-перше, визначити необхідні суспільству результати освіти і, по-друге, створити умови для їх реалізації у вигляді механізму регулювання. Логічний взаємозв'язок і послідовність тут саме така: спочатку здійснюється осмислення бажаних і необхідних результатів (визначення продуктів) освіти, і одночасно, але вже на цій основі – становлення і розвитку власного змісту і форм механізму регулювання

освіти.

Однак, так як відмінною особливістю освіти, є невизначеність і різноманіття видів продукту освіти, то держава повинна визначити продукт освіти з кількісної та якісної сторони тільки в тому вигляді, який необхідний безпосередньо суспільству. Це означає, що держава не може визначити всі характеристики і види продуктів освіти, вона не повинна детально висловлювати всі переваги щодо продуктів системи освіти, адже це прерогатива інших суб'єктів попиту на освіту: громадян, груп і колективів, фірм та інших господарюючих організацій. Тому становлення механізму державного регулювання освіти може здійснюватися за умови виокремлення державою тих параметрів продукту освіти, які необхідні з позиції держави. Можна було б назвати подібну ситуацію наступним чином – «державне замовлення» у сфері освіти.

Зміст поняття «державне замовлення» для системи освіти ще не вивчено повною мірою. В даний час можна поки тільки позначити деякі аспекти, в яких його слід досліджувати. Перший аспект – виділення специфічних особливостей даного економічного явища в порівнянні з іншими аналогічними формами. При цьому проблемним є той понятійний ряд, в якому розглядаються аналогії. Чому протиставляється «замовлення»? Порівнюються «замовлення» і «планове завдання» або «замовлення» і «наказ», «директива»? Зазначені пари порівнюваних понять мають різні обсяги змісту, а також і смислові відмінності, перша пара порівняння «замовлення» – «планове завдання» розрізняється за кількісними і якісними параметрами об'єктів, що лежать в основі розглянутих взаємин навчальних закладів і держави. Замовлення являє собою узагальнене вираження бажаних результатів, а планове завдання – більш детальна характеристика як самих продуктів освіти, так і форм і технологій їх виробництва. Сенсом другої пари порівняння «замовлення» – «наказ» більшою мірою є відносини підпорядкування, тому що про замовлення можна домовлятися, а наказ необхідно виконувати.

Другий аспект дослідження державного замовлення у сфері освіти

лежить в окресленні меж змісту даного поняття і явища, як нової форми взаємодії навчальних закладів і держави. Що більшою мірою є сутністю цих нових відносин? Те, з приводу чого вони виникають або те, як вони здійснюються. У цьому аспекті вживання поняття «замовлення» поки більшою мірою здійснюється саме для того, щоб підкреслити характер взаємин, тобто відповідаючи на питання як, з використанням яких форм. В даному випадку безпосередньо виникає можливість формалізації зазначених відносин, декларування нових назв і маскуванню за ними старого змісту відносин.

В останні роки в основних нормативних документах, пов'язаних з розвитком і модернізацією освіти проголошується необхідність переходу до державного регулювання освіти, (не до «плану на освіту», а до «замовлення на освітні послуги»), а також декларується, що це вже реалізується. При цьому суть державного регулювання освіти однозначно не визначена. Найчастіше під державним регулюванням освіти мається на увазі перехід навчальних закладів на договірну основу з засновниками і (або) органами управління освіти. Вважається, що підписання договору між навчальним закладом і органом управління автоматично надає свободу і академічну автономію освітнім суб'єктам.

Тут слід зазначити, що до теперішнього часу перехід від державного управління освітою до її державного регулювання залишається поки тільки благим побажанням і формальною декларацією. Ми переконані, що без лібералізації сфери освіти реальної трансформації управління в регулювання в освіті бути не може. Процес же лібералізації освіти не осмислений ще в належній мірі ні владою (різними органами управління), ні широкою громадськістю. Крім того, реалізація названого процесу може бути досить болючою в соціальному плані. Пов'язано подібне становище з тим, що процеси лібералізації в економіці завжди асоціюються і детермінуються процесами приватизації, тобто вважається, що лібералізація можлива тільки на основі переходу від державної власності до приватної. При цьому процес приватизації у сфері освіти суспільством сприймається однозначно негативно.

Однак, система освіти, на наш погляд, володіє певною унікальною специфікою у відносинах власності. Деякі дослідники не пов'язують наявність конкурентних відносин між освітніми установами з формами власності, в яких вони знаходяться. Тепер ми стверджуємо, що лібералізація системи освіти також може бути не пов'язана з приватизацією навчальних закладів.

Функціонування освіти істотно відрізняється від ринкового механізму в комерційному секторі. У сфері освіти мотиваційні процеси у суб'єктів пропозиції освіти інші, ніж максимізація прибутку. Для держави мотив розвитку освіти – соціальний ефект і конкурентоспроможність, параметром яких є індекс людського розвитку. Для безпосередніх же учасників освітнього процесу (як викладачів, так і учнів) мотивація визначається соціальним статусом і креативними і пізнавальними цінностями. Тому інститут власності в системі освіти не грає такої істотної ролі. Дане положення підтверджується тим фактом, що в різних країнах частка державного сектора в освіті значно різниться, але при цьому витрати держави на освіту у всіх країнах прагнуть до певного нормативу, вираженого у відсотковій частці ВВП.

Лібералізація, тобто надання необхідної свободи в пропозиції освітніх послуг, можлива без приватизації. Для подібної зміни положення основних суб'єктів освіти буде достатньо лише роздержавлення освіти у формі зміни повноважень основного органу управління освітою – Міністерства освіти. Більш кардинальним варіантом може бути і реорганізація Міністерства, створення принципово іншого координуючого органу у формі комітету освіти.

У системі освіти можлива і необхідна лібералізація у формі роздержавлення, тобто звільнення освітніх установ будь-якого типу від детального планування і всеосяжного контролю освітніх процесів з боку відомчих органів управління. Необхідність цього давно осмислена і навіть вже дефінірована в декількох різних положеннях, висловлених як в публікаціях вчених, що досліджують проблеми розвитку освіти, так і в різних нормативних документах з розвитку, реформування, модернізації освіти:

- перехід до державного регулювання освіти, замість адміністративного

управління освітою;

- державно-громадське управління освітою;
- демократизація та децентралізація освіти;
- програмно-цільова форма управління освітою;
- розвиток освіти як відкритої державно-суспільної системи [183, с. 62].

Термінів вживалося багато, але сенс їх саме в необхідності вільного саморозвитку сфери освіти. Можна було б припустити, що подібна свобода виникне у зв'язку з розвитком ринку освітніх послуг. Однак цей ринок чомусь не розвивається в бажаному обсязі. Хоча за даними економічних експертів Міносвіти, населення могло б і готове оплачувати близько 40% і освітніх послуг. Правда, із застереженням, що в даний час значна частина цього грошового потоку виявляється в «навколо освітній тіньовій економіці» (мається на увазі – репетиторство перед вступом до вищого навчального закладу). Аналізуючи подібні оптимістичні оцінки, чомусь відразу задаєшся питанням: «Де, в якій країні є чистий ринок освіти?» (Де сфера освіти обходиться без держави, без грошового потоку державного фінансування?) Тому сподіватися на те, що розвиток ринку в освіті звільнить освітні установи – це просто йти від проблеми. Звільнити освіту від зайвого адміністрування зможе не розвиток ринку, а тільки сама держава під тиском «освітньої» громадськості.

Необхідність лібералізації освіти визначається ситуацією, що склалася в системі освіти, наявністю кризових явищ в ній, які в значній мірі породжені неефективністю відомчого органу управління освітою. З іншого боку, лібералізація освіти можлива на основі тих переваг, які відрізняють освіту від інших сфер і галузей. В першу чергу це відноситься до більш високої кваліфікації кадрового потенціалу в освіті в порівнянні з іншими галузями, до високих внутрішніх ціннісних орієнтацій людей, зайнятих у сфері освіти, пов'язаних з можливостями самовираження і самореалізації.

Пропозиції щодо необхідності переходу до академічної самостійності навчальних закладів ґрунтуються саме на наявності високого

інтелектуального потенціалу у сфері освіти. Нам же видається, що зазначена обставина визначає можливість не тільки академічної, а й оперативно-господарської (в широкому сенсі – економічної) самостійності. Необхідно дати всім типам освітніх установ певну свободу вибору ефективних способів досягнення освітніх цілей без регламентації кожного їх кроку з боку Міністерства освіти.

Лібералізація освіти може полягати в тому, що Міністерство освіти реорганізується і позбавляється частини своїх функцій, які представляли дріб'язкову опіку освітніх установ (наприклад, занадто часта періодизація акредитаційних процедур). Замість відомчого органу управління освітою необхідно створити міжгалузевий комітет освітньої політики при Президентові України, наділивши його функціями координації процесів розробки та реалізації освітньої стратегії. При цьому суттєвою проблемою стає безпосередньо сам зміст освітньої стратегії.

Аналіз змісту більшості концепцій розвитку (реформування, модернізації) освіти [144, с. 67] показує, що в даний час саме стратегія ще поки і не визначена для розвитку освіти. Поки можна говорити лише про окремі напрямки, окремі інновації в розвитку освіти. Є інновації і в технологічних аспектах (комп'ютеризація та інформатизація освіти) освітнього процесу. Можна припустити, що саме відомчий підхід є тією перешкодою, яка заважає виробленню реальної, ефективною і значущою з державних позицій стратегії освіти. Для створення подібної концепції стратегії необхідно консолідувати зусилля не тільки суб'єктів системи освіти (навчальних закладів та органів управління освітою), а й усіх зацікавлених сторін. В першу чергу до них слід віднести найрозвиненіші фірми і корпорації країни.

Наступний найбільш важливий аспект державного управління – контроль за грошовими потоками, тобто фінансовий механізм функціонування освіти, також вже реально здійснюється не тільки в рамках Міністерства освіти та його територіальних управлінь. Більш істотним механізмом тут став казначейський контроль за витрачанням бюджетних коштів в освітніх

установах. В даний час ця позиція ще більш посилюється, тому що казначейському контролю тепер підлягають витрати не тільки бюджетних, а й позабюджетних коштів навчальних закладів.

Тут слід зазначити, що контроль за грошовими потоками у сфері освіти з боку держави посилюється, але при цьому сам механізм фінансування освіти кардинальним чином не змінився. Дане положення досить суперечливо. Хоча, справедливості заради, слід зазначити, що Міністерством освіти за допомогою експертів робляться спроби створення концепції фінансування освіти. Детальніше на цьому аспекті ми зупинимося далі, тому що це один з найбільш істотних напрямків (і конкретних форм) регулювання освіти.

Можна припустити, що сенс концепції коротко полягає в наступному: Міністерство освіти все більше посилює контроль над освітою (за якістю освіти), а громадяни і комерційні інститути все сильніше співфінансують освіту. Нам видається, що події повинні розвиватися дещо іншим чином. Міністерство освіти могло б бути реорганізовано, а відповідальність держави (на рівні державного бюджету) за фінансування освіти повинна бути збільшена. На цій основі відбулася б дійсна лібералізація освіти, яка б послужила реальною передумовою для трансформації механізму жорсткого державного управління освітою в необхідне з позицій ринкових відносин державне регулювання освіти.

Поки ж держава, яка, проводячи ринкові реформи, реалізовувала принцип лібералізації економіки, на лібералізацію сфери освіти не наважилася. Подібна ситуація, в свою чергу, призводить до того, що «верхи» (Міністерство освіти) і «низи» (суб'єкти системи освіти) функціонують розрізнено. Таке становище в системі освіти було очевидним з середини 90-х рр. XX ст. саме воно визначало те, що станом системи освіти в Україні було виживання і деструктуризація. Тепер же, коли модернізація економіки в цілому пред'являє до якості і рівня освіченості населення принципово інші, збільшені вимоги, необхідно зробити рішучі кроки в бік лібералізації сфери освіти.

Таким чином, на наш погляд, без дійсної лібералізації освіти модернізація самої моделі управління системою освіти, тобто її трансформація і реструктуризація в модель державного регулювання залишиться знову тільки красивою фразою. Реальна модернізація освіти може перетворитися на імітацію модернізації.

Тому необхідність державного регулювання освіти визначається двома розглянутими нами аспектами:

- недосконалістю ринкового механізму у сфері освіти;
- відмовою від жорсткого адміністративного управління системою освіти.

Названі аспекти в певному сенсі протилежні. Вони визначають рух до моделі державного регулювання освіти з двох сторін, від звичайного конкурентного ринкового механізму, з одного боку, і від командного відомчого управління, з іншого боку.

Державне регулювання освіти ми визначаємо як систему економічних, соціальних, правових, політичних і організаційних форм і методів впливу держави на суб'єктів освітніх процесів, яка створює умови для реалізації ними тих цілей і завдань, які одночасно відповідали б як стратегічним інтересам держави, так і безпосереднім інтересам самих цих суб'єктів. При цьому державний вплив має позначатися як з боку попиту на освіту, так і, в значній мірі, з боку пропозиції освітніх послуг. Поєднання інтересів держави з інтересами всіх інших суб'єктів в освіті можливе на основі агрегування продуктів освіти, держава отримує розвиток людського потенціалу, а індивіди, колективи, фірми – розвиток особистості, людський капітал та інтелектуальний капітал.

Таким чином, розмежувавши сфери інтересів держави і приватних суб'єктів в освіті та визнавши можливість їх узгодження, можна визначити тенденцію до формування нової якості системності державного регулювання освіти. Однак в даний час цей механізм не знайшов поки властивості цілісності, що визначається збереженням в ньому елементів старого

адміністративно-командного управління освітою в поєднанні із залишковим принципом фінансування освіти. Успішна трансформація механізму командування в механізм регулювання можлива за умови здійснення лібералізації системи освіти. Також необхідна і зміна характеру регламентуючої діяльності держави – від дріб'язкової опіки освітніх установ у бік стратегічного розвитку освіти.

1.2. Основні тенденції та принципи державного регулювання вищою освітою

Весь накопичений людством досвід впливу держави на розвиток і функціонування різних елементів економічних систем свідчить про те, що успіх втручання держави залежить від основоположних принципів, які при цьому вибираються. При відпрацюванні механізму державного регулювання освіти також необхідно враховувати ряд тенденцій і принципів.

Узагальнення наукових праць присвячених впливу держави на розвиток системи вищої освіти дозволив виявити такі тенденції:

- зростання наглядових функцій держави;
- посилення ролі державно-громадського управління;
- підтримка інтеграційних процесів;
- інтернаціоналізація освіти;
- зростання ступеня визначеності поділу повноважень за рівнями управління;
- орієнтація на об'єктивні дані про систему освіти на основі моніторингу для прийняття управлінських рішень про якість та доступність освіти.

Державне регулювання вищої освіти переслідує різні цілі і традиційно пов'язане з рядом різноманітних методів або стилів управління. Зазвичай університети розглядаються як організації, що конкурують за джерела

фінансування та студентський контингент. Крім того, вони також ведуть боротьбу за своє визнання на основі кращих освітніх програм, успіхів у наукових дослідженнях, публікаційної активності і т. д. Не можна також заперечувати, що на розвиток процесів державного регулювання впливає прагнення академічної спільноти до інституційної та економічної автономії по відношенню до уряду, навіть у тих випадках, коли здійснюється адміністративний контроль за реальними освітніми програмами і результатами наукових досліджень. Тому схильність до колегіального прийняття рішень з боку університетів продовжує відігравати суттєву роль у державному регулюванні вищої освіти. Університети мають хорошу практику інтеграційної взаємодії не тільки на рівні національних систем вищої освіти, але також на міжнародному рівні.

Нарешті, державне регулювання містить елементи непередбачуваності в методах контролю, які пов'язані в багатьох національних системах вищої освіти з прагненням держави запобігти корумпованості і хабарництву. Ці відмінності в методах можна розглядати на основі класифікації, заснованої на порівняльних дослідженнях методів державного регулювання вищої освіти, запропонованої К. Худом та його колегами [201, р. 38] (табл. 1.1).

По суті, ще у 2004 р. К. Худ та його колеги визначили, що в державному регулюванні національних систем вищої освіти з'являється тенденція до зростання наглядових функцій держави (за винятком США), особливо у зв'язку з Болонським процесом, який призводить до порівнянності вищих навчальних закладів в Європі.

Водночас посилення нагляду носило на той час лише непрямий характер, зокрема через заохочення конкуренції та прийняття рішень на основі взаємних консультацій органів виконавчої влади та академічної спільноти [201]. У той період часу велася також активна наукова дискусія щодо підприємницького розвитку університетів та заохочення конкуренції у сфері вищої освіти.

Таблиця 1.1.

Методи державного регулювання вищої освіти: переваги та недоліки

Метод	Коротка характеристика	Перевага	Недоліки
Нагляд	Звітність перед виконавчими органами влади, зростання наглядових заходів, у тому числі освітніх програм	Сприяє встановленню єдиних правил і норм	Призводить до посилення централізації
Конкуренція	Конкуренція за джерела фінансування та студентський контингент	Враховує ринкові відносини	Скорочує академічні цінності
Взаємодія	Акцент на прийнятті узгоджених з академічною спільнотою рішень	Дозволяє приймати державі професійні рішення	Збільшує терміни прийняття управлінських рішень
Стимування	Епізодичність процесів контролю, часта зміна критеріїв оцінки, ротація співробітників, протидія корупції	Протидіє корупції в національних системах вищої освіти	Знищує довіру

М. Лодже, займаючись аналогічними дослідженнями встановив, що державне регулювання в національних системах вищої освіти в світі має дуже багато схожих характеристик, а розвиток взаємодій більше сьогодні пов'язано з інтеграційними процесами між установами вищої освіти і найчастіше в частині пошуку нових методів управління на інституційному рівні. Найбільш помітним стає зростаючий інтернаціоналізований характер конкуренції між університетами, яка все більше виходить за межі національних кордонів [215].

Однак найважливіша характеристика сучасного державного регулювання національних систем вищої освіти пов'язана із «вибуховим» зростанням наглядових функцій держави. Це зростання супроводжується формуванням національних критеріїв оцінки діяльності університетів, а також зниженням рівня взаємодії держави та академічної спільноти при винесенні найважливіших рішень, пов'язаних з розвитком вищої освіти. Такі зміни стали результатом збільшення попиту на послуги університетів з боку суспільства в умовах обмежених ресурсів державного бюджету. Це в свою чергу призвело до посилення ролі механізмів фінансового забезпечення діяльності вищих навчальних закладів у практиці державного регулювання, і, як наслідок, до збільшення конкуренції за ресурси.

Виникнення і використання механізмів державно-громадського

управління в освіті є наслідком системних змін, що відбуваються в політичному, економічному і соціальному розвитку держави і суспільства. Демократизація системи освіти, школи як соціального інституту суспільства – процес, що є однією зі складових модернізації освіти. На думку Л. Шелюк, сутність процесу демократизації системи освіти полягає в зміні базових відносин у сфері освіти, в переході від ідеології боргу до ідеології права [195, С. 372]. Виникає природне питання про управління цим процесом на всіх рівнях освіти і формах прояву державно-громадської участі в управлінні цим процесом. Сутність прояву громадської участі в державному управлінні системою освіти відображена в проекті Концепції розвитку освіти на період до 2025 р. [81].

Основними ознаками державно-громадського управління, які проявляються в системі освіти, є:

- спільна управлінська діяльність державних і недержавних структур з керівництва освітніми проектами;
- процедура прийняття рішення державним органом управління освітою, що передбачає обов'язкове узгодження проекту рішення з представниками громадськості;
- делегування частини владних повноважень органів управління освітою структурам, що представляють інтереси певних груп громадськості.

До факторів розвитку державно-громадського управління у сфері освіти належать: потреби громадськості в управлінні системою освіти та потреби державних органів управління освітою у залученні громадськості до такої діяльності. Потреба громадськості в управлінні освітніми системами залежить від рівня організованості самої громадськості, від наявності структур, що представляють інтереси громадськості, в тому числі експертних структур.

Ефективна взаємодія органів державного управління освітою та громадських структур забезпечується за рахунок включення представників освіти в громадські структури.

У сучасних умовах існує об'єктивна основа для зростання зацікавленості

керівників державного рівня у залученні громадськості до управлінської діяльності на основі обмеження своїх владних повноважень. Такими об'єктивними факторами є:

- скорочення контингенту учнів;
- зростаюча залежність освітніх установ від вибору споживачів освітніх послуг;
- зростання автономізації освітніх установ, поява необхідності самостійного прийняття освітніми установами стратегічних рішень;
- обмеженість ресурсів освітніх установ;
- прагнення освітніх установ до посилення своєї незалежності від органів управління освітою.

Найбільш загальною основою дії всіх перерахованих факторів є перехід до варіативної системи освіти, що розширює можливості вибору для всіх суб'єктів освітнього процесу.

Стримуючими факторами переходу до державно-громадського управління є: відсутність конкретних технологій взаємодії органів державного управління освітою з громадськістю та відсутність у зв'язку з цим у багатьох керівників освіти досвіду такої взаємодії.

До засобів вдосконалення громадського управління системою освіти належать такі як:

- прийняття управлінських рішень для розвитку системи освіти як системи відкритої для громадських ініціатив та прояву різних форм соціального партнерства у сфері освіти за участю громадських і державних організацій, асоціацій та окремих громадян;
- ініціювання створення в закладах освіти керуючих рад за участю опікунських організацій, батьківської громадськості та адміністрації освітніх установ;
- ініціювання та стимулювання розвитку громадських ініціатив у професійній спільноті, підтримка справді інноваційних проектів та програм діяльності;

- підвищення ефективності діяльності громадських організацій та професійних спільнот за рахунок мережевої взаємодії.

Важливою тенденцією державного управління розвитком вітчизняної системи освіти є підтримка інтеграційних процесів, які виступають в якості найважливіших компонентів культурного, соціального та економічно сталого розвитку людей, спільнот, націй.

Основними факторами, що перешкоджають процесу інтеграції освіти і наукової діяльності, є відсутність в цій галузі єдиної державної політики, відомча роз'єднаність двох інтегрованих сфер і відсутність координації дії всіх структур в цьому напрямку. Крім того, існуюча в останні роки система фінансування наукової діяльності не забезпечувала в повному обсязі потреби наукових організацій у виробництві наукових знань.

В даний час виробляється нове розуміння проблеми інтеграції науки і освіти. По-перше, інтеграція науки і освіти не може зводитися лише до інтеграції майнових комплексів. Реальна інтеграція починається за рахунок конкурсного фінансування тих освітніх установ, де є і наукові та викладацькі кадри. По-друге, держава повинна надати вченим за рахунок гарантій послідовного фінансування можливість перспективного планування своєї діяльності. Це дозволить закріпити вітчизняні кадри в країні. За оцінками експертів, близько 80% викладацьких кадрів вищої школи взагалі не ведуть ніякої дослідницької діяльності, а 40% всіх зайнятих в науці не мають вищої освіти [183, с. 51].

Останнім часом в Україні активно впроваджується ідея пошуку нових форм інтеграції (наприклад, дослідницьких університетів). Тим часом, традиційні форми інтеграції (базові кафедри, проблемні лабораторії, що виникли в 90-і рр. ХХ ст. навчально-наукові центри і т. д.) багато років доводили і продовжують доводити свою ефективність.

Сьогодні інтеграційні процеси у сфері науки і освіти підтримуються «зверху» (з боку органів державного управління) і розвиваються «знизу» (з боку науково-освітньої громадськості, суб'єктів науково-освітньої діяльності).

Однак, на жаль, ці ініціативи не є взаємно узгодженими. Значною мірою їх координації заважає відсутність систематизованої інформації, сформованих уявлень про те:

- як інтеграційні процеси розвиваються в реальній дійсності;
- які існують нормативні, адміністративні та інші бар'єри для інтеграції, і як їх швидше подолати;
- які слабкі та сильні сторони конкретних форм та механізмів інтеграції;
- які форми є найбільш стійкими;
- як найбільш раціонально адаптувати зарубіжний досвід і т. д.

Всі зазначені причини ускладнюють прийняття раціональних рішень, як на державному рівні, так і на рівні конкретних науково-освітніх структур, перешкоджають розвитку інтеграційних процесів.

Однією з провідних тенденцій нашого часу, що стрімко набирає силу, є інтернаціоналізація освіти. Останнім часом процеси інтернаціоналізації, інтеграції набувають все більш реальний характер. На наднаціональному рівні процес інтернаціоналізації проявляється у прийнятті управлінських рішень з розробки загальних стратегій і принципів розвитку освіти, в єдиній або близькій орієнтації в освітній політиці. Інтернаціоналізація освіти супроводжується посиленням міжнародної складової розвитку її окремих елементів національних, регіональних, освітніх систем. У процесі інтернаціоналізації відбувається формування нового міжнародного освітнього середовища, де в найбільш ефективних формах могли б реалізовуватися національні інтереси діючих в ній учасників і здійснюватися спільний пошук вирішення управлінських проблем, що мають життєво важливе значення для людської цивілізації в цілому.

Глобальним фактором суспільного розвитку стають вища освіта і наука, які висуваються в число найбільш важливих національних і загальносвітових пріоритетів, вони виступають в якості найважливіших компонентів культурного, соціального та економічно сталого розвитку людей, спільнот,

націй.

Стає все більш очевидним, що національні системи вищої освіти не можуть розвиватися поза глобальних процесів і тенденцій, поза запитів світового ринку праці. Вирішуючи питання реформування та розвитку вищих шкіл окремих країн, вже не можна виходити з критеріїв національного рівня. На думку багатьох вчених і політиків, в XXI ст. вища школа жодної країни не зможе готувати фахівців, що відповідають вимогам постіндустріального інформаційного суспільства і забезпечувати сталий розвиток.

Надії, покладені на вищу освіту, вимагають від неї адекватних відповідей, які полягають в посиленні міжнародного компонента в організації підготовки компетентного фахівця, припускають інтернаціоналізацію вищої освіти і науки.

У доповіді ЮНЕСКО «Вища освіта у XXI столітті: підходи та практичні заходи» зазначалося, що у сфері вищої освіти спостерігається найтісніше зближення, якщо не спільність проблем, тенденцій, завдань і цілей, що змушує забувати про національні та регіональні відмінності і специфіку [19]. Також в даному документі підкреслюється, що вирішення найважливішого завдання – підвищення якості у сфері вищої освіти – вимагає, щоб вища освіта мала міжнародний вимір: обмін знаннями, створення інтерактивних мереж, мобільність викладачів і учнів, міжнародні науково-дослідні проекти, поряд з урахуванням національних культурних цінностей та умов.

Існують різні підходи до визначення інтернаціоналізації освіти. В якості одного з прийнятих визначень інтернаціоналізації можна вважати визначення Дж. Найта, який наголошує, що це процес впровадження міжнародного аспекту в дослідницьку, освітню та обслуговуючу функції вищої освіти. Особливістю даного визначення є те, що автор відзначає нерозривний взаємозв'язок всіх функцій вищої освіти в процесі інтернаціоналізації і комплексний вплив інтернаціоналізації на ці функції [212, р. 39].

Інтернаціоналізація освіти супроводжується посиленням міжнародної складової розвитку її окремих елементів – національних, регіональних,

освітніх систем. У процесі інтернаціоналізації відбувається формування нового міжнародного освітнього середовища, де в найбільш ефективних формах могли б реалізовуватися національні інтереси діючих в ній учасників і здійснюватися спільний пошук вирішення проблем, що мають життєво важливе значення для людської цивілізації в цілому.

Інтернаціоналізація освіти – об'єктивний процес, що постійно розвивається та існував в різних формах вже давно. Він пов'язаний не стільки з педагогічними запозиченнями, скільки із загальними паралельними процесами і загальними соціально-економічними і культурними явищами, що розвиваються у світі. До їх числа можна віднести: постійно зростаючі за обсягом і все більш різнобічні за змістом світогосподарські зв'язки; нові досконалі технології, сучасні глобальні проблеми людства.

Інтернаціоналізація передбачає певний універсалізм в освіті, але він можливий лише за умови збереження різноманіття соціальних, політичних, культурних і мовних традицій різних країн. Інтернаціоналізація освіти залежить від більшої орієнтації цих країн на потреби швидко мінливого і все більш взаємозалежного світу.

Суттєвою тенденцією, що характеризує державне регулювання розвитку системи вітчизняної освіти, є зростання ступеня визначеності поділу повноважень за рівнями управління.

Ще одна тенденція, характерна для державного регулювання розвитку системи вітчизняної освіти – орієнтація на об'єктивні дані про систему освіти на основі моніторингу для прийняття управлінських рішень про якість та доступність освіти. В основі успіху управління лежать об'єктивні дані про систему освіти. Моніторинг освіти формує базу знань, необхідну управлінцям у практичній діяльності. База знань забезпечується в моніторингу освіти: а) систематизованими статистичними даними, б) результатами спеціальних статистичних і соціологічних обстежень, в) глибокими і серйозними аналітичними розробками, акумулюючи досвід і знання провідних дослідників і експертів.

Сформована система інформаційного забезпечення державної політики у сфері освіти характеризується значними прогалинами, які не можуть не позначатися на ступені обґрунтованості прийнятих управлінських рішень. Так, поки ще відсутня офіційна статистична інформація про витрати населення і підприємств на оплату освітніх послуг, фінансовий стан освітніх установ, обсяги, структуру і якісний рівень їх основних фондів, кон'юнктуру освітніх ринків і визначальних її факторів і т. п. Все це свідчить про те, що сфера освіти в нашій країні досі не стала об'єктом систематичних і повноцінних економіко-статистичних вимірювань у форматі, прийнятому у розвинених країнах світу, що безсумнівно стримує можливості її прогнозування та обґрунтування заходів з реалізації пріоритетів освітньої політики.

Моніторинг освіти дозволяє створити інформаційну базу для осмислення нових потреб і процесів, що відбуваються. Це особливо важливо для того, щоб держава, відповідальна за розробку і реалізацію освітньої політики, сформувала варіативні освітні можливості і надала своїм громадянам повноцінні альтернативи освітніх траєкторій.

Раціональне поєднання використання об'єктивної (статистичної) і суб'єктивної (соціологічної, експертної) інформації дозволяє оцінити реальний стан справ у системі освіти, дати варіанти сценаріїв реформування освіти.

Таким чином, можна стверджувати, що в сучасних умовах формуються нові механізми державного управління розвитком системи вітчизняної освіти, які надають їй нові ціннісні риси, які проявляються у змісті основних тенденцій, що визначають його подальше оновлення.

Держава визначає політику в галузі освіти з урахуванням системних принципів розвитку вищої освіти і взаємозв'язку з усіма елементами системи ринкової економіки країни. При цьому кожному суб'єкту системи вищої освіти дана самостійність у виборі методів управління. Тим не менш, держава завжди мала, і матиме свої інтереси у галузі розвитку освіти в якості основного суспільного засобу передачі культурних, наукових і професійних знань від покоління до покоління з метою забезпечення соціальної державної безпеки.

Тому і необхідна система державного регулювання.

Слід підкреслити, що поставлені цілі не можуть бути досягнуті без докорінної модернізації вищої освіти та економіки в цілому. Форми державного регулювання економіки і соціальної сфери являють собою єдиний комплекс цілей, завдань і заходів, заснованих на певних принципах.

У визначенні принципів державного регулювання вищої освіти є деяка складність. Викликана вона тим, що необхідно спочатку чітко розмежувати терміни, що визначають самі принципи, а потім теоретично проаналізувати і обґрунтувати їх зміст. Так офіційні нормативні документи про освіту називають їх – «принципи державної політики в галузі освіти» [133] у працях дослідників проблем освіти частіше зустрічається терміни – «принципи управління освітою», «принципи нової структури управління освітою», «принципи реформи освіти» і т. п. [183].

Тут цікаво те, що змінюються не тільки назви, а й набір принципів, їх зміст. При цьому сутність частини принципів залишається незмінною і присутня в будь-яких інтерпретаціях, інша частина варіюється, а іноді змінюється до протилежності. Залишаючи за собою право вибору, представимо для подальшого аналізу деякі оригінальні трактування принципів, виділяючи в них основний смисловий зміст.

За радянських часів існували принципи демократичного централізму в управлінні народною освітою: принцип централізації в управлінні; спадкоємність у навчанні; плановий характер діяльності навчальних закладів; розвиток місцевої ініціативи та самостійності; врахування національних особливостей; розширення господарської самостійності та відповідальності [103].

Принципи державної політики в галузі освіти, сформульовані в Законі України «Про освіту»: людиноцентризм; верховенство права; науковий характер освіти; різноманітність освіти; цілісність і наступність системи освіти; прозорість і публічність прийняття та виконання управлінських рішень; академічна доброчесність; академічна свобода; гуманізм;

демократизм; єдність навчання, виховання та розвитку [133].

Принципи сучасного управління освітою в Україні: системності; автономії освітніх установ; децентралізації управління освітою; розвитку конкурентного освітнього середовища; необхідність фіксації вимог до якості освіти; інтеграція з ринком праці; нерозривний зв'язок із світовою та національною історією, культурою, національними традиціями; виховання патріотизму, поваги до культурних цінностей українського народу, його історико-культурного надбання і традицій [133].

Під принципами державного регулювання сфери освіти ми розуміємо основні положення і правила, на підставі яких здійснюється вплив держави на економічні об'єкти (ринок освітніх послуг і ринок праці) і процеси.

Для того, щоб сформулювати принципи державного регулювання освіти, слід спочатку визначити до яких моментів освітньої діяльності відносяться вже названі принципи. Потім необхідно розглянути їх подібності (загальний зміст) і відмінності, простежити їх тенденції і виявити ті смислові моменти, які могли б бути застосовні саме для регулювання, на відміну від політики або управління.

Проаналізувавши досить велику кількість формулювань принципів функціонування освіти, ми можемо констатувати, що найчастіше їх зміст відноситься до абсолютно різних аспектів освітньої діяльності. Серед них можна виділити:

- 1) змістовні аспекти процесу освіти – цілі і завдання освіти, характер і методи навчання, структуру і рівні освіти, зміст знань, умінь і навичок, якість освіти;
- 2) політичний устрій, регіонально-територіальну форму організації освіти, врахування національного та конфесійного різноманіття;
- 3) соціальні аспекти освіти, в тому числі і в першу чергу соціальні гарантії, пов'язані з освітою;
- 4) принципи, що визначають механізми державного регулювання функціонування освіти, моделі, методи, зміст і структури управління освітою.

Відповідно до позначених аспектів різні принципи можна умовно об'єднати в чотири групи. До першої групи, що визначає зміст освіти, відносяться принципи гуманістичного характеру освіти (зміст і методи навчання), наступність у навчанні, безперервність освіти, «освіта впродовж усього життя», диференціація освіти (структура і рівні освіти), необхідність фіксації вимог до якості освіти, державний контроль якості освіти, діяльнісний характер освіти та інші подібні принципи.

Відносно цієї групи принципів можна стверджувати, що вони не повинні включатися в систему принципів державного регулювання освіти. Обґрунтувати подібне твердження можна наступними міркуваннями – зазначені принципи характеризують внутрішні моменти освітніх процесів, розробка цих принципів визначається педагогічними технологіями, рівнем розвитку педагогічної науки. Крім того, в розвитку подібних принципів повинна проявлятися свобода освітніх суб'єктів. З іншого боку, тенденції подібних принципів визначаються рівнем розвитку суспільства, його демократичністю, громадянською зрілістю і рівнем добробуту. В наявності цих принципів необхідно враховувати глобальні, загальноосвітові напрямки розвитку освіти.

Тому держава може тільки в найбільш загальних рисах позначити подібні принципи, висловити тільки як декларований елемент освітньої політики, закріплений в офіційних документах. Змістовна ж реалізація даних принципів прерогатива педагогічної громадськості, яка в свою чергу в цьому відношенні проявляє достатню професійну активність. Наприклад, держава в Законі України «Про освіту» декларувала гуманістичний характер освіти, а вчені педагоги і філософи розвинули даний принцип в два явища, що розрізняються: в гуманізацію освіти і в гуманітаризацію змісту освіти. У загально соціологічному сенсі розвиток цих принципів означає становлення нової парадигми освіти у XXI ст. [133].

У другу групу принципів можуть входити наступні принципи: демократизація освіти, розвиток місцевої ініціативи та самостійності, єдність

освітнього простору, регіоналізація освітніх систем, посилення органів управління освітою на місцях, посилення органів місцевого самоврядування в управлінні освітою, врахування національних особливостей (захист національних культур і регіональних традицій), світський характер освіти і т. п.

До групи соціальних аспектів освіти відносяться принципи загальнодоступності, безкоштовності, загальності (право на освіту і обов'язок освіти), адаптивності освіти, заборона будь-якої дискримінації в галузі освіти. Ця група принципів є найбільш стійкою і незаперечною, тому що в них закріплюються невід'ємні конституційні права громадян, вони ґрунтуються на загальнолюдських цінностях. Ці загальні моменти не повинні ставитися до принципів державного регулювання, тому що по відношенню до нього соціальні гарантії виступають як зовнішні обмежувальні фактори. Механізми державного регулювання освіти мають виходити з цих обставин як з незмінної даності. Тому інші принципи державного регулювання повинні бути визначені так, щоб дані соціальні гарантії адекватно і в повному обсязі реалізовувалися.

І нарешті, четверта група принципів включає наступні:

- розширення господарської самостійності та відповідальності навчальних закладів, автономність освітніх установ, розвиток конкурентного середовища освіти, плановий характер діяльності навчальних закладів;
- підвищення частки витрат на освіту у ВВП, фінансова державна підтримка всіх акредитованих освітніх установ (фінансовий механізм);
- централізація управління і децентралізація управління, дотримання норм керованості, принцип системності (характер, форми і методи управління).

Принципи цієї групи безпосередньо можуть бути інтерпретовані як принципи державного регулювання освіти. При цьому варто відзначити, що тенденції їх реалізації найбільш суперечливі. Вони також протилежні один одному, як в повному обсязі, так і в певному смисловому змісті. Протилежні в повному обсязі принцип централізації управління і принцип децентралізації

управління. Суперечливі в певній частині, з одного боку, принцип конкурентного середовища і принцип економічної самостійності, а з іншого боку, принцип планового характеру діяльності освітніх установ.

Неоднозначність реалізації зазначених принципів визначається дією двох родів факторів: онтологічного і гносеологічного характеру. До онтологічних факторів реалізації тих чи інших напрямків даних принципів відносяться загальний стан соціально-економічної системи країни, сила політичної влади, що визначає загальний рівень керованості, існуючі загрози і ризики, а також ступінь стійкості самої системи освіти. Гносеологічні фактори розробки цих принципів являють собою рівень концептуальної вивченості та обґрунтованості рішень тих проблем, які визначають смисловий зміст принципів. При цьому слід зазначити, що теоретичні дослідження повинні враховувати специфіку сфери освіти, а не тільки спиратися на аналогічні рішення загальних проблем державного регулювання економіки в цілому.

Розглянувши подібним чином множинність формулювань принципів, що відносяться до функціонування системи освіти, представивши їх деяку класифікацію, спробуємо визначити ті теоретичні проблеми, від вирішення яких залежить більш обґрунтований їх вибір в рамках механізмів державного регулювання освіти. Серед таких проблем в першу чергу варто поставити питання про ефективність централізації або децентралізації.

Останній аспект, за яким необхідно розглянути розмежування повноважень різних рівнів влади – це створення матеріальної бази освіти, інвестування в капітальне будівництво, ремонт, забезпечення учбово-лабораторним обладнанням і бібліотечним фондом навчальних закладів. У цьому відношенні нам видається неконструктивним принцип чіткого поділу об'єктів власності за різними рівнями влади, а також закріплення фінансових потоків тільки за одним рівнем бюджету. Тут більш оптимальним буде застосування принципу корпоративності, тобто спільного володіння основними фондами освітніх установ, а також принципи співфінансування та пайового інвестування.

Позначивши деякі теоретичні моделі вигод або втрат від централізації, а також і тенденції, що складаються в практиці функціонування системи освіти, вважаємо за необхідне визначити наступні принципи державного регулювання вищої освіти:

- оптимального поєднання централізації та децентралізації регулювання;
- забезпечення розвитку пропорційності і єдності державного і місцевого освітніх просторів.

При цьому на період реформування і модернізації освіти об'єктивно посилюється тенденція централізації, яка повинна реалізовуватися в підвищенні відповідальності державного рівня бюджету за фінансування освіти. Крім того, в цей же час зростає роль держави у збереженні освітнього простору, всієї системи освіти від деструктивних руйнувань.

Однак названими принципами не вичерпуються основні та вихідні підходи до влаштування механізмів державного регулювання вищої освіти. Навпаки, вже представлені принципи повинні бути доповнені ще кількома досить істотними. Перш за все, це відноситься до таких основоположних моментів: академічної автономії та економічної самостійності освітніх установ, з одного боку, і принципу невтручання держави в освітні процеси, з іншого боку.

У змістовному аспекті освіти цей підхід можна було б сформулювати і як принципи деідеологізації та деполітизації освіти. В даний час сутність даного принципу реалізується поки тільки в плані деполітизації освіти. Якщо раніше в радянському суспільстві під впливом ідеологічної установки КПРС панував принцип партійного керівництва народною освітою, то тепер створення будь-яких політичних організацій в освітніх установах заборонено. На наш погляд, тільки до цього за змістом і звелось все звільнення навчальних закладів. Академічна автономія і економічна самостійність поки ще тільки декларовані.

Подібна ситуація склалася тому, що замість проголошеного законом

«Про освіту» [133] принципу державно-суспільного характеру управління освітою реалізовуватися стала концепція державно-муніципального управління освітою. Тому досі у відносинах між державою і освітніми суб'єктами зберігається право першого втручатися в процеси навчання і виховання своїх громадян, а також в будь-які види діяльності освітніх установ. Тому ми вважаємо за необхідне підкреслити, що основоположними принципами державного регулювання сфери освіти повинні стати:

- академічна автономія освітніх установ, всіх суб'єктів освітньої діяльності;
- поєднання економічної самостійності та фінансової відповідальності освітніх установ.

Як показав проведений аналіз, відповідно до розвитку ринку праці, вважаємо, що необхідно доповнити представлену вище систему принципів наступними трьома принципами:

- взаємодії системи вищої освіти та ринку праці;
- відповідності параметрів попиту, ціни та пропозиції;
- конкуренції суб'єктів ринку освітніх послуг.

Під принципом взаємодії системи вищої освіти і ринку праці розуміється принцип, згідно з яким здійснюється формування структури підготовки професійних кадрів відповідно до потреб ринку праці та державною політикою соціально-економічного розвитку країни.

Принцип відповідності параметрів попиту, ціни та пропозиції є основою для формування стратегії ціноутворення в умовах конкуренції.

Принцип конкуренції враховується при розробці основних напрямків саморозвитку суб'єктів ринку освітніх послуг.

Отже, ми сформулювали мінімально необхідні принципи державного регулювання освіти. Крім того, необхідно назвати принцип, який визначав би положення сфери освіти у зовнішньому середовищі, тобто у відносинах включення її в єдину соціально-економічну систему країни.

Даний принцип повинен бути сформульований як – поєднання

пріоритетності освіти з досяжністю стратегічних освітніх цілей. У змісті цього принципу позначені два важливих моменти. З одного боку, безперечно, що в новому мінливому світі, що трансформується в суспільство знань, сфері освіти повинен віддаватися пріоритет. Але, з іншого боку, визначені державою стратегічні цілі освіти повинні порівнюватися з наявними можливостями, залежними як від рівня економічного потенціалу країни, так і від стану, в якому знаходиться в даній циклічній фазі економічна система в цілому.

Таким чином, в основу механізмів державного регулювання вищої освіти в цілому повинні бути покладені наступні принципи:

- оптимальне поєднання централізації та децентралізації регулювання;
- забезпечення розвитку пропорційності і єдності державного та місцевого освітніх просторів;
- академічна автономія освітніх установ, всіх суб'єктів освітньої діяльності;
- поєднання економічної самостійності та фінансової відповідальності освітніх установ.
- поєднання пріоритетності освіти з досяжністю стратегічних освітніх цілей.

Науково обґрунтовані принципи державного регулювання дають можливість більш ефективно підійти до розробки стратегії розвитку освіти, визначити форми і методи, що орієнтує вплив держави на систему освіти, розробити найбільш дієві інструменти регулювання. Врахування теоретично обґрунтованих принципів у практиці формування механізмів державного регулювання вищої освіти дозволить розвиватися йому більш успішно і менш суперечливо.

1.3. Механізми державного регулювання системою вищої освіти

Багато фундаментальних проблем сучасного суспільства не можуть бути

вирішені виключно ринковими механізмами і потребують державного регулювання. До цих проблем відноситься, перш за все, розвиток вищої освіти, яка з пасивного елемента економічної системи перетворилася на одне з найважливіших джерел економічного зростання держави. Зокрема, рівень освіти, кваліфікація робочої сили та стан наукових досліджень, безпосередньо впливають на темпи та якість економічного зростання, що підтверджується відповідними дослідженнями.

Держава, виконуючи ту чи іншу функцію, впливає на суспільні процеси через посередництво специфічних механізмів. Такі механізми представляють собою єдність методів і принципів здійснення управлінської функції, а також низки засобів та інструментів її забезпечення. Таким чином державно-політичні та соціально-економічні умови існування українського суспільства викликали необхідність створення і застосування механізмів державного регулювання системою вищої освіти, що включає у себе сукупність заходів впливу на систему суспільних відносин, та впливає із місця і ролі вищої освіти в економіці у цілому.

Стосовно визначення поняття «механізм державного регулювання», то серед науковців не має єдиної точки зору.

На думку Н. Мирної, комплексний механізм управління повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, які мають ознаки стійких залежностей і причинно-наслідкових зв'язків, і має бути побудований як відносно самостійна система [106].

Інші науковці Р. Ларіна, А. Владзимирський, О. Балусева притримуються думки щодо існування єдиної по своїй природі системи механізмів управління, яка включає: економічні; мотиваційні; організаційні; правові механізми [91, с. 146].

У висновку якого дійшла дослідниця Т. Ганцюк наголошується, що різні науковці відповідно до комплексу методів управління, що входять до складу конкретного механізму державного управління, серед складових системи комплексного механізму державного управління виділяють декілька

різновидів механізмів. Більшість дослідників керується тим, що фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, і на основі цього серед елементів комплексного механізму державного управління виділяють економічний, мотиваційний, організаційний, політичний та правовий механізми [21, с. 18].

Таким чином на нашу думку державне регулювання вищої освіти – це складна система правових, організаційних, економічних, фінансових та соціальних механізмів цілеспрямованого уніфікованого впливу органів державного управління на систему вищої освіти з реалізації державної політики у цій сфері (див. табл. 1.2.). Тепер спробуємо окреслити сутність складових державного регулювання вищої освіти.

Перш за все розглянемо структуру правового механізму державного регулювання в галузі вищої освіти, основу якого складають такі нормативні акти:

1. Міжнародно-правові акти, зобов'язання України, прийняття яких сприяє входженню України в єдиний міжнародний освітній простір. У цьому сенсі показовим є визнання Україною документів Болонського процесу [141, с. 35], які, незважаючи на їх рамковий характер, значно видозмінили структуру української вищої освіти, призвели до появи нової стратегії її розвитку.

2. Конституція України, яка, будучи основою державної правової системи, містить ряд норм, що регулюють загальні питання вищої освіти, в тому числі, що стосуються державного управління.

3. Закони України. В першу чергу питання управління вищою професійною освітою регулює Закон України «Про освіту».

4. Крім того, окремі положення, що регулюють конкретні аспекти в управлінні установами вищої освіти, закріплені Цивільним, Трудовим, Кримінальним, Податковим кодексами України і т. д.

«Непрофільні» закони займають особливе місце в правовому механізмі державного регулювання відносин у сфері вищої освіти. Велике число таких законів, їх різноманітність, часті випадки зіткнень норм законів з нормами, що

містяться в основному законі «Про освіту», – ці та ряд інших причин роблять досить актуальним завдання систематизації законодавства в галузі вищої освіти.

Таблиця 1.2

Основні складові державного регулювання вищої освіти

Складові	Зміст
Мета	Метою державного регулювання вищої освіти є поєднання інтересів держави з інтересами всіх інших суб'єктів в освіті, держава отримує розвиток людського потенціалу, а індивіди, колективи, фірми – розвиток особистості, людський капітал та інтелектуальний капітал.
Суб'єкти	Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство фінансів України та інші міністерства і відомства.
Об'єкт	Вища освіта. По-перше, як процес задоволення потреб особистості у поглибленні та розширенні освіти на базі середньої (повної) загальної, середньої освіти; по-друге, як мережу закладів вищої освіти та наукових організацій; по-третє, як об'єднання юридичних осіб, громадських об'єднань, що здійснюють діяльність у галузі вищої освіти.
Принципи	<ul style="list-style-type: none"> - оптимальне поєднання централізації та децентралізації регулювання; - забезпечення розвитку пропорційності і єдності державного та місцевого освітніх просторів; - академічна автономія освітніх установ, всіх суб'єктів освітньої діяльності; - поєднання економічної самостійності та фінансової відповідальності освітніх установ. - поєднання пріоритетності освіти з досяжністю стратегічних освітніх цілей. - взаємодії системи вищої освіти та ринку праці; - відповідності параметрів попиту, ціни та пропозиції; - конкуренції суб'єктів ринку освітніх послуг.
Функції	<p>Координаційні: упорядкування організаційних та господарських відносин, взаємодії органів влади; прийняття рішень та організація їх виконання.</p> <p>Контрольні: виконання вимог законодавства та відповідних органів влади до розвитку вищої освіти; попереднього, поточного та підсумкового контролю; обліку результатів діяльності, аналізу та оцінки її ефективності.</p> <p>Інформаційні: підтримка прийняття управлінських рішень; розробки перспективних напрямів розвитку системи вищої освіти на основі узагальнених даних</p>
Механізми	Правовий, організаційно-економічний, фінансовий, соціальний, механізм державно-громадського регулювання.

Джерело : Складено самостійно

Підзаконні нормативні правові акти: укази Президента України, постанови Кабінет Міністрів України, акти міністерств і відомств. Даними

актами оперативно регулюються багато актуальних питань, визначаються конкретні засоби впливу на суспільні відносини в галузі вищої освіти.

Державне регулювання використовується в інтересах усього суспільства для активізації потрібних суспільству форм діяльності, в тому числі розвитку конкурентоспроможної на світовому ринку національної системи вищої освіти за допомогою адміністративно-правового регулювання цін на її отримання.

На нашу думку, основними регульованими нормами правового механізму державного регулювання є пільги, використовувані при формуванні ціни плати за навчання в закладах вищої освіти:

1. Пільги, що надаються при передоплаті за весь період навчання. Вони надаються в разі, якщо оплачується більший, ніж зазвичай (семестр або навчальний рік), період навчання. В даний час заклади вищої освіти не використовують цю систему знижок, оскільки через інфляцію і перегляд цін за навчання не зацікавлені в оплаті в більш ранні терміни і за нижчими цінами.

2. Пільги на навчання великим замовникам, які уклали контракти на підготовку одноразово великої групи фахівців, або пролонговані контракти на підготовку фахівців.

3. Пільги студентам, які мають успіхи в навчанні, і студентам з малозабезпечених сімей.

Крім пільг можуть мати місце і націнки. Їх найбільш часто застосовують у зв'язку з цільовою підготовкою фахівців, використанням індивідуальних навчальних планів або скороченням термінів навчання. В умовах ринкової економіки розмір планових накопичень, що закладаються в ціну, визначається закладом вищої освіти самостійно, в розрізі видів і курсів навчання.

Отже, враховуючи все вищенаведене, а також складність відносин у галузі вищої освіти, важливість оптимізації співвідношення норм адміністративного права з нормами інших галузей права, видається необхідним прийняття Кодексу України про освіту, який повинен привести до побудови чіткої структури, спрямованої на реалізацію інноваційної моделі розвитку вищої освіти в умовах її інтеграції у світовий освітній простір.

Кодекс повинен об'єднати і систематизувати юридичні норми різних галузей права, не вступаючи в протиріччя з ідеологією і концепціями різних законів і законодавчих актів. Кодекс створює правові умови і закріплює управлінські механізми для вирішення завдань, що стоять перед національною системою вищої освіти на сучасному етапі інтеграції в світове освітнє середовище і шляхом забезпечення стійких зв'язків освіти і суспільства за допомогою:

- розвитку різних форм взаємодії з інститутами громадянського суспільства з метою прозорості та відкритості ведення освітньої політики та діяльності (опікунські ради, батьківські комітети, шефство, громадська експертиза, якість підготовки та ін.);

- розвитку форм взаємодії держави, суспільства і бізнесу з метою обговорення і прийняття професійних стандартів, визначення перспективних потреб ринку праці в кадрах вищої кваліфікації;

- підвищення доступності вищої освіти, особливо для дітей з багатодітних та малозабезпечених сімей, жителів сільської місцевості та малих міст, осіб з обмеженими можливостями здоров'я (державна підтримка освітнього кредитування, Нова адресна система стипендіального забезпечення, вимоги до умов навчання осіб з обмеженими можливостями здоров'я та ін.);

- підвищення конкурентоспроможності української вищої освіти на світовому освітньому ринку, в першу чергу за допомогою зміцнення соціального статусу педагогічних працівників, посилення інтеграційних зв'язків освіти, науки та інноваційно-орієнтованого виробництва.

Розглянемо далі таке поняття як «організаційно-економічний механізм державного регулювання у галузі вищої освіти», так само як і взяті окремо поняття «організаційний механізм державного регулювання» або «економічний механізм державного регулювання», представляють наукову абстракцію, оскільки в дійсності подібні процеси регулюються безліччю більш конкретних засобів. Проте, застосування даної категорії до спостережуваної

сьогодні трансформації сфери вищої освіти виправдовується можливістю представити процес, що визначає майбутню долю України, як деяку цілісність, що охоплює як управлінський вплив державної влади, так і спонтанні дії різних суб'єктів економічних відносин, які реалізуються в сфері вищої освіти.

У зв'язку з цим, під організаційним механізмом державного регулювання у галузі вищої освіти мається на увазі стійка система взаємодії суб'єктів вищої освіти різних типів і рівнів, що сприяє фундаментальній зміні суспільного устрою сфери вищої освіти. Взаємодії, що формують цю систему, регулюються, з одного боку, базовими інститутами суспільства, а з іншого – соціальною структурою і культурними особливостями суб'єктів системи вищої освіти – індивідів і груп.

Економічний механізм державного регулювання у галузі вищої освіти в даний час стає предметом дослідження не тільки галузевої науки – економіки освіти. Цей механізм представляє інтерес і в рамках науки державного управління у зв'язку з тією роллю, яку в даний час починають грати результати освіти. В умовах глобалізації світового господарства, освіта перетворюється на один з основних факторів міжнародної конкурентоспроможності країни, тому без дослідження змісту освіти неможливо вже повною мірою достовірно представити проблеми розвитку держави.

Успішне функціонування і розвиток установ вищої освіти в умовах розвитку національного ринку вищої освіти багато в чому залежить від наявності ефективного фінансового механізму державного регулювання фінансами, що дозволяє, з одного боку, забезпечити достатнє і постійне фінансування діяльності закладів вищої освіти, з іншого – гарантувати ефективне використання отриманих фінансових ресурсів в умовах багатоканального фінансування [16, с. 62]. Основними завданнями цього механізму є: залучення позабюджетних джерел фінансування; створення дієвого механізму управління власністю; посилення ролі Міністерства освіти і науки України у формуванні та раціональному використанні фінансових ресурсів національної системи вищої освіти; фінансова підтримка закладів

вищої освіти, які перебувають у порівняно несприятливих умовах діяльності, але є соціально значущими, та інші завдання.

Держава може стимулювати заклади вищої освіти, насичуючи фінансуванням дохідну частину бюджету закладу вищої освіти, використовуючи такі заходи: а) державні замовлення кадрів; б) державні замовлення наукових досліджень; в) гранти; г) багатоканальне фінансування [49, с. 37].

Недостатнє бюджетне фінансування вищої освіти, дефіцит державного бюджету, – все це актуалізує питання багатоканального фінансування закладів вищої освіти, так як, на відміну від звичайного фінансування, в умовах багатоканального фінансування своєї діяльності установа вищої освіти має додаткові реалізаційні доходи від підготовки фахівців за програмами і курсами, що користуються попитом відповідно до потреб ринку праці, які можуть самостійно витратитися закладом вищої освіти для досягнення своїх статутних цілей. Отримані таким чином додаткові кошти є основним джерелом фінансування капітального будівництва, придбання сучасного обладнання та оргтехніки, впровадження інноваційних технологій навчання в освітній процес, які впливають на підвищення якості підготовки фахівців та підвищення конкурентоспроможності закладів вищої освіти на освітньому ринку [56, с. 37].

Є принципова особливість, що відрізняє їх від інших господарюючих суб'єктів ринку і пов'язана з наявністю фінансування різних рівнів – бюджетного та позабюджетного. Ця особливість системи державного управління фінансами закладів вищої освіти визначає необхідність роздільного обліку та контролю різнорівневих фінансових потоків. Як зазначалося, позабюджетні фінансові джерела є дієвим засобом фінансового забезпечення функціонування та розвитку закладів вищої освіти, особливо в умовах бюджетного дефіциту.

Чинна система бюджетного фінансування в галузі вищої освіти страждає недоліками, властивими будь-яким установам, що фінансуються з бюджету:

жорсткою регламентацією статей витрат, неможливістю перерозподілу ресурсів між статтями, високими адміністративними витратами залучення позабюджетних коштів.

Альтернативою кошторисного способу може стати фінансування вищої освіти на основі нормативних витрат, що дозволить забезпечити:

- єдиний підхід до розподілу бюджетних асигнувань;
- стимулювання до залучення студентів (підвищення якості освіти);
- економію та підвищення ефективності використання бюджетних коштів у системі вищої освіти;
- подолання обмежень кошторисного фінансування.

Також потрібно відзначити можливість застосування державно-приватного партнерства в якості стратегічного фінансового ресурсу розвитку вищої освіти.

Затребуваність державно-приватного партнерства у розвитку вищої освіти можливо визначити за допомогою ідентифікації та змістовної характеристики потреб, що формуються в соціально-економічній системі (розвиток системи безперервної освіти, експорту освітніх послуг, зниження регіональної асиметрії у наданні освітніх послуг, оновлення матеріально-технічною бази підготовки кадрів і виконання НДР, розвитку інноваційної системи вищих навчальних закладів, зростання ресурсного забезпечення і результатів інноваційної діяльності виробничих організацій, підвищенні цілісності економіки регіону за рахунок інтеграції ресурсів і дій учасників партнерства).

Можливо запропонувати основні напрями удосконалення організації державно-приватного партнерства за участю вищої освіти: доповнення складу його суб'єктів органами місцевого самоврядування; приватними освітніми організаціями; інститутами громадянського суспільства; підвищення різноманітності його об'єктної бази (майновий комплекс, організація взаємодії суб'єктів; інституційний устрій системи вищої школи); доповнення традиційних форм та інструментів державно-приватного партнерства

адміністративним контрактом та особливими економічними зонами; підвищення різноманітності принципів його організації (різноманіття цілей; майнова та організаційна забезпеченість; орієнтація на використання наукового потенціалу; підвищення інституційного розмаїття учасників партнерства; лідерство держави та великого бізнесу; активна пропаганда проектів у різноманітному інституційному середовищі).

На нашу думку, важливими елементами вдосконалення фінансового механізму державного регулювання системи вищої освіти в умовах формування та розвитку ринку вищої освіти є комплекс фінансових заходів, серед яких найбільш пріоритетними мають стати:

- розробка нормативів бюджетного фінансування закладів вищої освіти;
- нормативно-правове забезпечення економічної самостійності закладів вищої освіти;
- послідовна реалізація принципу економічної автономії закладів вищої освіти;
- законодавче забезпечення прозорості фінансової діяльності закладів вищої освіти;
- застосування державно-приватного партнерства в розвитку вищої освіти;
- створення заходів державної підтримки для привабливості інвестування фінансових ресурсів у заклади вищої освіти, широке використання пільг, у тому числі податкових.

Вирішення означених проблем змінюватиме суспільну систему освіти за допомогою нових форм організації економічної діяльності у сфері вищої освіти. Це означає зміну сильної державно-орієнтованої системи фінансування, що визначилася ще в XIX ст., на користь змішаної системи державного і недержавного фінансування, здійснюваного як постачальниками освітнього продукту, так і користувачами.

У зв'язку з цим стає неминучою зміна організаційно-економічного механізму державного регулювання вищою освітою, особливо його

реконструкції на користь об'єднаної державної та фінансової відповідальності за надання державної та недержавної освіти в постійно мінливих умовах. Політика фінансування стає вирішальним елементом державного регулювання розвитку вищої освіти через використання внутрішніх інструментів організаційно-економічного механізму.

Реалізація цілей і завдань політики держави у сфері вищої освіти здійснюється за допомогою застосування різних прийомів організації фінансових відносин на централізованому (органи державної влади та місцевого самоврядування) і децентралізованому (вищі навчальні заклади, господарюючі суб'єкти галузей економіки, домогосподарства) рівнях, які в сукупності визначають зміст комплексного механізму досягнення цілей і завдань політики держави у сфері вищої освіти.

Вже на цьому етапі вивчення проблеми слід констатувати, що організаційно-економічний механізм державного регулювання вищої освіти асиметричний. В руках державної влади зосереджені як організаційні, так і економічні важелі управління вищою освітою. При відсутності сильних громадських організацій і розвиненої демократії, подібна організація відносин у сфері вищої освіти не сприяє об'єктивному врахуванню інтересів, як окремого громадянина, так і суспільства в цілому (включаючи, як бізнес, якому потрібні кваліфіковані фахівці, так і вищі навчальні заклади, які сьогодні стали реальними суб'єктами ринкових відносин).

Разом з тим, для ефективного залучення вищими навчальнимикладами позабюджетних коштів, необхідний адекватний досягнутому рівню розвитку суспільства економічний механізм регулювання комерційної діяльності вищих навчальних закладів. Однією зі складових економічного механізму є податкова система.

Соціальний механізм державного регулювання розвитку вищої освіти здійснюється з урахуванням принципів соціальної справедливості та доступності освіти. При цьому використовуються різні організаційні та соціально-психологічні методи впливу на процес формування і розвитку

соціальних процесів, що виникають як всередині системи освіти в цілому, так і кожного окремого елемента зокрема, а також на регулювання взаємовідносин між учасниками освітнього процесу і ринком праці. У цю групу можна включити не тільки соціальний розвиток учасників освітнього процесу, підвищення творчої активності, збереження і розвиток традицій, а й використання різних форм колективного та індивідуального заохочення, трудові відносини, захист прав громадян на отримання доступної освіти, захист молодих фахівців, регулювання рівня безробіття, освіти і т. д.

Отже, в основу соціального регулювання повинен бути покладений принцип соціальної справедливості. У зв'язку з цим, безсумнівно, важливим фактом регулювання є визначення набору державних гарантій сфери освіти. Цю обставину важко оцінити однозначно. З одного боку, держава бере на себе певні зобов'язання по відношенню до сфери освіти, що, безумовно, позитивно; з іншого боку, ці зобов'язання стабільно не виконуються, постійно піднімається питання про скасування встановлених пільг і зобов'язань, що породжує соціальну напруженість в системі.

В умовах реформування українського суспільства скорочуються функції прямого директивного адміністрування з боку органів державного управління, зміцнюється автономія освітніх закладів, яким надається право самостійного формування навчальних програм, вибір методів навчання, фінансової та господарської самостійності, створюються опікунські ради та інші громадські органи, а також професійні об'єднання і різні асоціації. Існування цієї проблеми обумовлено наступними причинами.

По-перше, – це незавершеність законодавчої бази і наявність широкого спектру неоднозначних регіональних ситуацій. У цьому питанні за останні роки зроблено досить багато, проте чіткого розмежування функцій і відповідальності ще не досягнуто.

По-друге, слабкий розвиток форм горизонтальної інтеграції, в домінуванні інтеграції вертикальної. Тенденція до централізації багато в чому пов'язана з відсутністю горизонтальних формальних і неформальних -

способів управління: різних асоціацій, освітніх округів, різноманітних комплексів і центрів.

По-третє, в управлінні беруть участь громадські об'єднання громадян: студенти, батьки, піклувальники, професійні спілки, асоціації та інше, що визначають орієнтири, на підставі яких формується певна освітня політика. Все це вимагає визначення місця і ролі державно-громадського регулювання.

Актуальність запровадження громадського регулювання вищої освіти в сучасних умовах стає все більш очевидною. Однак за цим ховаються такі проблеми: забезпечення відповідного рівня самоорганізації зовнішніх умов, забезпечення необхідного рівня самої освіти, нарешті, здійснення відповідного взаємозв'язку, тобто того від чого залежить і в якій мірі.

Якщо розуміти під механізмом управління цілеспрямовану діяльність суб'єктів усіх рівнів, спрямовану на організацію функціонування і розвитку системи освіти, то управління, в якому поєднується діяльність суб'єктів управління державної і громадської природи, можна розуміти, як державно-суспільне. Державно-громадське регулювання не повинно вбирати в себе або підміняти собою всі структури управління освітою, складати їх арифметичну суму. Метою державно-громадського регулювання освітою в цьому випадку буде оптимальне поєднання державних і громадських засад в інтересах людини, соціуму і влади. Або іншими словами в інтересах особистості, професійного та суспільного середовища і влади. У числі основних назвемо наступні його завдання: реалізація, законодавчо визначених прав педагогів, які навчаються та їх батьків на участь, в управлінні освітніми установами; демократизація державного управління освітою; задоволення потреб та інтересів учасників освітнього процесу; розвиток узгоджених механізмів вирішення протиріч і конфліктів між усіма суб'єктами.

На нашу думку, у структурі пріоритетів державно-громадського характеру розвитку системи вищої освіти, сама освітня установа жодною мірою не знижує своєї значущості та місії. Вона виступає в новій якості – як провідний соціально-педагогічний інститут, який виконує свою професійну

функцію. Він створюється суспільством; виконує соціальне замовлення суспільства; не може існувати поза діяльністю суб'єктів соціального середовища, її інститутів; за своїм призначенням є фактором освіти, виховання і соціалізації підростаючого покоління; здійснює при цьому педагогічний вплив на інші освітні інститути, на соціум, на суспільство в цілому. Сформована ситуація в освіті показує, що необхідний пошук і практична апробація таких управлінських ресурсів, які забезпечать ефективне і дієве управління розвитком систем освіти будь-якого рівня.

В організаційну структуру державно-громадського регулювання вищою освітою включаються органи: державної влади та місцевого самоврядування; державні, місцеві органи управління освітою, управління освітніми установами; громадського управління та самоврядування всіх рівнів, професійні спільноти, асоціації, ради. При цьому в структурі пріоритетів державно-громадського характеру розвитку системи вищої освіти, сама освітня установа жодною мірою не знижує своєї значущості і місії.

Державно-громадське регулювання вищою освітою можна уявити, як інтеграцію наступних напрямків роботи:

1) демократизація діяльності органів державної влади та органів управління освітою: ініціація, прийняття та введення в дію нормативних документів щодо заходів стимулювання діяльності закладів освіти; розробка і реалізація відповідних стандартів, програм, удосконалення змісту, форм і методів освітньої діяльності, навчально-методичного та матеріально-технічного оснащення; залучення в освіту сил і засобів юридичних та фізичних осіб;

2) розвиток самоврядних асоціацій учасників освітньої діяльності (професійних асоціацій фахівців, органів самоврядування всіх рівнів); взаємодія державних органів і громадських об'єднань та організацій, що сприяють гармонізації, гуманізації цивільно-правовому закріпленню різноманітних організаційно-правових форм взаємовідносин учасників освітнього процесу;

3) організація громадських органів регулювання освітою, в яких представлені всі верстви населення.

4) реалізація регіональних форсайт-проектів.

Зміст державно-громадського регулювання націлений на підтримку стабільного функціонування та розвиток освітньої сфери, а саме:

1) забезпечення функціонування освітньої сфери: участь у підготовці, прийнятті та реалізації нормативно-правової бази; взаємодія державних і громадських органів, що сприяють гармонізації та гуманізації взаємин учасників освітнього процесу; залучення сил і засобів юридичних і фізичних осіб; представлення та захист інтересів освіти;

2) розвиток системи освіти: розробка і реалізація відповідних програм, у тому числі спрямованих на її модернізацію; вдосконалення змісту, форм і методів освітньої діяльності; підготовка, прийняття і введення в дію документів щодо заходів стимулювання діяльності закладів освіти та органів управління нею та інше.

Важливо визначити функції державно-громадського регулювання. Безумовно, державно-громадське регулювання здійснює реалізацію всіх «традиційних» функцій, які були розглянуті вище. У цьому сенсі можна стверджувати, що включення громадськості в процес розробки, прийняття та реалізації рішень здійснюється на всіх рівнях управління освітою. Разом з тим, існують особливі, специфічні функції, властиві даному управлінню: діагностична, координаційна, експертна.

Діагностична функція передбачає спільне вивчення стану, тенденцій розвитку, діагностичну оцінку процесу управління, управлінської діяльності керівників органів управління та освітніх установ, підсумків навчання і виховання за кінцевими результатами, вироблення пропозицій щодо підтримки системи освіти і напрямків її розвитку. Ця функція дозволяє виявити (скорегувати) цілі, важливі для різних верств і груп населення. Відбувається вивчення «замовлення на освіту», його облік при організації управління освітою.

Координаційна функція державно-громадського регулювання пов'язана з вирішенням завдань інтеграції державних і громадських структур у вирішенні виявлених проблем. Координація дій державних і громадських структур передбачає наступні дії: вплив один на одного, взаємна зміна, взаємна обумовленість, взаємозв'язок. Ефективна координація дозволяє приймати узгоджені з суспільством управлінські рішення завдяки тому, що вони відбуваються спільно (влади і суспільства).

Визначення експертної функції державно-громадського регулювання обумовлено наступними аргументами: 1) спільна діяльність суб'єктів, що мають різні норми й цінності, різні погляди і позиції (в нашому випадку це влада і суспільство) передбачає обов'язкову оцінку процесів, явищ і подій; 2) у ході такої діяльності розвиваються державно-громадські відносини, які дозволяють приймати стратегічні та оперативні рішення щодо розвитку освіти, коригувати цілі і вдосконалювати результати.

Експертна функція пов'язана з аналітичним етапом і етапом корекції і передбачає:

- спільну експертизу та обговорення результатів державно-громадського регулювання на основі встановлених критеріїв. При цьому абсолютну цінність і значимість мають думки і судження представників і державних, і громадських структур;

- експертизу освітніх проектів, спрямованих на вирішення проблем освіти. І в цьому сенсі здійснюється реалізація прогностичної функції освіти, що передбачає «запуск» перспективних програм розвитку і одночасно визначення зацікавлених структур, здатних забезпечити їх підтримку;

- корекцію на основі отриманих результатів поставлених цілей і завдань, способів їх вирішення, а при необхідності, на різних етапах діяльності.

У реальній практиці можуть бути застосовані варіанти використання частини даного алгоритму, в залежності від конкретної ситуації і позицій, що беруть участь в ній суб'єктів.

Узагальнюючи вищевикладене, можна відзначити, що державно-громадське регулювання не становить арифметичну суму державних і громадських структур вдосконалення освіти, а являє собою систему, засновану на добровільному прийнятті державою і громадськими структурами певних зобов'язань в управлінні освітою.

Державно-громадський підхід до регулювання вищою освітою стає однією з провідних тенденцій і принциповою відмінністю модернізації освіти на сучасному етапі, суть якого полягає у створенні реальних умов для поєднання суспільних і державних форм управління освітою на всіх рівнях освітньої системи.

Якщо держава стурбована, перш за все, тим, щоб перекласти на плечі приватного сектора економіки забезпечення матеріальних ресурсів освіти, то не владне, а саме ініціативне громадянське залучення його суб'єктів до вирішення завдань освіти, змінює структуру і засоби взаємовідносин їх реальних суб'єктів, наприклад, суб'єктів освітньої діяльності з суб'єктами діяльності господарської. Замість ініційованих, і регульованих тільки і виключно владою ініційовані і регульовані громадськими ініціативами і угодами. А найголовніше змінює і ставлення суб'єктів громадських ініціатив і дій з суб'єктами владної ієрархії.

В цілому аналіз показує, що всю широту і різноманіття освітніх потреб суспільства може задовольнити тільки впорядкована взаємодія державних і суспільних систем. Проблематичною є і грамотна участь громадськості в управлінні освітою. Дослідження ступеня готовності батьківської, педагогічної, студентської та іншої громадськості, зацікавленої в розвитку вищої освіти, дає підстави зробити висновок, що у громадських груп сформована потреба участі в діяльності освітньої системи, включаючи управління освітою. Але при цьому вони не можуть реально впливати на освітню систему, так як фактично відсутні навички та механізми взаємодії з державними структурами. Встановлений Законом України «Про освіту» як один з основних принцип державно-громадського регулювання освітою

практично реалізується слабо. Формальність державно-громадських відносин і фактична відсутність взаємодії з питань управління освітою дозволяє державним структурам як і раніше зберігати закритість систем управління і працювати в основному на підтримку функціонування вже існуючої системи, лише формально висуваючи стратегічні завдання розвитку освіти.

Таким чином, державно-громадське регулювання вищою освітою – це система взаємодії суб'єктів управлінського процесу: вузу, органів управління освітою, державної, регіональної та муніципальної влади, місцевого співтовариства. Тобто це таке регулювання, в якому поєднується діяльність суб'єктів управління державної та суспільної природи, які ініціюють, готують, обговорюють, приймають і виконують управлінські рішення. При цьому роль ініціаторів взаємодії беруть на себе професіонали, що працюють в системі управління освітою. У міру посилення можливостей широкої громадськості ініціатори взаємодії переносять власну, активність на створення умов спільної (з громадськістю) діяльності.

Створення і функціонування інститутів громадської участі в управлінні має спиратися на такі принципи: 1) ініціативна паритетна участь влади, роботодавців у створенні громадських інститутів в управлінні моніторингом і розвитком ринку освітніх послуг; 2) конструктивна взаємодія навчального закладу з суб'єктами ринку праці та ринку освітніх послуг; 3) багаторівневість і багатоступінчастість системи безперервної професійної освіти; 4) раціональне заповнення професійних ніш на ринку праці, перехід до договірних форм працевлаштування «випускник - роботодавець - закладів професійної освіти» шляхом організації «ярмарків випускників», контрактних угод, освітніх кредитів; 5) відбір навчальних професій із суворою орієнтацією на потреби ринку праці, тобто виконання держзамовлення, що забезпечує ефективне використання бюджету на професійну освіту.

До основних засобів державно-громадського регулювання в умовах ринку праці та ринку освітніх послуг можна віднести наступне:

1. Соціальне партнерство установ профосвіти з суб'єктами ринку

праці та ринку освітніх послуг, засноване на чіткому розподілі ролей і відповідальності. Дослідження показало, що соціальне партнерство дозволяє: системно досліджувати ринок праці та освітні послуги для розуміння того, які кадри і в якій кількості потрібні; залучити роботодавців до розробки освітніх програм та оцінки якості профпідготовки; забезпечити працевлаштування випускників, їх успішну професійну адаптацію; впровадити в освітній процес модульно-компетентнісні педагогічні технології; стійко розвивати матеріально-технічну базу закладів профосвіти; активно проводити профорієнтаційну роботу зі школярами; збільшити зростання числа випускників, що готуються на замовлення роботодавців; організувати практику студентів на обладнанні, що діє в сучасному секторі промисловості.

2. Оцінка якості підготовки фахівців незалежними експертними комісіями за тестами, складеними спільно з роботодавцями. В ході дослідження було виявлено, що даний засіб державно-громадського регулювання надає наступні можливості: дозволяє уточнити кваліфікаційні вимоги роботодавців, відстежити зміну структур професій (спеціальностей); підвищити якість викладання предметів спеціального циклу і практичного навчання; забезпечити взаємозв'язок навчальних закладів з ринком праці; посилити роль роботодавців у навчанні компетенціям, що відповідають конкретним вимогам виробництва.

3. Діяльність громадських благодійних фондів з розвитку закладів профосвіти. Даний засіб державно-громадського регулювання забезпечує: співпраця суб'єктів ринку праці, ринку освітніх послуг, установ профосвіти; розвиток матеріально-технічної бази установ профосвіти; фінансування реальних проектів підготовки фахівців і робітничих кадрів; залучення роботодавців до розробки кваліфікаційних вимог, проведення процедур перевірки професійних знань, умінь, навичок.

4. Діяльність опікунських, координаційних та інших рад. Цей засіб державно-громадського регулювання сприяє: визначенню структури та обсягів підготовки фахівців для ринку праці; залученню інвестицій у

профосвіту; розвитку матеріально-технічної бази закладів профосвіти; фінансуванню реальних проектів підготовки фахівців і робітничих кадрів; участі роботодавців у розробці навчальних планів і програм, оцінці якості підготовки фахівців.

5. Організація і діяльність ресурсних центрів. Ресурсний центр, як об'єкт права, являє собою майновий комплекс, що включає обладнання, програмно-апаратні засоби, інформаційні, кадрові, навчально-методичні ресурси, що забезпечує підготовку затребуваних ринковою економікою кадрів.

6. Розробка та впровадження регіональних програм, спрямованих на сприяння зайнятості випускників закладів професійної освіти. Дослідження показало, що основними завданнями таких програм є: визначення потреби підприємств і організацій у фахівцях в даний час і перспективі; створення інформаційної системи, що забезпечує учнів, випускників установ професійної освіти і роботодавців даними про наявність вакансій і фахівців.

7. Організація єдиної узгодженої системи державно-громадського регулювання ринку праці, освітніх послуг і зайнятості випускників установ професійної освіти, спрямована на забезпечення концентрації висококваліфікованих кадрів на підприємствах, стратегічно важливих для економічного розвитку території та соціальної стабільності місцевих громад, підвищення ефективності використання людських ресурсів в економіці.

8. Організація діяльності центрів розвитку кар'єри для надання підтримки студентам і молодим фахівцям в набутті досвіду роботи за фахом, сприяння в працевлаштуванні. Послугами центру можуть користуватися не тільки шукачі, а й роботодавці, підбираючи собі команду однодумців.

Висновки до розділу 1

Доведено відмінність державного управління та державного

регулювання вищої освіти. Так якщо управління є будь-який вплив суб'єкта (активної сторони) на об'єкт (пасивну сторону), здійснюваний з метою направити його дію бажаним для суб'єкта чином, то регулювання покликане здійснювати коригування діяльності об'єкта. Управління включає і адміністративно розпорядчий вплив, і економічне стимулювання, і морально-психологічний вплив, тобто всю гаму видів, форм управління. Державне регулювання спирається в більшій своїй частині на використання методів управління стимулюючого і обмежуючого характеру. Сенс ситуації якраз і полягає в тому, щоб від державного управління освітою перейти до її державного регулювання.

Аналіз існуючого стану державного управління розвитком системи освіти дозволив виявити такі тенденції: зростання наглядових функцій держави; посилення ролі державно-громадського управління; підтримка інтеграційних процесів; інтернаціоналізація освіти; зростання ступеня визначеності поділу повноважень за рівнями управління; орієнтація на об'єктивні дані про систему освіти на основі моніторингу для прийняття управлінських рішень про якість та доступність освіти.

Виникнення і використання механізмів державно-громадського регулювання в освіті є наслідком системних змін, що відбуваються в політичному, економічному і соціальному розвитку держави і суспільства. Демократизація системи освіти, школи як соціального інституту суспільства – процес, що є однією зі складових модернізації освіти.

Визначено основні складові державного регулювання розвитку вищої освіти її мету, суб'єкти, об'єкти, принципи, функції та механізми. З'ясовано, що держава, виконуючи ту чи іншу функцію, впливає на суспільні процеси через посередництво специфічних механізмів. Серед механізмів державного регулювання розвитку вищої освіти нами були розглянуті наступні: адміністративно-правовий, організаційно-економічний, фінансовий, соціальний, механізм державно-громадського регулювання.

Структура правового механізму державного регулювання в галузі вищої

освіти охоплює міжнародно-правові акти, законодавчі акти, нормативні акти, які видаються органами державного управління, що включають різноманітні укази, постанови, положення, інструкції, роз'яснення, додатки і доповнення до законодавчих актів. Саме цими нормативними правовими актами, як правило, керується державний апарат виконавчої влади, де-факто здійснює регулювання вищої освіти на всіх її рівнях. Основними регульованими нормами даного механізму є також пільги, використовувані при формуванні ціни плати за навчання в закладах вищої освіти.

Під організаційно-економічним механізмом державного регулювання у галузі вищої освіти мається на увазі стійка система взаємодії суб'єктів системи вищої освіти різних типів і рівнів, що сприяє фундаментальній зміні суспільного устрою сфери вищої освіти. Взаємодії, що формують цю систему, регулюються, з одного боку, базовими інститутами суспільства, а з іншого – соціальною структурою і культурними особливостями суб'єктів системи вищої освіти – індивідів і груп. Даний механізм використовується державною владою для впливу на економіку вищої освіти і соціальну сферу, проведення єдиної освітньої політики держави. Його структура визначається моделлю фінансування освіти. Основний напрямок нових моделей фінансування освіти, полягає в спільному фінансуванні освіти з боку держави, приватних організацій, сімей, самих учнів, спонсорів, донорських і благодійних організацій за участю некомерційних структур.

Фінансовий механізм державного регулювання забезпечує достатнє і постійне фінансування діяльності закладів вищої освіти та гарантує ефективне використання отриманих фінансових ресурсів в умовах багатоканального фінансування. Основними завданнями цього механізму є: залучення позабюджетних джерел фінансування; створення дієвого механізму управління власністю; посилення ролі Міністерства освіти і науки України у формуванні та раціональному використанні фінансових ресурсів національної системи вищої освіти; застосування державно-приватного партнерства в якості стратегічного фінансового ресурсу розвитку вищої освіти; фінансова

підтримка тих закладів вищої освіти, які перебувають у порівняно несприятливих умовах діяльності, але є соціально-значущими.

Соціальний механізм державного регулювання розвитку вищої освіти здійснюється з урахуванням принципів соціальної справедливості та доступності освіти. При цьому використовуються різні організаційні та соціально-психологічні методи впливу на процес формування і розвитку соціальних процесів, що виникають як всередині системи освіти в цілому, так і кожного окремого елемента зокрема, а також на регулювання взаємовідносин між учасниками освітнього процесу і ринком праці.

Якщо розуміти під механізмом державного регулювання цілеспрямовану діяльність суб'єктів усіх рівнів, спрямовану на організацію функціонування і розвиток вищої освіти, то механізм, в якому поєднується діяльність суб'єктів, регулювання державної та громадської природи, можливо визначити, як механізм державно-громадського регулювання. Методологічною основою даного механізму є продуктивна взаємодія вищих навчальних закладів з освітніми та науковими установами регіону, органами державного управління та місцевого самоврядування, підприємствами, бізнес-структурами, громадськими організаціями. Такий механізм не повинен вбирати в себе, або підміняти собою всі структури, управління освітою, метою державно-громадського регулювання розвитку вищої освіти в цьому випадку буде оптимальне поєднання державних та громадських засад в інтересах особистості, професійного та суспільного середовища і держави.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ВИЩОЇ ОСВІТИ

2.1. Визначення основних проблем та протиріч розвитку вищої освіти

Сучасний стан розвитку освіти оцінюється багатьма дослідниками як кризовий. Кризові проблеми у справі просвітництва населення, у розвитку національних систем освіти мають тривалу історію. Невипадково підходи до вирішення названих проблем зустрічаються ще в працях утопістів. Однак до останньої третини ХХ ст. криза в освіті не була настільки актуальною і не носила глобального характеру. Кожна країна вирішувала ці проблеми в тій чи іншій мірі в різний час і самостійно.

Ситуація кінця ХХ ст. докорінно відрізняється за двома обставинами: по-перше, криза освіти стає світовою; по-друге, криза освіти є одним з основних, якщо не найважливішим, проявів загальної системної кризи, пов'язаної з трансформацією суспільства з однієї цивілізації в іншу.

Вже у 60-х рр. ХХ ст. наявність світової кризи освіти була осмислена не тільки науковою громадськістю, а й офіційно визнана міжнародними органами ООН. У жовтні 1967 р. у США, в місті Вільямсбурзі була проведена спеціальна міжнародна конференція, присвячена кризовій ситуації в освіті. У конференції брали участь понад 150 фахівців з 53 країн, звіт про конференцію був опублікований і поширений ЮНЕСКО. У 1968 р. вийшла книга Ф. Кумбса «Світова криза освіти» [204], яка була переведена на багато мов. Слідом за обговоренням проблеми у західних країнах прокотилася хвиля національних реформ сфери освіти. Однак, в той час заходи реформ не могли мати належного результату, тому що саме розуміння кризи не було ще досить глибоким.

Осмилення суті кризи зводилося в основному до зовнішніх кількісних проявів. Увага дослідників та урядів зверталася на такі явища як:

- бурхливе зростання числа навчальних закладів;
- зростання кількості учнів у школах усіх ступенів;
- різке і неухильне збільшення витрат на освіту.

При цьому ситуація оцінювалася досить суперечливо: з одного боку, «криза освіти», а з іншого боку, «освітня революція», «освітній вибух». Крім того, спочатку в якості причини кризи освіти розглядалися соціальні антагонізми. Вважалось, що основою кризи освіти є науково-технічна революція (темпам якої не відповідають темпи розвитку освіти), але безпосередньою причиною кризової ситуації є протиріччя інтересів імущих і незаможних класів, які визначають проблеми доступу до освіти, диференціацію рівнів та якості освіти для еліти і для всіх інших і т. п. Невипадково тому існувала думка про те, що криза освіти – це проблема капіталістичних країн, і що на противагу цьому соціалістичні країни мають переваги у розвитку освіти.

Подібні висловлювання були характерні не тільки для дослідників з соціалістичних країн, а й для вчених і політиків західних країн. Стверджувалося навіть, що Радянський Союз виграв змагання в галузі освіти. Ейфорія від технічних успіхів СРСР в ті далекі тепер 60-ті рр. ХХ ст. затьмарила той факт, що і радянська система освіти, безумовно, мала недоліки.

Найбільш суттєвими серед них були:

- жорсткий адміністративний контроль, регламентація до дрібниць діяльності навчальних закладів, що породили такі потворні явища, як «виведення» оцінок і «процентоманія»;
- жорстке пряме фінансування системи освіти на основі «залишкового» принципу;
- проблеми гуманітарного характеру – перевага ідеології і політики над здібностями і розумом; догматизм суспільного знання, єдність і одноманітність навчальних планів і програм [52, с. 69].

Розглядаючи названі негативні проблеми, необхідно відзначити наступне: дані явища являють собою також лише поверхневі прояви кризи освіти, при цьому певною мірою вони приховують, маскують її глибинний сенс. Тому, в нашій країні кризові явища в освіті та основні напрямки реформи були визначені пізніше (1984, 1987 рр.) і зведені в основному до організаційних і фінансових проблем. Закономірно, що боязкі спроби здійснення реформи освіти в останні роки існування Радянського Союзу не дали значних результатів. Початок перебудови в СРСР і проведення ринкових реформ в Україні не тільки не мали позитивного значення, але ще і посилили сформоване в сфері освіти становище. Особливо критичним моментом став провал у фінансуванні сфери освіти, який поставив її на межу виживання.

При цьому здійснення ринкових реформ в Україні мало результатом поступове входження нашої країни у світове співтовариство, зробило її більш відкритою до всіх явищ, які розвиваються у світовій цивілізації. Стосовно до сфери освіти це вилилося в процес синхронізації етапів розвитку кризи і подальшого розгортання реформ освіти.

Повторне обговорення кризових явищ в освіті в міру накопичення невдач в її реформуванні було ініційовано ЮНЕСКО в 1993 р. У багатьох країнах, таких як Великобританія, США, Японія, Німеччина, Франція, Італія та інших були розроблені державні програми розвитку сфери освіти. Розроблені програми реформування в цих країнах носили стратегічний характер, тому що були спрямовані на докорінну зміну освітніх технологій, на комп'ютеризацію, інформатизацію та інтернетизацію освіти. У 1996 р. Комісія Європейського Союзу розробила програму «Навчання в інформаційному суспільстві» [214].

Сучасні зусилля з подолання кризового стану освіти відрізняються від заходів 60-х-70-х рр. ХХ ст. по-перше тим, що вони засновані на більш глибокому вивченні проблем і виходять з розуміння визначальної ролі цієї сфери в єдиному процесі трансформації суспільства. Другою особливістю нинішніх реформ освіти є їх глобальний характер, як в аспекті міжнародної

консолідації, так і в часовій динаміці, тому що ці реформи носять не тактичний, а стратегічний характер і розраховані на більш тривалу історичну перспективу.

Глибина теоретичного осмислення проблем освіти визначається тим, що у зв'язку зі зміною значення освіти вона стала об'єктом пильного вивчення для багатьох вчених різних напрямків досліджень. Аналізуючи теоретичні праці найбільш відомих вчених, політиків, економістів, таких як: Р. Сінгх, П. Дракер, Ф. Кумбс, І. Масуда, Ж. Делор, Ж. Аттالی, О. Тоффлер, Е. Оттоне та ін., можна зробити висновок про те, що криза освіти має різні аспекти, а форми її прояву багатовимірні. Однак всі автори єдині в тому, що вихід з кризи освіти визначається не простим коригуванням діючих систем освіти, а їх радикальною перебудовою, в ході якої освіта дійсно стає вирішальним фактором людського розвитку.

Таке положення визначено тим, що в кінці ХХ ст. людство зіткнулося не стільки з окремими проблемами минулої кризи, скільки з появою нових форм соціальної, економічної і політичної організації, сенс яких виражається в термінах: «інформаційне суспільство», «постіндустріальне суспільство», «суспільство знання», «комунікаційне суспільство» і т. п. При всьому різноманітті формулювань і оцінок сучасного і майбутнього стану суспільства глибинний сенс їх зводиться до того, що знання та інформація стають найбільш значущими параметрами нових форм соціальної та економічної організації. Більшістю авторів безумовно визнано тезу про те, що основними ресурсами, як суспільства, так і кожного окремого індивіда є інформація, знання і особливо здатність виробляти їх та управляти ними.

З огляду на загальноновизнаний факт, що зміст знань принципово оновлюється протягом 10-15 років, можна уявити всю гостроту і складність проблеми. Тому сутність сучасної кризи освіти можна визначити як невідповідність системи освіти тим вимогам, які пред'являються до освіти як до вирішального фактору процесу трансформації суспільства в нову інформаційну якість. Гострота проблеми посилюється тим, що сфері освіти як

соціальному інституту одночасно притаманні протилежні якості, такі як консервативність та інноваційність.

Консервативність освіти визначається самим технологічним процесом освіти, який відрізняється значною тривалістю (10-15-20 років). Крім того, відсутність високої рентабельності у сфері освіти також сприяє збереженню консерватизму. Необхідність консерватизму в сфері освіти визначається і тим, що, будучи формою передачі знань, освіта покликана здійснювати зв'язок поколінь. В освіті проявляється спадкоємність нових систем знань (баз даних) у порівнянні з попередніми, відбувається збереження найбільш актуальної інформації з попередніх знань.

Інноваційність же освіти визначена самою сутністю освіти як сфери знань, так як будь-яке знання містить в собі потенціал новацій [116, с. 69]. Однак інноваційний потенціал освіти може реалізовуватися в різному ступені і з неоднаковою швидкістю. Останнє обумовлено тим, в якому стані знаходиться сама освіта. Система освіти в стані кризи втрачає властивий їй інноваційний потенціал. Дана обставина робить необхідність виходу з кризи системи освіти ще більш актуальною.

Таким чином, оцінивши стан розвитку освіти як кризовий, необхідно визначити основні вирішальні моменти подолання даної кризи. Як і для будь-якої кризи вихід з критичного стану освіти представлений двома основними стратегічними напрямками:

- по-перше, зміною освітніх технологій;
- по-друге, підвищенням якості освіти.

Економічною підставою для подолання кризи освіти повинні стати додаткові інвестиції в розвиток матеріально-технічної бази освіти. Інвестування у сферу освіти – передбачає зміну економічного механізму функціонування освіти.

В цілому слід зазначити, що сутність сучасної кризи освіти має деструктивний характер, так як призводить до розмивання меж системи освіти. Подібні нові моменти заслуговують пильної уваги, тому що їх поява

означає початок процесу диверсифікації системи освіти, проникнення в неї раніше не властивих їй елементів.

Офіційні документи про освіту: закони, доктрини, концепції і програми, розглядаючи систему освіти, виділяють в ній традиційно лише два сектори, що включають такі елементи, як державна і недержавна (або інакше – бюджетна і небюджетна) освіта. Критерієм подібного розмежування виступає тип власності. Ми вважаємо, що даного критерію не достатньо, сфера освіти в даний час складніша, і тому необхідно враховувати ще й тип організації освітньої діяльності. Ми відзначаємо, що без урахування тенденції розвитку «неформальної», «відкритої» освіти розробка стратегії освіти не може вважатися завершеною.

Неформальна освіта складається в окремий, специфічний сектор сфери освіти. Наявність подібного сектора у сфері освіти має відобразитися в програмах розвитку освіти, так як, можливо, саме у цього сектора велике майбутнє. Про подібну можливість свідчить бурхливий розвиток різних форм неформальної освіти та їх інтенсивна самоорганізація. Навчатися через Інтернет можна буде як у звичайних університетах, так і в інтернет-школах та інтернет-університетах.

Таким чином, із зовнішніх факторів, які визначають стан сфери освіти, процеси трансформації суспільства в цілому в нову інформаційну якість перетворюються і у внутрішній сенс розвитку освіти. Можна сказати, що ці процеси не просто взаємопов'язані, а й взаємообумовлені. З одного боку, в процесі трансформації суспільства в нову якість розвиток системи освіти відіграє вирішальну роль. В ході трансформаційних процесів в структурах національних економік.

Прояви державної монополії в освіті. Як відомо серед монополій виділяють звичайну (натуральну) монополію, природну монополію і державну монополію. Відмінними ознаками державної монополії вважаються такі її властивості, як умова або основа існування і мета монополізації. Перше означає, що державна монополія ґрунтується на абсолютних владних

повноваженнях держави і закріплюється законом. У цьому сенсі навіть збір податків є своєрідною державною монополією.

Відносно цілей державної монополії виділяють два принципово різних мотиви: або отримання виняткової вигоди, або забезпечення національної безпеки. Тому до першого роду державної монополії можна віднести, наприклад, монополію на реалізацію алкогольної продукції або тютюнових виробів (або, наприклад, обов'язковий продаж частини валютної виручки підприємствами експортерами). До другого роду державної монополії відносять, наприклад, монополію на виробництво і реалізацію отрут або наркотичних засобів, експорт певних видів військової техніки та інші подібні види.

Ще один вид державної монополії виникає з необхідності гарантій з боку держави рівня якості вироблених товарів і послуг, що реалізується в організованих державою процесах стандартизації та сертифікації. Саме до подібного типу монополії і відносяться всі прояви монополії держави в сфері освіти. Хоча саме ця монополія не є абсолютною, тому що аналогічні процеси можуть здійснювати приватні або громадські організації.

Тому основними формами прояву монопольного становища держави в освіті є процедури ліцензування, атестації та акредитації:

- ліцензування визначає право освітнього закладу або іншої організації здійснювати освітню діяльність;
- атестація є формою державного контролю за якістю освіти в освітніх закладах;
- акредитація це процедура визнання державного статусу освітнього закладу, яка дає право видавати документи про освіту державного зразка та надає можливість отримання державного фінансування [8, с. 97].

Безпосередній сенс всіх цих процедур полягає в тому, щоб забезпечувати якість освіти відповідну державним освітнім стандартам і виконання необхідних норм, що визначають безпечні і комфортні умови здійснення освітнього процесу. Однак порядок здійснення цих процедур може

бути різним. В Україні в даний час діють положення, які всі ці процеси роблять надмірно бюрократичними і дозволяють здійснювати диктат органів управління освітою над навчальними закладами.

В першу чергу викликає нарікання в цих процедурах їх досить часта періодичність: атестація кожні 5 років, а ліцензування може бути і частіше, тому що в положенні обумовлено, що ліцензія видається терміном не менше, ніж на 3 роки.

Наступний недолік в організації цих процедур полягає в тому, що всі вони замикаються на одні і ті ж органи державного управління освітою. Справедливо зауважують з цього приводу С. Сисоєва та Н. Батченко, що виходить парадокс: Міносвіти засновує вищі навчальні заклади, воно ж ліцензує, атестує і акредитує їх. Який сенс Міністерству виносити собі як засновнику негативні оцінки [160, с. 54]? Дійсно, гарантій високої якості освіти подібні процедури не дають.

Таким чином, можна зробити висновок, що органи державного управління освітою не справляються з ситуацією щодо забезпечення якості освіти. Такий стан справ ще раз підтверджує справедливність уявлень про те, що адміністративними заходами, як би вони не посилювалися, які б нові форми контролю не розроблялися, вирішити проблему якості освіти неможливо. Визначається це тим, що більш сильний вплив на цю проблему надають економічні фактори, а не адміністративні заходи.

Стосовно ж процедур ліцензування, атестації та акредитації висловлюються такі можливі пропозиції щодо їх зміни:

- Зробити ці процедури не періодичними, а одноразовими, тобто здійснювати їх щодо одного навчального закладу тільки один раз;
- Виділити повноваження щодо здійснення цих процедур з органів управління освітою і створити спеціальний державний єдиний атестаційний центр для освіти за аналогією з ВАК України для науковців;
- Атестувати якість освіти не у освітніх установ, а у їх випускників, а про якість освіти шкіл, технікумів, вищих навчальних закладів судити тільки

по атестації випускників, тобто оцінювати якість за результатом, а не по процесу;

- Певною мірою здійснити роздержавлення цих процедур, розвиваючи практику акредитації не тільки органами держави, а й громадськими організаціями, а також професійними спільнотами та асоціаціями.

Щодо останньої пропозиції можна стверджувати, що її реалізація сприяла б реальному наповненню принципу державно-громадського управління освітою. У країнах з давніми демократичними традиціями подібні процедури саме так і здійснюються, що в свою чергу відповідає ліберальним економічним концепціям. Наприклад, в США загальна акредитація вищих навчальних закладів здійснюється б регіональними асоціаціями (Нова Англія, середні Штати, Південна, Північно-Центральна, Північно-західна і Західна). Акредитація за фахом здійснюється професійними акредитуючими агентствами [3, с. 142].

В цілому слід визнати винятковість повноважень державних органів зі стандартизації та ліцензування освіти, що необхідно для збереження єдиного національного освітнього простору, для забезпечення горизонтальної та вертикальної освітньої мобільності, а також для гідного представлення національних освітніх систем у світовому співтоваристві. Однак ці повноваження не обов'язково повинні бути зосереджені у відомчому органі управління, тобто в Міністерстві освіти України.

Щодо ж атестації та акредитації можна однозначно стверджувати, що механізм здійснення цих процедур повинен бути переглянутий. При збереженні державних повноважень у них, що необхідно для надання державного статусу, держава сама в особі своїх вищих органів повинна ініціювати і заохочувати розвиток механізму професійної та громадської акредитації.

При розгляді інвестицій держави як інструменту державного регулювання освіти виникає певна складність, пов'язана з термінологічною невизначеністю поняття «інвестиції» саме в освіту. Традиційно під

інвестиціями розуміють довгострокові вкладення будь-яких цінностей з метою отримання будь-яких вигод в майбутньому. При цьому прийнято розмежовувати грошові потоки як інвестиційні, спрямовані в майбутнє, і поточні, пов'язані із здійсненням витрат в поточному періоді. В освіті ж ці смислові відмінності змішуються, що можна пояснити тим, що самі освітні процеси безпосередньо спрямовані в майбутнє.

Ще одне останнє зауваження з приводу державного інвестування у розвиток освіти. У зв'язку з тим, що протягом останнього десятиліття ми переживали затяжну економічну кризу, у сфері освіти відбувалася амортизація колишніх основних фондів. Тому тепер необхідно провести ретельну інвентаризацію матеріальної бази освіти та на цій основі визначити державну інвестиційну програму в освіті.

Отже, якщо підвести деякі підсумки щодо здійснення прямих форм державного регулювання освіти, то доводиться констатувати, що механізм їх використання ще не досить добре налагоджений:

- Правове регулювання освіти відрізняється неповнотою і суперечливістю правових норм, єдиної і повноцінної системи правового регулювання освіти поки немає;

- Немає однозначного уявлення про роль державного сектора в освіті, межі його чітко не окреслені та інституційні форми не розвинені;

- Державна монополія в освіті реалізується слабо та з істотними вадами, процедури ліцензування, атестації та акредитації вимагають коригування, механізм же забезпечення якості освіти взагалі не витримує ніякої критики;

- При істотній потребі в державних інвестиціях у розвиток освіти досі не визначено однозначно їх смисловий зміст, механізм здійснення не розроблено, необхідна величина інвестиційних ресурсів не розрахована, не визначені навіть моделі розрахунку для розробки інвестиційних програм.

В цілому при настільки не втішному становищі з розробкою і реалізацією прямих (адміністративних) форм і методів державного

регулювання освіти необхідно, однак, відзначити, що їх вплив в меншій мірі значимий, ніж вплив форм та інструментів фінансово-економічних методів.

Важливим фактором фінансової віддачі системи освіти є вплив якості підготовки висококваліфікованих фахівців на темпи зростання продуктивності праці на основі впровадження інновацій, застосування високоефективних технологій, прогресивної техніки, нових матеріалів, конструктивних рішень. Для розвитку позначених напрямків має бути сформована, обґрунтована державна стратегія в галузі науково-технічної та кадрової політики. У цьому повинні брати участь на рівних правах партнерства бізнес-спільнота, державна влада, система вищої освіти і громадянське суспільство з чітким розподілом функцій і відповідальності серед учасників. Державна влада повинна стати не тільки повноцінним учасником освітніх процесів, а й взяти на себе відповідальність за проведену соціально-економічну політику. Координоване планування економічного розвитку та кадрової політики – основна умова успішного вирішення проблем фінансування та інноваційного розвитку науки і техніки, підготовки висококваліфікованих кадрів.

На наш погляд, реформування системи освіти в країні протягом тривалого часу здійснювалося не на основі науково-методологічних підходів з урахуванням розвитку ринку праці та освітніх послуг, а виходячи із загальних, розмитих цілей соціального розвитку країни невизначеної моделі майбутнього. Цілі багаторазово коригуються і змінюються в ході реалізації реформ.

Взаємопов'язаний розвиток в країні економічних процесів і системи освіти, з урахуванням тієї обставини, що за останні два роки соціально-економічна ситуація в країні змінюється на краще, стає цілком можливим.

Розглянемо конкретні напрямки та шляхи вдосконалення фінансування вищої освіти, які, на наш погляд, мають ключове значення.

1. Програмно-цільовий метод планування доцільно використовувати як основу для формування державної стратегії розвитку та фінансування вищої освіти. Використання методу передбачає:

- визначення цілей розвитку системи вищої освіти в масштабі країни, муніципальних утворень, освітніх установ;
- розробка програм, реалізація яких призведе до досягнення поставлених цілей;
- виділення ресурсів на реалізацію обраних програм в необхідних обсягах і у встановлені програмами терміни;
- використання фінансових і матеріальних ресурсів відповідно до цілей і завдань, передбачених програмами;
- моніторинг ходу виконання програм;
- оцінку одержуваних результатів за ступенем досягнення поставлених цілей;

Узгодження та координацію програм, що реалізують цілі та завдання державної політики у сфері розвитку системи освіти.

2. Проблеми фінансування державних вищих навчальних закладів залишаються невирішеними, в цілому їх фінансування здійснюється нижче мінімально необхідного рівня. Разом з цим умови прийому абітурієнтів в державні вищі навчальні заклади стають все більш «жорсткими». В результаті відбулося істотне скорочення державного сектора освіти. Одночасно з'явилася значна кількість недержавних вищих навчальних закладів, прийом абітурієнтів в які проводиться на більш «м'яких» в порівнянні з державними вищими навчальними закладами умовах.

На наш погляд, в концепції, програми і закони модернізації освітньої діяльності повинні бути внесені зміни і доповнення, що враховують існування двох секторів в системі освіти і платного навчання в державних вищих навчальних закладах. Всі заходи з реформування системи освіти слід планувати з урахуванням цих умов, зокрема, включити в систему планування підготовку випускників за спеціальностями недержавних вищих навчальних закладів.

3. Проблеми фінансування існуючої системи освіти, її доступності та якості не можуть бути вирішені для вищих навчальних закладів, що

функціонують тільки в організаційно-правовій формі бюджетних організацій. Виникає потреба в інтенсифікації державного регулювання у сфері вищої освіти щодо реалізації перспективних моделей державних вищих навчальних закладів в організаційно-правових формах автономної установи та державної автономної некомерційної організації. Це дозволить вирішити проблему фінансування вищих навчальних закладів за рахунок:

- переходу обмеженого державним завданням фінансування з кошторисного на нормативно-правовий принцип, що враховує фінансові витрати на одного студента;

- надання вищим навчальним закладам більшої самостійності у використанні бюджетних коштів, що дозволить витратити їх більш ефективно;

- розширення каналів надходження доходів від різних видів діяльності вищих навчальних закладів (договірні науково-дослідні роботи, надання платних освітніх та консультаційних послуг, спонсорська допомога, здача майна в оренду та ін.), також більшої самостійності їх використання.

Як свідчить проведений вище аналіз, можна скористатися зарубіжним досвідом застосування стимулюючих податкових механізмів, організації фондів підтримки, утворених за рахунок прямих відрахувань від доходів грального, тютюнового та алкогольного бізнесу.

На наш погляд, реалізація даних заходів, дозволить утримати платну частину освіти в державних вищих навчальних закладах на рівні, що не перевищує 50%. Крім того, отримавши велику самостійність у використанні бюджетних і зароблених коштів, вищі навчальні заклади зможуть більш інтенсивно розвивати навчально-виробничу базу, що дозволить підвищити якість навчання.

4. Відсутність державної стратегії в галузі кадрової політики є головною причиною відтоку молодих вчених з вищої школи і науки, що призводить до негативних наслідків і, перш за все, до зниження якості навчання студентів у вищих навчальних закладів. Слабо діє механізм мотивації, що стимулює ефективну діяльність професорсько-викладацького

складу. Залишається низькою заробітна плата викладачів, незважаючи на підвищення надбавок за вчений ступінь кандидата наук, змушує їх шукати підробітки в декількох вищих навчальних закладах, що, звичайно негативно впливає як на якість викладання, так і на їх участь в науково-дослідній роботі. У наступній таблиці 2.1 наведені дані Державної служби статистики України, що характеризують структуру професорсько-викладацького складу в 2018/19 навчальному році.

Таблиця 2.1.

Структура професорсько-викладацького складу вищих навчальних закладів України у 2018-2019 рр.

	Державні ВНЗ		Недержавні ВНЗ	
Докторів наук %	11,6		16,9	
Кандидатів наук, %	48,2		47,7	
Професорів, %	10,3	понад 60 років – 56,8	14,6	немає даних
Доцентів, %	31,7	понад 60 років – 25,5	30,7	немає даних

Джерело: Складено самостійно за даними [31].

Аналізуючи данні таблиці можливо зробити висновок, що професорсько-викладацький склад вищих навчальних закладів «старіє». В даний час більше половини професорів і однієї четвертої доцентів кафедр державних вищих навчальних закладів перебуває у віці понад 60 років. Часто ними використовуються застарілі методи викладання. У результаті в навчальному процесі у вищих навчальних закладах. З недостатньо застосовуються інформаційні технології, комп'ютерні програми, ділові ігри, методи вирішення великих комплексних завдань, наукові методи досліджень, освітні інновації, спрямовані на вдосконалення змісту освіти з формуванням новаторських якостей у студентів.

У перспективі намічається системна інтеграція науки і освіти зі створенням науково-навчально-виробничих структур.

Потрібно кардинальне вирішення даної проблеми. На наш погляд, разом з підвищенням вимогливості до якості навчання студентів, необхідне

збільшення грошового утримання викладачів мінімум у два - три рази, тобто мінімальний рівень оплати необхідно підняти до рівня середньої оплати праці у сфері управління. Це дозволить «омолодити» склад викладачів і підвищити якість навчання.

5. Ключовою проблемою залишається низький рівень затребуваності окремих категорій фахівців з вищою освітою на ринку праці. Значна частина випускників ВНЗ денного відділення змушені шукати роботу на ринку праці. На наш погляд, ця проблема може бути вирішена при реалізації наступних умов:

- створення систем постійного моніторингу ринку праці спільно з роботодавцями та працівниками вищої освіти з прогнозуванням попиту на 5-10-річний період;

- включення в прогнозне планування підготовки фахівців за спеціальностями і напрямками студентів, що випускаються як державними, так і недержавними вищими навчальними закладами.

6. Магістральним напрямком вирішення проблем розвитку вищої освіти, на наш погляд, є формування системи соціального партнерства держави, бізнесу та громадянського суспільства. Ефективний діалог між ними дозволить надати перебудові освіти загальнонародний характер, а бізнесу виступати не тільки в якості інвестора, а й учасника перетворень. При цьому об'єктом впливу державно-приватного партнерства і суспільства повинні бути як державний, так і недержавний сектори системи освіти.

Встановлення соціального партнерства призведе до скорочення державної монополії в освітній політиці та розширення участі громадянського суспільства у вирішенні державних завдань у сфері освіти.

Реалізація зазначених положень ускладнена низьким рівнем опрацьованості правових нормативних аспектів формування партнерства. Необхідний закон, що встановлює права учасників партнерства і регулює їх взаємодію.

Ситуацію, що склалася в українській системі освіти, можна

охарактеризувати як досить суперечливу. З одного боку, в результаті ряду заходів, прийнятих на державному рівні, а також в результаті активної адаптаційної діяльності багатьох навчальних закладів всіх ступенів освіти намітилися і розвиваються позитивні тенденції. Формується нова законодавча база, поступово відбувається перерозподіл управлінських функцій, місцеві органи влади починають відігравати більш активну роль у розвитку всіх рівнів, з'являються нові типи навчальних закладів, виникають окремі елементи багатоканального фінансування. Прискорився процес оновлення змісту освіти.

Здійснюється перерозподіл функцій органів державного управління системою освіти на державному та місцевому рівнях; відбувається реальна федералізація системи освіти; закладаються основи суспільно-державного управління системою освіти. Скорочується функція прямого директивного адміністрування з боку органів управління, робляться спроби щодо зміцнення автономії закладів освіти (витрачання позабюджетних коштів, формування навчальних програм, вибір методів навчання), створюються опікунські ради навчальних закладів, професійні об'єднання, батьківські асоціації.

Структура освітніх послуг, що надаються установами вищої освіти, продемонструвала дуже гнучку реакцію на короткострокові вимоги ринку праці (скорочується частка прийому на інженерні спеціальності і зростає частка прийому на гуманітарні та соціальні, підготовку в області економіки, основ права), введена багаторівнева система підготовки у вищій школі, виникають багатопрофільні навчальні заклади, недержавні навчальні заклади.

З іншого боку, загострюється ряд проблем, до яких в першу чергу можна віднести наступні. Економічна проблема. Перша група проблем. В умовах вкрай обмежених бюджетних ресурсів діюча система планування і контролю витрат на освіту вимагає принципових змін. Система бюджетного фінансування не забезпечує компенсацію нестачі необхідних коштів і, отже, рівність доступу до якісної освіти. Продовження функціонування механізму бюджетної підтримки в його нинішньому вигляді означає посилення соціальної диференціації в доступі до якісної освіти. Механізми розподілу і

контролю коштів на рівні освітнього закладу характеризуються зростаючою неефективністю їх використання, стимулюють роздування штатів, перешкоджають пошуку шляхів економії коштів за окремими статтями витрат.

Друга група проблем економічного характеру полягає не тільки і не стільки в поширенні таких негативних явищ, як заміщення традиційно безкоштовних освітніх послуг платними (комерціалізація освіти, скільки у зміщенні цих відносин у сферу тіньової економіки; розширення використання матеріальних і нематеріальних активів державних освітніх установ в цілях підвищення особистих доходів різних категорій працівників цих установ (спонтанна приватизація). Потрібно відзначити, що обидва цих явища мали місце і раніше, однак процеси приватизації в реальному секторі, різке зниження рівня контролю держави за дотриманням прав власності, істотно посилили глибину і розширили масштаби їх прояву.

Організаційно-управлінські проблеми пов'язані із зростанням невідповідності між законодавчо закріпленою самостійністю і автономністю навчальних закладів, і прагненням багаторівневої управлінської надбудови зберегти «керованість» системи освіти колишніми адміністративно-командними методами. Засобом досягнення такої «керованості», як правило, служить посилення залежності між рівнем фінансування навчального закладу та його «слухняністю». Умовою ж цього виступає непрозорість механізмів розподілу та використання бюджетних коштів. Такі проблеми виникають не тільки між освітнім закладом і місцевими органами управління. Іншими словами, суть організаційно-управлінських проблем освіти у відсутності ясного розуміння нових управлінських завдань і функцій, чіткості розподілу цих нових функцій, завдань і повноважень (можливостей їх вирішення) між різними органами державного управління і структурами, усвідомлення необхідності зміни методів державного управління на адекватні новим функціям, прозорості механізмів розподілу бюджетних коштів.

Соціальні проблеми полягають в першу чергу у зростанні нерівності можливостей різних верств населення отримати якісну освіту внаслідок її

комерціалізації (зниження доступності якісної освіти), регіональної диференціації в рівні і якості освітніх послуг. У чинній системі міжбюджетних відносин відсутні ясні механізми компенсаційного фінансування освітніх витрат регіонів з різним рівнем податкової бази.

Інша група соціальних проблем пов'язана з низькою соціальною захищеністю і працівників системи освіти, і студентів (в першу чергу – системи освіти). Низький рівень оплати праці, регулярні затримки з виплатою та індексацією заробітної плати працівникам освітньої сфери, в недалекому минулому, породили не тільки відтік перспективних кадрів із системи освіти, а й викликали зростання соціальної напруженості в педагогічних колективах. Рівень стипендіального забезпечення непорівнянний з прожитковим мінімумом. При цьому необхідно підкреслити, що неприпустимо низький рівень соціальної підтримки працівників системи освіти і студентів обумовлений неефективними зрівняльними механізмами розподілу бюджетних коштів.

У наявності усвідомлення населенням значення освіти для подальшого життя і готовність платити за якісну освіту або освіту за престижною спеціальністю. При цьому необхідно відзначити, що саме поняття престижності трансформувалося за останні роки і означає сьогодні головним чином той факт, що дана спеціальність користується попитом на ринку праці і здатна приносити стійкий (і/або вище середнього) заробітку.

Процес трансформації системи освіти, здійснюваний органами управління державного рівня, також носить, на наш погляд, суперечливий характер. Позитивні зрушення в області створення нормативно-правової бази, формування основ управління якістю, організаційної та методичної єдності всіх ступенів освіти часто носять фрагментарний характер, що істотно знижує позитивний ефект від нововведень. Результатом цього процесу стали формування нормативно-правової бази, децентралізація управління освітою, підвищення автономії освітніх установ.

Разом з тим результат реформування системи не повною мірою

задовольнив очікування як споживачів освітніх послуг, так і всі інші зацікавлені сторони. Процесу реалізації реформ завадила відсутність розробленого організаційно-економічного механізму, адекватного змістовним змінам. Освітня реформа істотно загальмувалася, намітився певний відкат її назад. Загострюється боротьба за право розподілу коштів, що зовні проявляється в спробах рецентралізації управління освітою.

Підсумком минулого періоду реформ у сфері освіти стало явне протиріччя між змістовною та організаційно-економічною сторонами її перетворень: остання не тільки не відповідає першій, але прямо перешкоджає повноцінній реалізації тих принципів, які здатні забезпечити збереження за української освіти у світі.

Процес реструктурування державного управління системою освіти не вирішив ряд принципових проблем і породив нові протиріччя:

1. Державна освітня політика більшою мірою схильна реагувати на актуальну ситуацію, ніж формувати перспективну стратегію.

2. Наростає дисбаланс між динамічними змінами, що відбуваються в системі освіти, в тому числі і позитивними, що є результатом інноваційної, експериментальної, пошукової діяльності, і посилюється натиском управлінських органів освіти середнього і нижчого рівнів, які прагнуть надати «стабільність» функціонування освітнім установам через введення недосконалих стандартів, громіздку бюрократичну систему атестації та акредитації установ.

3. Не подолана відомча роз'єднаність в управлінні освітою, це відноситься в першу чергу до сфери освіти.

4. Значне розширення можливостей здійснення вищими навчальними закладами позабюджетної діяльності, обмеженої лише законами, що регулюють підприємницьку діяльність, не супроводжується адекватним рівнем свободи і відповідальності за фінансово-господарські результати своєї діяльності.

5. Державні та недержавні вищі навчальні заклади розділені за таким

важливим параметрам, як фінансування з коштів державного бюджету. Недержавні вищі навчальні заклади позбулися законодавчих підстав для отримання фінансування з цього джерела.

Державний контроль вищої освіти обмежується досить формальними процедурами ліцензування та акредитації вищих навчальних закладів (дещо жорсткіший для недержавних навчальних закладів). При цьому вищі навчальні заклади практично повністю закриті для громадського контролю. Фінансові проблеми призвели до того, що на регіональному і районному/муніципальному рівнях на перший план вийшли проблеми забезпечення поточної діяльності освітніх установ – фінансування, вирішення питань заборгованості та взаєморозрахунків по комунальних платежах. Питання розвитку освіти та підвищення її якості відійшли в тінь.

Наступна проблема – відсутність сучасної єдиної системи освітньої статистики. Органи управління всіх рівнів практично не мають інформації не тільки для оцінки тенденцій, прогнозування, вироблення виразної освітньої політики, але навіть для прийняття оперативних рішень. Інформація збирається різними відомствами, часто «не стикається», не містить багатьох індикаторів, необхідних для управління такою специфічною сферою, якою є освіта.

Мережа вищих навчальних закладів сьогодні не відповідає вимогам ефективного використання явно недостатніх суспільних ресурсів і, в той же час, за своєю спеціалізацією не задовольняє запитам суспільства. Обмеженість можливості міграції, викликана фінансовими причинами, принципово підвищила вимоги до якості вищої освіти в провінційних вищих навчальних закладах, змістовної різноманітності освітніх послуг на регіональному і муніципальному/районному рівні. Відповіддю на це стало, з одного боку, масове відкриття філій провідних вищих навчальних закладів в регіонах і, по-друге, реструктуризація і перепрофілювання мережі навчальних закладів, відкриття регіональними вищими навчальними закладами філій в районних адміністративних центрах, поступовий перехід з вузькоспеціалізованої на

більш широку підготовку в системі освіти.

2.2. Аналіз факторів, що впливають на процес взаємодії системи освіти та ринку праці

Дослідження сучасного стану державного регулювання розвитку вищої освіти не можливе без аналізу статистичних даних соціально-економічної системи країни загалом, системи освіти, вищої освіти та ринку праці. Завдяки такому аналізу можливо з'ясувати динаміку розвитку, основні тенденції та зробити певні висновки стосовно майбутніх процесів у системі вищої освіти України.

Проведене дослідження взаємодії системи освіти та ринку праці свідчить про необхідність його врахування при вирішенні стратегічних питань розвитку країни, її кадрового потенціалу, рівня професійної освіти та соціально-економічної безпеки. Така взаємодія існує в загальному соціально-економічному середовищі і його державне регулювання може здійснюватися за рахунок впливу на три основні параметри процесу: пропозицією, попит і ціну. На ці параметри впливають такі соціально-економічні фактори як рівень доходів населення, рівень зайнятості, рівень освіти та демографічні умови.

Соціальні аспекти розвитку суспільства довгі роки були другорядними по відношенню до економічних аспектів. Однак рівень життя населення знаходиться в прямій залежності від стану економіки держави. З точки зору системного аналізу соціальні та економічні аспекти розвитку країни є доповненням до цілого уявлення про якість розвитку країни.

Рівень життя являє собою ступінь споживання населенням матеріальних і духовних благ і задоволення потреб в них на певній мірі розвитку суспільного виробництва. Рівень життя відображає добробут населення і характеризується системою кількісних і якісних показників: обсягом реальних наявних доходів на душу населення, рівнем і структурою споживання товарів і послуг, рівнем

освіти, медичного обслуговування, тривалістю життя і т. д. За зібраними державною службою статистики України, даними можна спостерігати за коливаннями рівня життя населення.

Основним джерелом доходу для більшості населення є оплата праці, соціальні трансферти, доходи від власності та підприємницької діяльності. Починаючи з 90-х рр. ХХ ст. питома вага цих трьох частин в загальній величині грошових доходів істотно змінився (див. рис. 2.1).

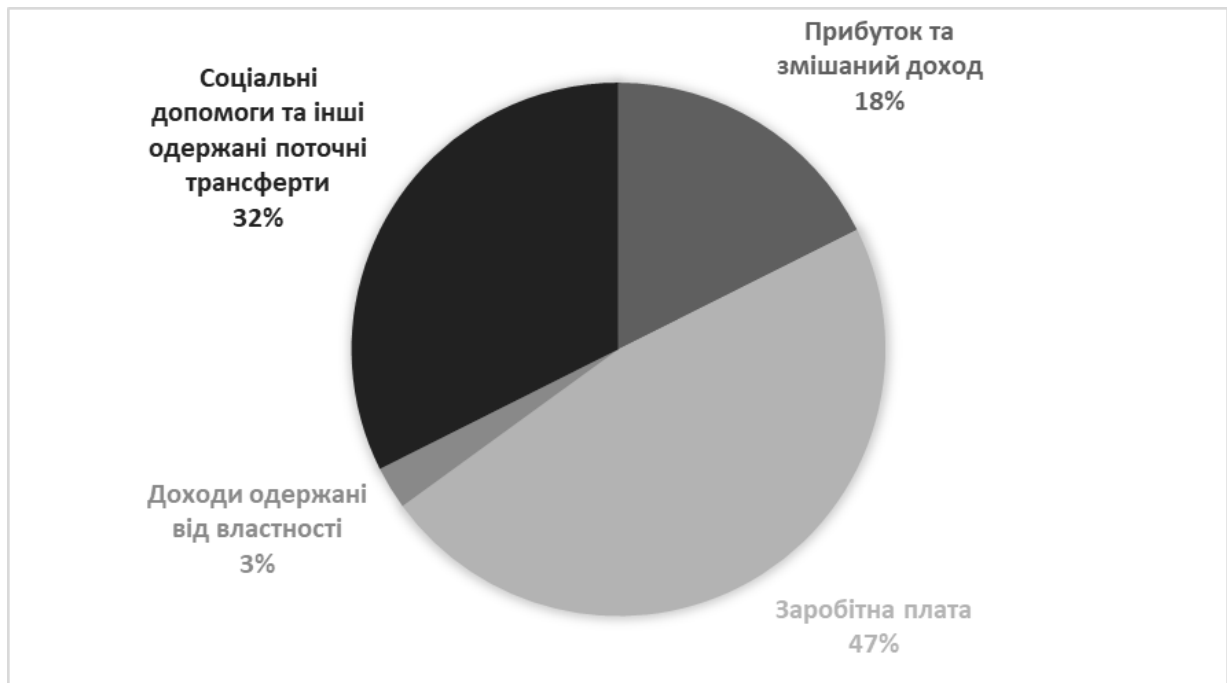


Рис. 2.1. Структура доходів населення України у 2019 р.

Джерело: Складено самостійно за даними [20]

Аналіз даних по середньомісячній заробітній платі штатних працівників за видами економічної діяльності у 2010-2019 рр. показує, що частка оплати праці в загальній величині доходів населення України до 2010 р. неухильно зменшується; частка доходів від власності та підприємницької діяльності неухильно зростає, а частка соціальних трансфертів залишається практично незмінною. Починаючи з 2010 р., стан справ починає стабілізуватися.

Аналіз статистичних даних показує, що в Україні з кожним роком збільшується диференціація соціального розшарування населення. Сьогодні диференціація доходів становить 12,3:1, тобто відношення 20% найбільш

благополучних верств населення до 20% найменш забезпечених гранично-критичне співвідношення не повинно перевищувати 10:1; такого розриву немає в жодній країні економічно розвиненій країні. Рівень середньої нарахованої заробітної плати працівників охорони здоров'я та надання соціальних послуг склав до її рівня в обробних виробництвах 67%, працівників освіти – 65%.

Отже, простежується явна тенденція знецінення інтелектуальної праці висококваліфікованих фахівців у сфері науки, освіти, медицини та інженерів матеріального виробництва.

З проведеного аналізу можна зробити висновок, що низький рівень доходів вказує на загальний низький рівень заробітної плати, що в кінцевому підсумку призводить до соціальної напруженості в суспільстві. Населення з низьким рівнем доходу не в змозі оплачувати освітні послуги, і, отже, знижується рівень освітнього потенціалу в країні.

Також аналізуючи фактори, що впливають на розвиток системи вищої освіти, поряд з рівнем життя, динаміки доходів слід звернути увагу на питання відтворення людських ресурсів, народонаселення країни, його динаміки і тенденції розвитку.

Абсолютне скорочення чисельності населення. Загальні коефіцієнти природного руху населення України характеризуються даними таблиці 2.2.

Аналіз даних таблиці 2.2 показує, що протягом останніх 20 років спостерігається абсолютне скорочення чисельності населення. В останнє десятиліття ХХ ст. ситуацію не пом'якшує навіть позитивне сальдо міграційного потоку в Україну з країн ближнього зарубіжжя. Сумарне зниження чисельності населення України з 1991-2019 рр. склало понад 10 млн. осіб (див рис. 2.2.).

Основним фактором цих змін є динаміка природного руху населення. Для характеристики демографічної ситуації ми використовуємо статистичний коефіцієнт очікування тривалості життя при народженні, тобто число років, яке в середньому належало б прожити людині з покоління народжених в

даному році за умови, що протягом цього покоління повікова смертність залишається на рівні року, для якого обчислений показник.

Таблиця 2.2

Загальні коефіцієнти природного руху населення України

Рік	Природний рух	Міграційний рух	Загальний рух
2001	-369,5	-152,2	-521,7
2002	-364,2	-33,8	-398,0
2003	-356,8	-24,2	-381,0
2004	-334,0	-7,6	-341,6
2005	-355,9	+4,6	-351,3
2006	-297,7	+14,2	-283,5
2007	-290,2	+16,8	-273,4
2008	-243,9	+14,9	-229,0
2009	-194,2	+13,4	-180,8
2010	-200,5	+16,1	-184,4
2011	-162,0	+17,1	-144,9
2012	-142,4	+61,8	-80,6
2013	-158,7	+31,9	-126,8
2014	-166,8	+22,6	-144,2
2015	-183,0	+14,2	-168,8
2016	-186,6	+10,6	-176,0
2017	-210,1	+11,9	-198,1
2018	-251,8	+18,6	-233,2
2019	-272,3	+21,5	-250,8

Джерело: [111]

Аналізуючи дані на рис. 2.2 потрібно відзначити, що вимірає, в тому числі і сама дієздатна частина населення.

Очікувана тривалість життя є найбільш узагальнюючою характеристикою смертності. Порівняльний аналіз даних статистики очікуваної тривалість життя українських громадян і громадян зарубіжних країн, представлений в таблиці 2.2, показує колосальний розрив між ними. Це, пов'язано не тільки з внутрішньою генетикою людини, а головне з соціальним

середовищем в яке вона поміщена [163, с. 65]. Аналіз даних таблиці 2.3 показує, що Україна має найнижчу тривалість життя серед розвинених країн.

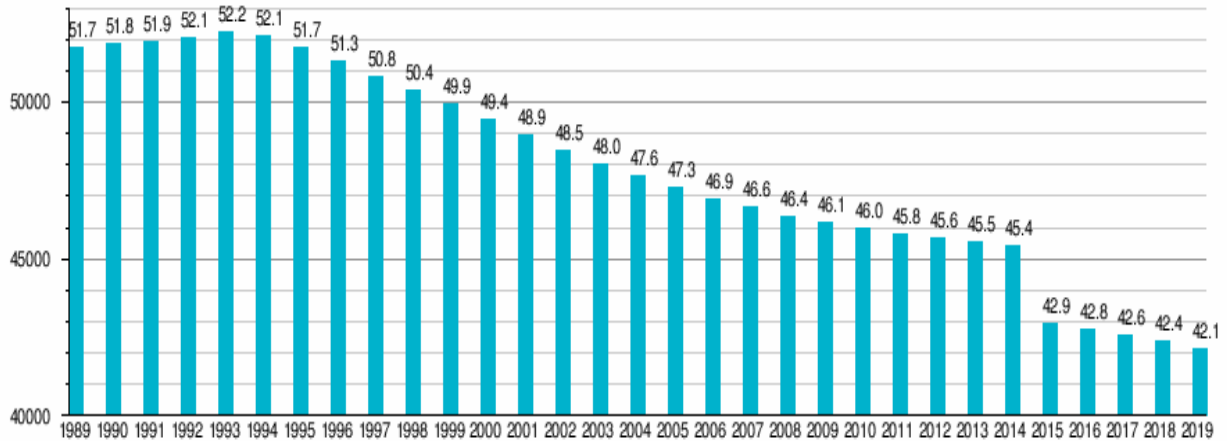


Рис. 2.2. Зміна чисельності населення України 1989-2019 рр.

Джерело: [111]

Тим часом у світі складається принципово інша демографічна ситуація. Як показують дані, зростання населення Землі стрімко зростає. На перший мільярдний рубіж людство вийшло в 1800 р. (для цього йому знадобилося мільйони років); на другий мільярд – в 1930 р., тобто через 130 років. У 1960 р., тобто через 30 років, людство пододало тримільярдний рубіж. У ХХ ст. населення Землі збільшилося в 2,4 рази [203].

Таблиця 2.3

Очікувана тривалість життя при народженні (число років)

	все	в тому числі	
		чоловіки	жінки
Україна	65,9	59,9	72,4
Австрія	77,9	74,7	80,9
Бельгія	78,2	75,0	81,3
Великобританія	77,5	75,0	80,0
Німеччина	77,6	74,3	80,6
Ізраїль	78,6	76,6	80,4
Індія	62,9	62,4	63,3
Китай	70,2	68,3	72,5
Японія	80,1	77,3	84,1
США	76,8	73,9	79,7
Канада	78,7	75,9	81,4

Джерело: [203]

Демографічний вибух у світі і безпрецедентне скорочення чисельності населення в Україні свідчить про наявність системних протиріч в соціально-економічному розвитку країни. Сьогодні тривалість життя в економічно розвинених країнах світу значно вище, ніж в Україні. В Японії тривалість життя досягає 80 років. При цьому тривалість життя у чоловіків – 77 років, у жінок – 83 роки. У нас більшість чоловіків не доживають до 60 років, тобто до пенсійного віку.

Дослідження показує, що прогнози демографів України вельми суперечливі. Одні вчені вважають, що до 2050 р. її населення зменшиться до 30 млн. осіб, тобто на 1/3 в порівнянні з чисельністю початку 2000 р. Інші вчені більш оптимістичні і вважають, що до 2050 р. природний спад збережеться, але розміри його будуть не настільки великі. Це група вчених прогнозує, що, населення збережеться в межах 40-45 млн. осіб з урахуванням міграції населення з країн ближнього зарубіжжя.

Скорочення чисельності населення відбувається через природний спад населення, який не компенсується за рахунок збільшеного міграційного приросту, який в I кварталі 2019 року склав 9,3%. Характеристика відтворення населення в Україні шляхом заміщення природного убутку міграційним приростом, який реально останнім часом має тенденцію до зниження.

Отже, розглянуті тенденції зміни чисельності населення України в останнє десятиліття XX ст. дозволяють гостро поставити питання про причини катастрофічного скорочення її чисельності. Безпосередньою причиною скорочення чисельності населення України після 1992 р. є порушення соціально-екологічних та економічних умов відтворення трудових ресурсів.

Сформована демографічна ситуація в Україні надає згубний вплив на систему освіти і всю економічну систему країни в цілому, а отже і структурне співвідношення потреб у професійних кадрах на ринку праці [163, с. 97].

Є. Романюк зауважує, що у зв'язку із демографічною ситуацією, яка перебуває у стані кризи, постає проблема набору студентів, а зниження

кількості абітурієнтів визначить необхідність вищим навчальним закладам конкурувати між собою. За таких умов саме якість і доступність освітніх послуг, запропонованих вищими навчальними закладами, будуть відігравати дедалі більш вагомий вплив на вибір вищого навчального закладу. У такому контексті важливу роль у розробці та впровадженні відповідної державної політики реформування вищої освіти відіграватиме вчасне й ефективне реагування та пристосування цієї політики до суспільних та демографічних змін і потреб населення при одночасному створенні єдиного європейського простору вищої освіти [146, с. 97].

Н. Кіреєва наголошує, що соціально-економічні умови розвитку держави вимагають модернізації як структури, так і змісту освіти, чіткої орієнтації освітніх послуг на запити й потреби споживачів, а також урахування особливостей кожного регіону держави. Зважаючи на несприятливу демографічну ситуацію, важливим аспектом модернізації системи вищої освіти є оптимізація мережі вищих навчальних закладів. Окрім того, уведення європейських стандартів у сфері вищої освіти передбачає серйозні зміни в мережі вищих навчальних закладів та їх структурі [73].

Натомість цікавих висновків у своєму дослідженні залежності демографічних процесів в Україні та розвитку вищої освіти дійшли науковці А. Корнієнко та С. Войтко, так на їх думку місткість ринку освітніх послуг України буде знижуватися, це пояснюється демографічним спадом у відповідні періоди. Залучення іноземних студентів дозволить покращити цей стан. Уряду України потрібно визначити пріоритетним напрямом залучення іноземних студентів з Китаю, Індії, Південної Кореї та Малайзії для подолання існуючої диспропорції в структурі населення України. Також здійснювати оцінювання можливих обсягів державного замовлення для закладу вищої освіти на базі показників народження і смертності, що дасть змогу визначити обсяги потенційних студентів у закладах вищої освіти [83].

Розглянемо далі рівень зайнятості та безробіття, із один з суттєвих факторів, що впливають на розвиток системи освіти. В даний час рівень

безробіття (за офіційними даними) досить низький, хоча він поступово підвищується. Оцінити дійсні масштаби безробіття досить важко.

Наприклад, за даними обстеження населення з питання зайнятості на останній тиждень серпня 2019 р. слід, що чисельність робочої сили у віці від 15 до 70 років склала 18,06 млн. осіб, або 63,4% загальної чисельності населення цього віку. У їх числі 16,6 млн. осіб класифікувалися як зайняте населення, 1,5 млн. осіб – як безробітні із застосуванням критеріїв МОП. Порівняно з 2018 р. чисельність зайнятого населення зменшилась на 90,1 тис. осіб (див. рис. 2.3.).

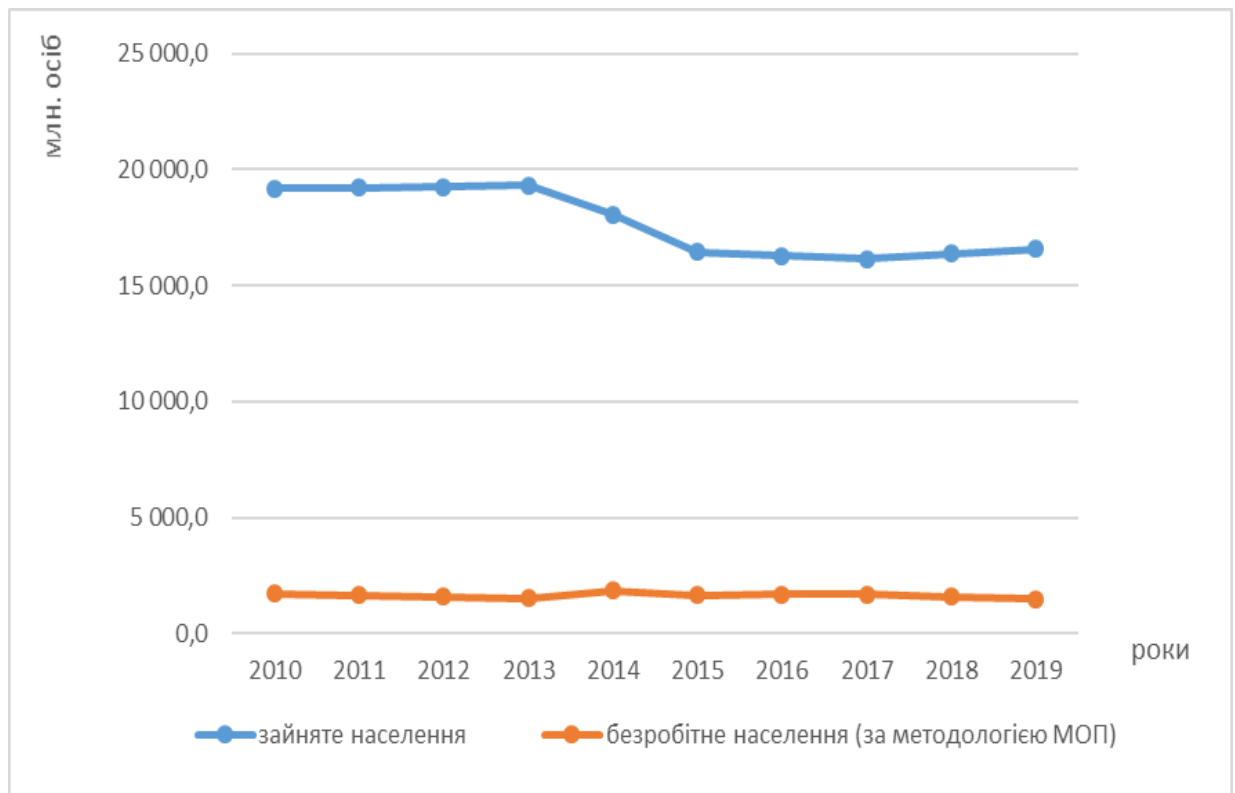


Рис. 2.3. Чисельність зайнятого та безробітного населення України у 2019 р.

Джерело: [20]

Якщо проаналізувати загальну кількість безробітних у 2019 році за професійними групами, то найбільше серед них робочих професій 32%, з яких 18% – робітники з обслуговування, експлуатації та контролювання за роботою технологічного устаткування, складання устаткування та машин та 15% –

найпростіші професії (див. рис. 2.4.).

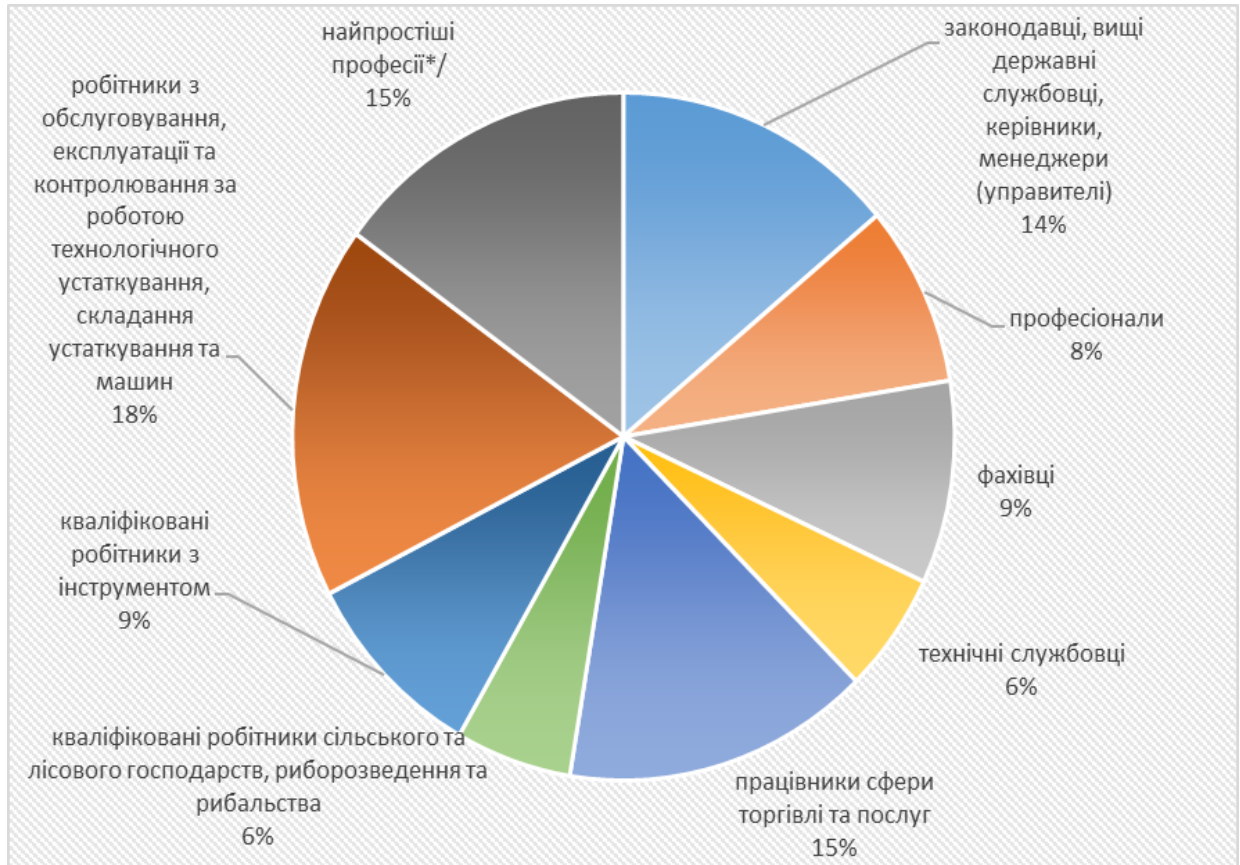


Рис. 2.4. Кількість зареєстрованих безробітних за професійними групами у 2019 р.

Джерело: [20]

За причинами незайнятості у 2019 р. найбільш було звільнених за власним бажанням – 40% та 21% – вивільнені з економічних причин. Потрібно відзначити, що не працевлаштованих після закінчення закладів освіти було всього 9% (див. рис. 2.5.).

Отже, сьогодні в економіці все більше відчувається зростання потреби в підвищенні загальноосвітнього рівня кадрів, збільшується попит на професійну освіту. Якщо існуючі в даний час тенденції у відтворенні кваліфікованих кадрів не зміняться, то в найближчій перспективі можна очікувати зростання безробіття серед некваліфікованого населення, і, перш за все молодих людей, які не продовжують подальшої освіти, які не мають професії і належної кваліфікації.

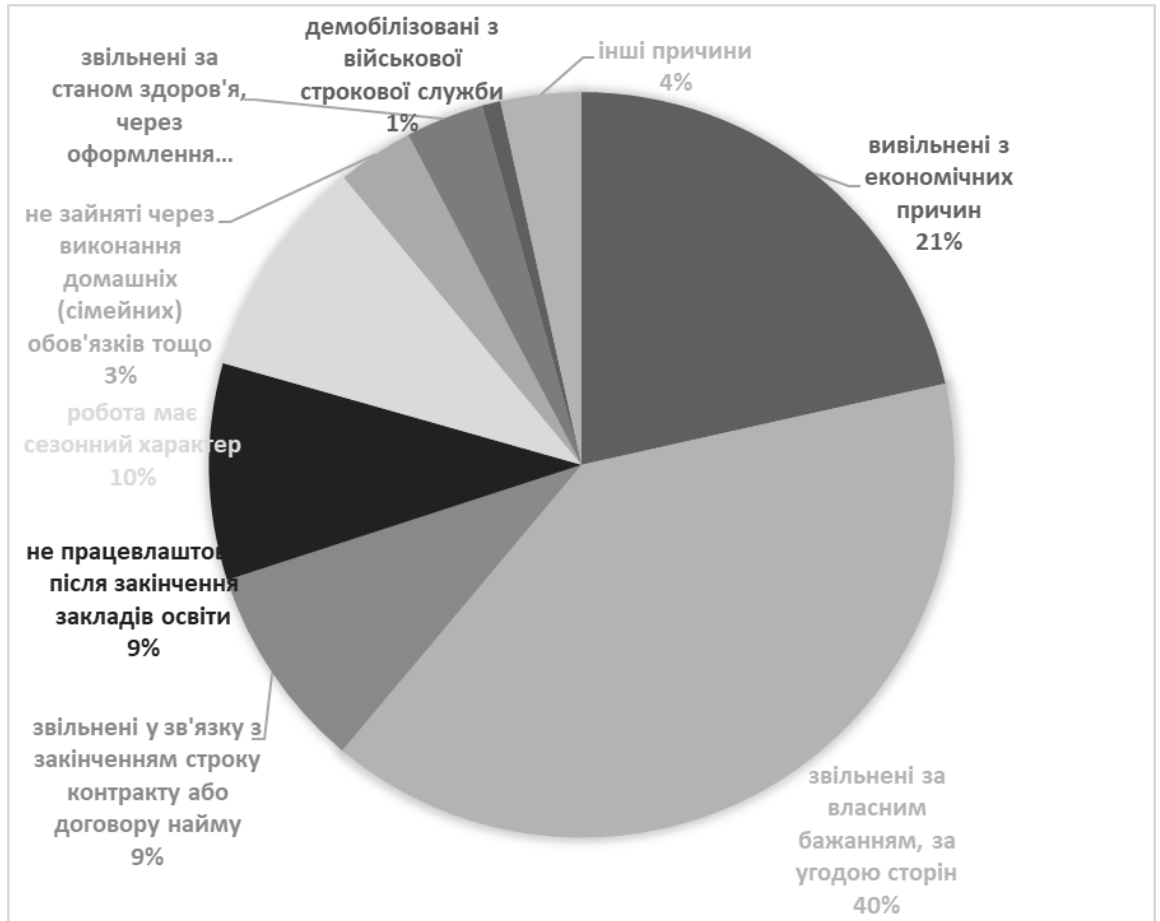


Рис. 2.5. Безробіття населення (за методологією МОП) за причинами незайнятості у 2019 р.

Джерело: [20]

Натомість, якщо проаналізувати частку осіб з вищою освітою в структурі робочої сили та безробітних в Україні у порівнянні з країнами світу, станом на 2018 р., то можливо відзначити, що в нашій країні зберігається високий попит на вищу освіту, так показник рівня охопту вищою освітою в нашій країні становить 79%, але при цьому частка безробітних з вищою освітою є також однією з найвищих (див. табл. 2.4). Це свідчить про те що:

- в українській економіці є надлишок високо освічених осіб;
- відсутній баланс системи освіти з економічною структурою та ринком праці країни;
- не високу якість вищої освіти в Україні.

Таблиця 2.4

Частка осіб з вищою освітою в структурі робочої сили та безробітних в Україні у порівнянні з країнами світу

Країни	Рівень охопту вищою освітою, %*	Частка робочої сили з вищою освітою, % у загальній чисельності	Частка безробітних з вищою освітою, % у загальній чисельності
Україна	79	46	47
Фінляндія	94	41	24
Словенія	86	31	20
Іспанія	85	37	23
Російська Федерація	76	56	37
Польща	73	31	16
Швеція	70	37	20
Туреччина	69	20	21
Чеська Республіка	64	22	10
Велика Британія	62	40	21
Німеччина	62	27	13
Франція	58	37	25
Угорщина	60	25	10
Швейцарія	56	38	27
США	-	34	18
Канада	-	52	37
Казахстан	45	30	21

Джерело: [166; 211]

За даними Державної служби статистики рівень освіти в Україні досить високий, про що свідчать дані Всеукраїнського перепису населення 2001 р. (див рис. 2.6).

Аналіз даних Всеукраїнського перепису населення 2001 р. показує, що за період з 1959-2001 рр. збільшилася кількість населення з вищою і середньою професійною освітою, а з початковою професійною і загальною зменшилася. Отже, з проведеного аналізу можна зробити висновок, що рівень освіти населення України досить високий, проте сьогодні відчувається нестача в професійних працівниках мають, початкову професійну освіту, а зниження

рівня загальної освіти сигналізує про зниження народжуваності, що в кінцевому підсумку в наступні роки призведе до зниження загального рівня професійної освіти.

За даними ООН Україна має високий рівень випускників вищих навчальних з природничо-наукових та інженерних спеціальностей 26,3%, що вище ніж в країнах з дуже високим рівнем людського розвитку (20,2%).

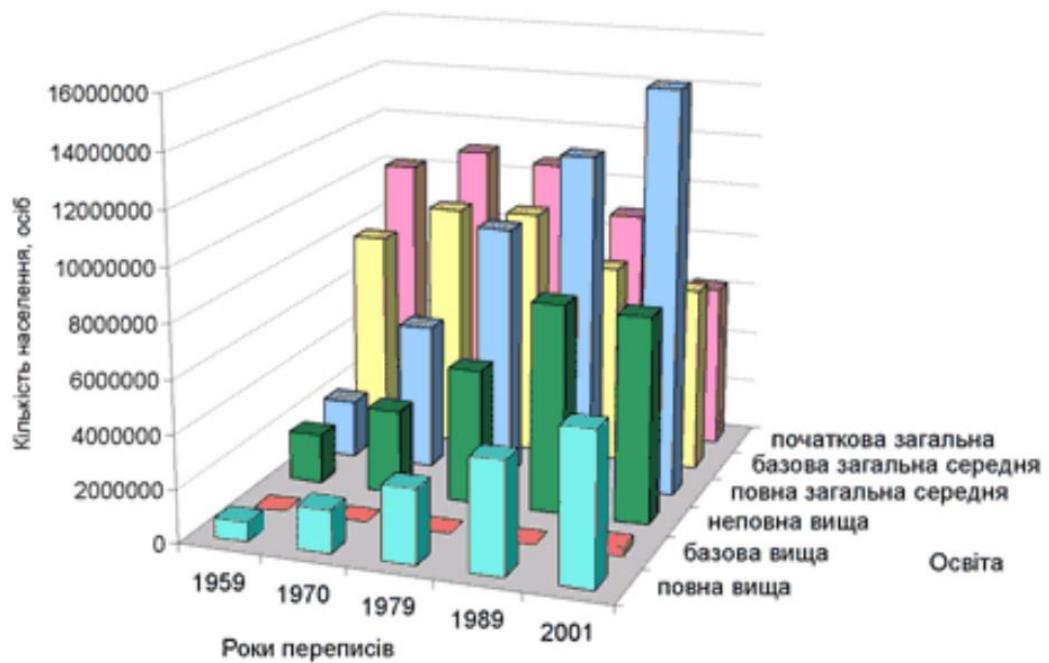


Рис. 2.6. Розподіл населення України за рівнем освіти, за результатом Всеукраїнського перепису населення 2001 р.

Джерело: [20]

Так на фоні досить високих показників вищої освіти (див. табл. 2.5), наша країна має дуже низькі показники економічного розвитку. Так, за результатами 2018 р. вироблений в Україні ВВП у розрахунку на душу населення 8508 дол. США. Порівняно з країнами світу, то Україна знаходиться на позиції між Ямайкою (8607 дол. США) і Белізом (8215 дол. США). Тобто на жаль високі показники вищої освіти в нашій країні, різко дисонують із рівнем ВВП на душу населення, а відповідно із соціально-економічним розвитком. Дана ситуація свідчить про наявність макроекономічного

дисбалансу між системою вищої освіти та ринком праці.

Таблиця 2.5.

Рівень освіти населення України у відповідних вікових групах

	Усе населення		у тому числі, яке проживає			
			у міських поселеннях		у сільській місцевості	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Частка населення (%) у віці 22 роки і старші, яке має повну вищу освіту	27,7	27,2	35	34,6	13,8	13
Частка населення (%) у віці 21 рік і старші, яке має базову вищу освіту	1,6	1,4	1,9	1,6	1,1	1,2
Частка населення (%) у віці 20 років і старші, яке має неповну вищу освіту	21	21,1	22,4	22,2	18,4	18,9
Частка населення (%) у віці 18 років і старші, яке має професійно-технічну освіту	21,4	22,7	19,1	20,5	25,7	26,8
Частка населення (%) у віці 18 років і старші, яке має повну загальну середню освіту	20	19,9	17,5	17,5	24,7	24,5
Частка населення (%) у віці 16 років і старші, яке має базову загальну середню та початкову загальну освіту	11	10,5	7,4	6,9	18	17,4
Частка населення (%) у віці 6 років і старші, яке не має початкової загальної освіти та неписьменні	5,2	5,6	5,3	5,7	5,1	5,2

Джерело: [72]

На думку О. Магути рівень освіченості (частка осіб з вищою освітою) економічно активного населення України є важливим фактором позитивного впливу на реальну макроекономічну динаміку, а також ключовою передумовою забезпечення інноваційного розвитку в державі. Разом з тим, високі показники вищої освіти в Україні порівняно з країнами світу не призводять до адекватного економічного росту, що свідчить про низьку економічну ефективність вищої освіти. Отже, система вищої освіти в Україні потребує суттєвого реформування, спрямованого, в першу чергу, на підвищення її якості та відповідності сучасним інноваційним потребам, налагодження адекватного взаємозв'язку між структурою та змістом освіти, з одного боку, і реальними потребами економіки – з іншого [99, С. 64].

На жаль, те, чим Україна заслужено пишалася – кваліфіковані кадри, на

межі зникнення. Вибірковий аналіз по ряду передових галузей (машинобудівної, авіаційно-космічної, ракетної і т. п.) показує, що середній вік кваліфікованих робітників та інженерів понад 60 років. Зміни їм майже немає, дуже мало висококваліфікованих кадрів молодше 40 років. Фактично це означає, що через п'ять років нікому буде працювати в промисловості з наукомісткими технологіями. Підготовка висококваліфікованого персоналу (як робітників, так і інженерів) займає 10-15 років. Мінімальний термін-5 років і не для всіх спеціальностей це можливо.

Брак кваліфікованих кадрів відчувають в першу чергу керівники. Саме вони першими стикаються з неможливістю знайти кваліфікованого робітника або інженера. Вже зараз відсутність фахівців стримує розвиток ряду галузей виробництва. Будь-які спроби розвивати промисловість призведуть до того, що дефіцит кадрів стане проблемою номер один. Кваліфіковані фахівці мігрують за кордон.

При тому потрібно відзначити, що кількість вищих навчальних закладів упродовж 1991-2020 рр. збільшилась (див. рис. 2.7). Якщо у 1991 р. їх було 156, то починаючи з 1994 їх кількість різко збільшилась до 232 та продовжувала зростати, найбільша кількість вищих навчальних закладів була в Україні у 2008 р. 253, а з 2009 р. почала знижуватись і вже 2020 р. становила 281 заклад.

Проаналізувавши динаміку вищих навчальних закладів та їх студентів, можливо дійти висновку, що серед випускників загальної освіти спостерігається підвищений попит на навчання у ВНЗ. Позитивну тенденцію збільшення кількості аспірантів та докторантів можливо пояснити зростаючої кількістю учбових закладів, що обумовило необхідність збільшення кількості викладачів. Разом із тим за даними міжнародних рейтингів університетів, величезна кількість закладів вищої освіти в Україні не є конкурентоздатною на світовому ринку освітніх послуг [64, с. 28]. Переважна більшість ВНЗ зовсім відсутня у цих рейтингах, а ті українські університети, що потрапили до них, посідають низькі позиції.

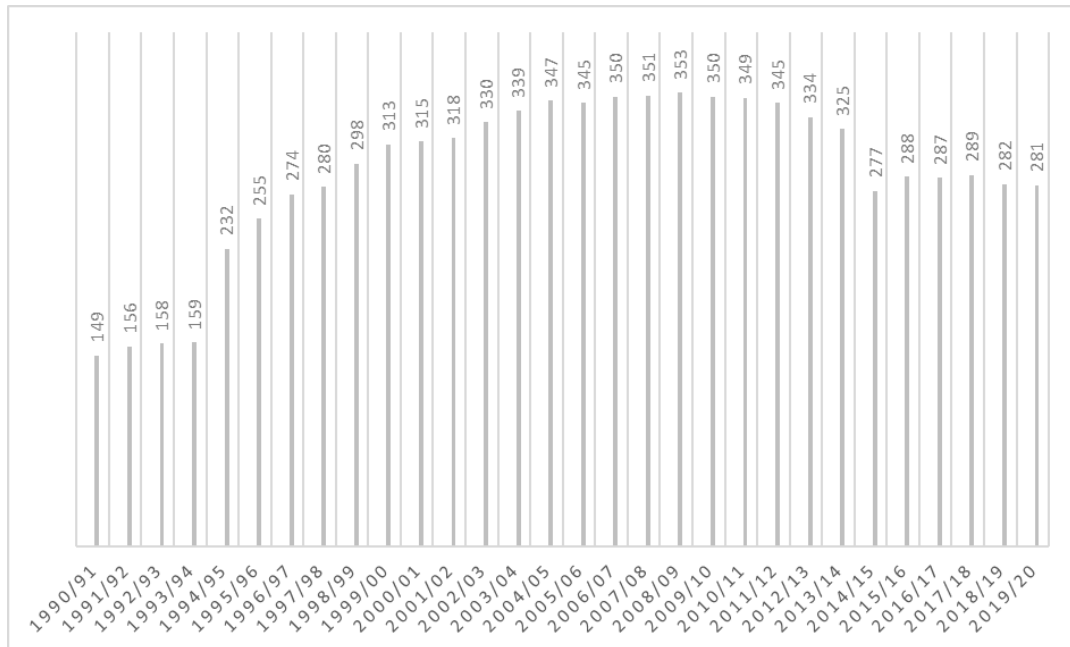


Рис. 2.7. Кількість закладів вищої освіти (університети, академії, інститути) в Україні у 1990-2020 рр.

Джерело: [20]

Подібна тенденція виявляється й у динаміці чисельності студентів вищих навчальних закладів (див. рис. 2.8.).

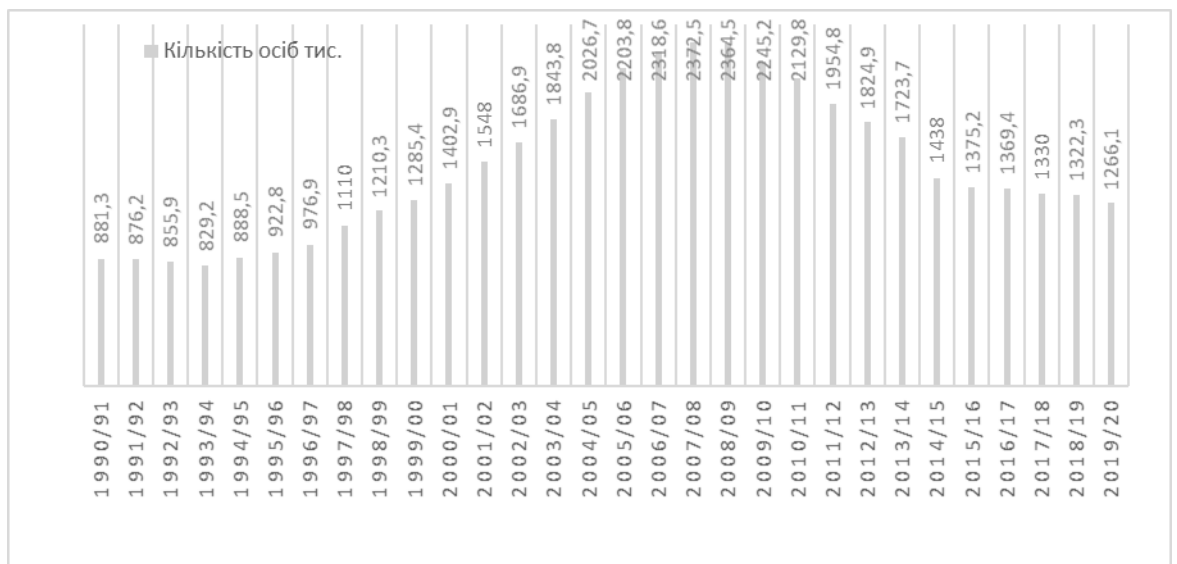


Рис. 2.8. Кількість осіб, що навчаються у закладах вищої освіти (університети, академії, інститути) в Україні у 1990-2020 рр.

Джерело: [20]

Також схожу динаміку виявляють тенденції кількості аспірантів та

докторантів в Україні (див. рис. 2.9).

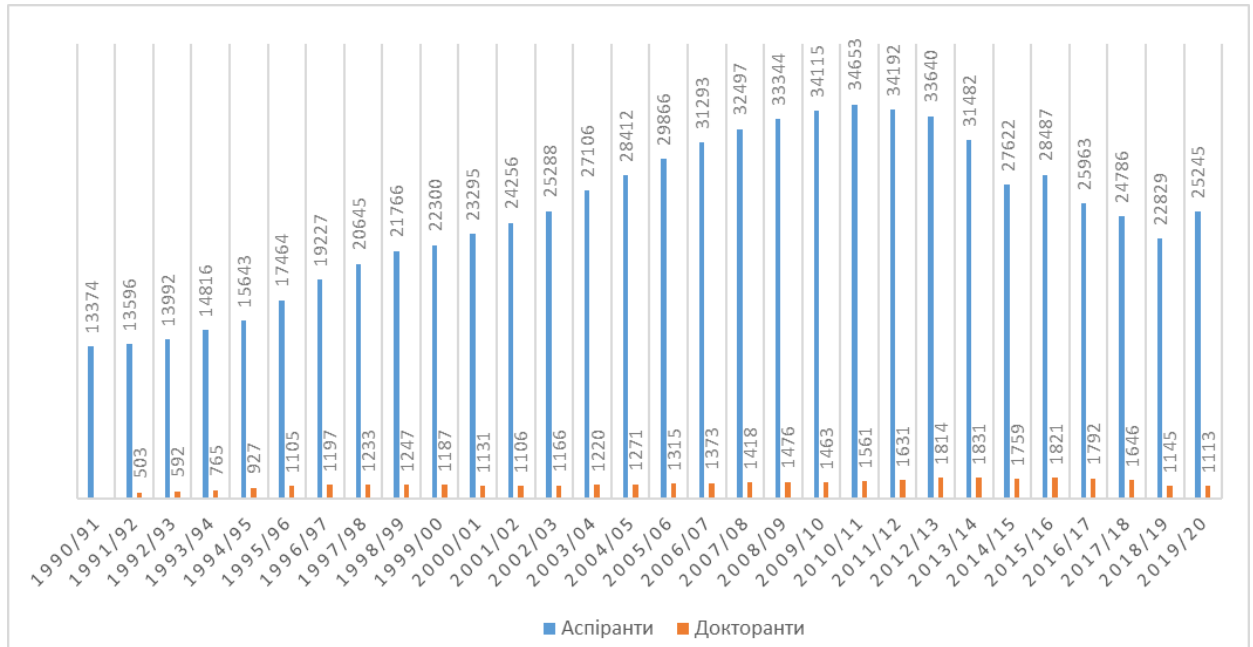


Рис. 2.9. Кількість аспірантів та докторантів, що навчаються у закладах вищої освіти в Україні у 1990-2020 рр.

Джерело: [20]

Таким чином проблемою системи освіти є її дисбаланс та ринку праці. Так працівники з дипломами про вищу освіту працюють не за спеціальністю, хоча залишаються на високих ступенях професійно-кваліфікаційної ієрархії або займаються малокваліфікованими видами праці.

Ю. Савельєва наголошує, що проблемою в системі освіти є велика кількість ВНЗ, які не спроможні здійснити певний освітній внесок у розвиток освіти країни. Ціллю незатребуваних ВНЗ на світовому рівні є тільки випуск молодих спеціалістів з дипломами вищої освіти. При цьому, цей диплом ніяк не забезпечує молодь працею, оскільки вибрані спеціальності не є конкурентоспроможними на ринку праці. Внаслідок цього, молоді фахівці втрачають придбані знання та досвід у ВНЗ та наймаються на роботу не за спеціальністю або зовсім стають безробітними. Головною причиною цих проблем виступає слабка проінформованість молоді про професії та спеціальності, якими вони зможуть оволодіти [150, с. 81].

Стосовно прогнозу рівня освіти населення України, то на думку П.

Шевчука та Г. Швидкої збільшення охоплення населення України повною вищою та початковою вищою освітою в останнє десятиліття, а також природний убуток старших, в середньому менш освічених поколінь призведе до зростання питомої ваги більш освічених мешканців. При цьому на найближчу та середню перспективу зростатиме також чисельність осіб із повною вищою та базовою вищою освітою. Згодом має зрости рівень охоплення вищою освітою для малочисельних когорт порівняно з теперішніми. Завданням закладів освіти та викладацького персоналу буде дати їм якомога кращі знання та вміння самостійно опановувати нові напрями. Стратегією держави має стати створення стимулів для молоді постійно підвищувати освітній рівень і працювати в Україні [194, с. 96].

Отже, умови, в яких взаємодіють ринки праці та освітніх послуг досить складні. Проведений аналіз показує, що крім економічних проблем, пов'язаних з питаннями вибору пріоритетних шляхів розвитку економіки, збільшення реальної заробітної плати населення, існують серйозні демографічні та соціально-екологічні проблеми. Всі ці проблеми збільшують ризик втрати рівня освітнього потенціалу України, що призводить до зниження рівня економічної безпеки країни. У цих умовах державне регулювання є найважливішим фактором стабілізації соціально-економічних процесів в країні.

2.3. Закордонний досвід впливу держави на систему вищої освіти

Запозичення кращих практик у сфері вищої освіти, за визнанням дослідників, вважається хорошою можливістю використовувати апробовані і добре зарекомендували себе методики державного управління в умовах бюджетних обмежень, викликаних зростаючим попитом на послуги ВНЗ з боку індивідуумів, суспільства і держави. Потреба у швидкому оновленні освітніх програм, широке використання інформаційно-комунікаційних

технологій в галузі, а також необхідність постійного перегляду методів взаємодії з підприємствами бізнесу для ефективності наукових досліджень, не залишає часу на довгий шлях пошуку, розробки та апробації виключно власних нових управлінських рішень.

В якості надійного і простого механізму, що дозволяє розпізнавати, вивчати, а потім адаптувати до власного використання кращі практики, виступає бенчмаркінг.

Слід сказати, що ще в 1994 р. була заснована глобальна мережа бенчмаркінгу (Global Benchmarking Network, GBN), на жаль Україна поки не представлена у даному об'єднанні. Росія ж стала повноправним членом GBN у 2004 р. [22, С. 100].

Наприкінці 1991 р. в сфері вищої освіти була розпочата широкомасштабна програма бенчмаркінгу Національної Асоціації керівників університетів і коледжів, яка покликана забезпечити учасникам проекту об'єктивну основу для реалізації механізмів бенчмаркінгу, пропонуючи путівник по кращим практикам інших організацій. На той момент у дослідженні 26 основних напрямків діяльності коледжів та університетів (таких, як бухгалтерський облік, прийом, нарахування заробітної плати, закупівлі, утримання гуртожитків тощо) взяли участь близько 282 закладів вищої освіти [122, С. 96]. Сьогодні бенчмаркінг перетворився на дієвий і доступний механізм, реалізація якого приносить відчутні вигоди для закладів вищої освіти.

Вже в більш пізніх роботах, дослідники все частіше стали вказувати на цінність бенчмаркінгу у вирішенні питань державного регулювання національних систем вищої освіти. До таких робіт слід віднести роботу, опубліковану в 2016 р. «Рейтинг національних систем вищої освіти» [216]. Пропонований авторами рейтинг є унікальним, оскільки побудований на твердженні, що система вищої освіти в цілому, а не тільки окремі університети мають важливе значення для економічного і культурного розвитку країни, і що різні установи будуть по-різному сприяти досягненню спільних національних

цілей.

Слід також зауважити, що відомий дослідник питань державного регулювання вищої освіти С. Джаміль попереджав про те, що група елітних університетів не здатна задовольняти потреби національних економік і самих студентів, це завдання вирішується всією національною системою вищої освіти, яка включає в себе безліч різних ВНЗ, що пропонують необхідні освітні програми. Саме такі університети здатні забезпечувати ефективний і сталий розвиток економіки країни [8, с. 36].

Найостанніші дослідження підтверджують обґрунтованість такої заяви стосовно всіх національних систем вищої освіти. У 2017 р. Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) запропонувала цілу програму сприяння підвищенню ефективності систем вищої освіти, яка включає в себе інший, не пов'язаний з традиційним підходом інституційних зіставлень в системі вищої освіти, заснованих на еталонних показниках окремо діючих університетів. У центрі уваги реалізованої програми бенчмаркінгу – практика і досвід успішного вирішення складних завдань державного проектування політичних рішень, міжстранові зіставлення, взаємне навчання і підтримка процесів розвитку, пов'язаних в першу чергу з оцінкою кращих методів управління всією групою ВНЗ конкретної країни. ОЕСР, враховуючи високий попит на порівняльну оцінку функціонування національних систем вищої освіти, надає великого значення бенчмаркінгу, вважаючи його інструментом розвитку та підвищення ефективності національних систем вищої освіти на основі надання урядам різних країн набору готових рішень для сприяння у виробленні напрямів державної політики.

Йдеться про створення так званої «лабораторії для всіх», що об'єднує в собі міжстранові зіставлення на основі міжнародного бенчмаркінгу різних систем вищої освіти. В якості вихідного матеріалу в такій лабораторії розглядаються кращі управлінські практики, що реалізуються на національному, регіональному або інших рівнях систем вищої освіти, в залежності від державного устрою країни і особливостей реалізації освітніх

програм. ОЕСР бере на себе обов'язок по збору та аналізу порівнянних на рівні держав даних, спостереженню за розвитком подій в складному і такому, що швидко розвивається секторі, налагодженню політичного діалогу та обміну досвідом на міжнародному рівні, виявленню довгострокових тенденцій і проблем, а також наданню відповідних консультацій з питань політики у сфері вищої освіти.

Цілі реалізованої програми ОЕСР – формування контрольних показників ефективності систем вищої освіти, які дозволяють:

- порівнювати між собою різні аспекти функціонування системи вищої освіти;
- виявляти сильні і слабкі сторони системи вищої освіти в кожній країні;
- забезпечувати основу для взаємного навчання;
- створювати базу даних для розробки стратегій підвищення ефективності системи вищої освіти різних країн.

Бенчмаркінг ефективності системи вищої освіти побудований на використанні трьох його типів (таблиця 2.6).

Програма ОЕСР спирається на довгу історію становлення державної підтримки вищої освіти і виходить з того, що система вищої освіти знаходиться в тісному зв'язку з соціально-економічним становищем держави. Соціально-економічне становище породжує політику, спрямовану на задоволення потреб суспільства як такого.

Ці суспільні потреби визначаються сторонами, зацікавленими у розвитку сфери вищої освіти, які вимагають від політичної системи дій щодо визначення пріоритетів.

Пріоритети втілюються в завдання, призначені для вирішення національною системою вищої освіти. Вкладення ресурсів в університети, а саме в освіту, в наукові дослідження і в розвиток системи взаємодії зацікавлених в їх діяльності сторін, спрямоване на досягнення поставлених державою цілей.

Таблиця 2.6

Класифікація бенчмаркінгу для державного регулювання національних систем вищої освіти

Типи бенчмаркінгу	Коротка характеристика типів
Метричний бенчмаркінг	Використовується для визначення країнами сильних і слабких сторін своїх національних систем вищої освіти та зіставлення своїх результатів з результатами інших країн. Цей підхід відрізняється від звичайного метричного бенчмаркінгу, коли організація визначає наскільки добре вона працює по відношенню до контрольної «мети»
Практичний бенчмаркінг	Використовується інформація про практику діяльності національних систем вищої освіти для з'ясування результативності системи вищої освіти та кращого розуміння причин, що лежать в основі наявних результатів. Цей підхід визначає, які види практики отримують найкращі результати і допомагає країнам в обміні новими ідеями розвитку
Бенчмаркінг політики	Використовується інформація про державні політики, які є ключовим фактором корисності національних систем вищої освіти. Зіставлення політики між різними системами спрямоване на краще розуміння зв'язків між політикою і результатами, генерування знань і розробку нових стратегій для підвищення ефективності роботи.

Джерело: складено автором

Результатом цих процесів є продукти або те, що вища освіта надає зовнішньому світу (висококваліфіковані фахівці, публікації, наукові розробки і т. д.). На наступному етапі результати діяльності ВНЗ взаємодіють з навколишнім середовищем, що призводить до прояву первинного (в результаті споживання продукту індивідуумами) і вторинного (в результаті споживання продуктів суспільством) результатами споживання. В кінцевому підсумку цінність описаних процесів і виявлених ефектів споживання визначає результативність національної системи вищої освіти. Програма ОЕСР з бенчмаркінгу містить в собі послідовність етапів роботи з організації державної підтримки національних систем вищої освіти, яка дозволяє концептуалізувати і аналізувати систему вищої освіти для кращого розуміння процесів, пов'язаних з діяльністю ВНЗ. Ґрунтуючись на рекомендаціях ОЕСР, національні уряди отримують можливість створювати, реалізовувати і постійно вдосконалювати проекти державної підтримки ВНЗ.

Державну підтримку вищої освіти, на нашу думку, слід розглядати як

процес розподілу обмежених ресурсів бюджету між вступаючими в змагальну взаємодію економічними суб'єктами, відповідальними за реалізацію освітніх послуг з соціальною корисністю.

Найчастіше в країнах світу відповідальність за вищу освіту полягає на відповідному міністерстві або департаменті. Однак, наприклад, в Данії, як і в Україні, відповідальність за різні типи ВНЗ розподіляється між галузевими міністерствами. В Ірландії і Великобританії між вищими навчальними закладами і міністерством були створені органи, що займаються розподілом і контролем за використанням державних коштів, з тим щоб уникнути прямого політичного контролю над окремими установами.

Як правило, міністерства курують ВНЗ відповідно до законів, кодексів та інших правових актів. міністерства відповідають за розробку політики в галузі вищої освіти, яка визначається відповідно до національних або інституційних стратегічних планів і планів розвитку. У деяких країнах міністерства також відповідають за розробку національних пріоритетів, стратегії розвитку або плану розвитку вищої освіти. Крім того, є країни, в яких міністерство призначає зовнішніх (а іноді і внутрішніх) зацікавлених осіб членами органів управління на рівні установ.

Національні органи із забезпечення якості також є важливою частиною зовнішнього управління ВНЗ. Ці органи часто відповідають за формування стандартів якості та проведення експертиз, розробку і реалізацію політики і стандартів з метою підвищення якості освіти в навчальних закладах.

Міністерство зазвичай підтримується консультативним або дорадчим органом національного рівня, радою з вищої освіти. Ці органи зазвичай консультують міністерство з питань, що стосуються політики в галузі вищої освіти і науки. У деяких випадках вони можуть також відстежувати і аналізувати європейські або міжнародні тенденції в контексті свого розвитку. Такі органи національного рівня іноді включають ректорів ВНЗ, а також представників інших міністерств, профспілок, політичних партій, місцевих органів влади, ВНЗ і студентів.

Кожна країна також має загальнодержавний орган, який складається з керівників усіх ВНЗ держави, включаючи приватні університети. Цей орган зазвичай називають Радою ректорів, він подають міністерству пропозиції щодо розвитку сектору вищої освіти і вносить пропозиції або дає висновки щодо проектів законів та інших нормативних актів у цій галузі.

Міністерство також звертається за консультаціями та експертними висновками до таких органів, як студентські спілки та інші громадські організації студентів.

На додаток до організацій європейського рівня (наприклад, Європейська комісія та EUA), існує також кілька міжнародних рад ректорів, які впливають на управління у вищій освіті в певній галузі або регіоні. Такі міжнародні органи сприяють співробітництву і взаємодії між політиками вищої освіти та інституційними суб'єктами в різних країнах, а іноді і на різних континентах. Крім того, вони сприяють встановленню загальної практики управління та політики у сфері вищої освіти по всьому світі.

Багато дослідників, розглядаючи державні моделі фінансової підтримки ВНЗ, як механізму управління, вказують на несправедливість розподілу коштів бюджету по відношенню до тієї частини суспільства, яка оплачує через податки витрати на вищу освіту, але не отримують її, а задовольняється лише додатковими ефектами для суспільства. Більш того, частина індивідуумів набувають послуги вищої освіти за плату, тим самим двічі виступають в ролі інвесторів: перший раз, оплачуючи податки, а другий раз оплачуючи власне навчання або навчання своїх дітей в повному обсязі вартості освітньої послуги. Саме тому дослідники зацікавлені в пошуках кращих моделей державної підтримки ВНЗ, реалізація яких дозволяє збільшувати віддачу витрачених коштів бюджету і коштів приватних інвесторів для окремих індивідуумів і суспільства в цілому.

Питання про цінність державної підтримки вищої освіти, є порівняно новими в наукових дискусіях. Г. Чартренд, стосовно до сфери культури, наголошує, що державна підтримка – це політичне рішення [202].

Г. Хорунжий, досліджуючи процеси розвитку концепцій державних політик у сфері вищої освіти в Європі, робить висновок про те, що виникнення політичних ідей про важливість державної підтримки вищої освіти пов'язане з післявоєнними ідеологіями економічного націоналізму і держави загального добробуту [183, с. 68]. Разом з тим, останнім часом відбувається поступова трансформація політичних механізмів від прямих державних інтервенцій у напрямку ринку і саморегулювання, тобто «відкат» держави у сфері вищої освіти.

Невипадково останнім часом економісти і політики все частіше звертаються у своїх дослідженнях до цієї теми і присвячують свої роботи не тільки виявленню ролі держави у функціонуванні національних систем вищої освіти в умовах ринкової економіки, а й інституційному оформленню державної підтримки ВНЗ, а також механізмам її реалізації. Слід зазначити, що в контексті державної підтримки, автори розглядають державу як «носія довгострокових інтересів суспільства».

Національними урядами різних країн світу, на думку багатьох дослідників, використовуються дві основні моделі державної підтримки: атлантична і континентальна.

Атлантична модель передбачає розвиток університетів в логіці економічної доцільності, а континентальна модель – в логіці державного замовлення і функції відтворення соціальної структури.

У європейських країнах (континентальна модель) вища освіта є державною послугою і, як правило, пропонується безкоштовно або за невисокою вартістю. Підтримка закладів вищої освіти США (атлантична модель), включаючи державні ВНЗ, має відмінну від європейських країн економічну природу і будується в основному на середовищах приватного сектора. Дохід американських ВНЗ залежить від оплати за навчання, від меценатства і спонсорства випускників. У результаті, в середньому, вартість послуг вищої освіти для одержувачів в США є вищою, ніж в Європі.

Багато дослідників відзначають також, що і освітні програми, що

реалізуються в рамках цих двох моделей, мають суттєві відмінності, оскільки американські програми спрямовані на більш практичну і професійну орієнтацію, а європейські – більше орієнтовані на теоретичні пізнання і спрямовані на розвиток інтелектуальних здібностей одержувачів послуг.

Крім того, в європейських країнах вища освіта є найважливішим елементом соціальної мобільності та інтеграції, тому метою університетської освіти в Європі, за висновком практиків, є сприяння створенню більш справедливого суспільства. Тому країни ЄС намагаються збільшити кількість студентів у вищих навчальних закладах. Надаючи можливості для соціальної мобільності, університети дозволяють студентам з неблагополучних верств населення не тільки переходити на кращу роботу, а й більш повно брати участь у житті суспільства. Разом з тим, широкий доступ до вищої освіти передбачає ризик, пов'язаний зі зниженням якісних характеристик освітніх послуг. У США для вирішення цієї проблеми відбувається скорочення фінансової підтримки ВНЗ, які приймають студентів за низькою вартістю навчання, що в результаті призводить і до обмеження доступу студентів з малозабезпечених сімей до вищої освіти. Для вирішення цієї проблеми європейські країни висувають на перший план вимоги про підвищення якості самих університетів.

Деякі автори виділяють ще одну модель державної підтримки ВНЗ – директивну, яка отримала широку підтримку в дев'яності роки в пострадянських країнах та в Китаї. Відмінними рисами цієї моделі є встановлення обсягу та порядку оплати професорсько-викладацького складу, доведення до закладів вищої освіти напрямів підготовки та квот на студентський контингент по кожному з напрямів, створення детальних стандартів та контроль за їх реалізацією, а також державне призначення ректорів.

Однак в останні роки директивна модель фактично не реалізується жодній з країн світу, а в розвитку континентальної і атлантичної моделі дослідники все частіше відзначають тенденції до зближення, незважаючи на те, що раніше ці моделі протиставлялися і вважалися принципово різними.

Таке протиставлення ще й сьогодні відзначається деякими авторами, проте, на думку багатьох дослідників, джерелом конфронтації є не відмінності, а політичний дискурс навколо штучно створених бінарних моделей. Найчастіше постійно підтримувана антитеза – це звична практика послідовників створення єдиного європейського освітнього простору протиставляти Європу і США як учасників конкурентної боротьби за економічну перевагу. Іншим прикладом служать дискусії навколо «вирівнювання європейського ландшафту вищої освіти» і «соціальних наслідків глобалізації», де відомою бінарною парою виступають Болонський процес і національні системи.

Разом з тим на думку В. Вахштайна, конструюються сьогодні бінарні типології національних систем освіти – це гонитва за вислизуючим світом, відчайдушна спроба зачепитися за національні відмінності освітніх моделей, відшукати їх непорушні культурно-історичні підстави і надати їм детермінуючу силу. Якщо щось в освітніх системах світу ще й доступно класифікації, так це вектори їх змін [13, с. 322].

Такий підхід автори пояснюють тим, що останнім часом існуючі раніше протиріччя поступово зникають, а вектори розвитку двох обговорюваних моделей направляються в протилежних напрямках, оскільки атлантична модель, яка завжди вважалася ліберальною, поступово набуває рис державної моделі, а континентальна модель, з першорядною роллю держави, навпаки, рухається шляхом лібералізації. У цьому випадку здається очевидним, що досліджувані моделі рано чи пізно будуть повністю невиразні, або хоча б будуть близькими одна до одної. Однак, на думку В. Вахштайна, питання про остаточну конвергенцію атлантичної і континентальної моделей залишається відкритим, оскільки, як тільки одна з моделей наближається до іншої, як до зразка, сам зразок встигає змінитися абсолютно в іншому напрямку, віддаленому від свого початкового положення [13, с. 323].

Як ми вважаємо, відповідь на питання про причини такого руху міститься в основних положеннях концепції економічної соціодинаміки і теорії опікуваних благ, побудованих на компліментарності принципово різних

індивідуальної та соціальної корисності.

Відзначимо, що обговорювана раніше головна відмінність між цими двома моделями, полягала в різних уявленнях про цілі вищої освіти. Зіткнення цих цінностей та ідей налічує багатовікову історію, але в центрі дискусій завжди знаходилося одне і те ж питання: держава або індивідууми отримують більш значущу корисність від послуг вищої освіти. Державна підтримка національної системи вищої освіти в США була заснована на визнанні пріоритету індивідуальної корисності послуг вищої освіти над корисністю цих послуг для суспільства як такого. У європейських країнах суспільна корисність послуг вищої освіти є головною порівняно з індивідуальною.

Разом з тим останнім часом в рамках обох моделей з'явилося безліч схожих позицій щодо корисності послуг вищої освіти для суспільства та індивідуумів, оскільки знання перетворюються на вирішальний фактор економічного розвитку держави.

Основні положення концепції економічної соціодинаміки і теорії опікуваних благ дозволяють розглядати послуги вищої освіти вже не як бюджетний тягар, а як ефективні бюджетні інвестиції в людський капітал. Як ми зазначали в попередніх розділах, держава, основною метою якої стає досягнення стійкого довготривалого економічного зростання, беручи до уваги поступальний рух у бік освіти і науки, як найголовнішого тренду і ключової умови розвитку нової економіки, спрямовує бюджетні інвестиції на розвиток людського капіталу, як життєво важливого для неї активу. У цих умовах країни, що реалізують континентальну модель підтримки вищої освіти змушені не тільки займатися пошуком додаткових бюджетних коштів, але і перекладати частину фінансової відповідальності за розвиток ВНЗ на приватний сектор, оскільки бюджетних коштів виявляється недостатньо, а держави, що реалізують атлантичну модель, враховуючи, що обмеженість коштів приватного сектору, які направляються у вищу освіту, не дозволить досягати довгострокового економічного зростання, змушені шукати бюджетні кошти на додаткове фінансування ВНЗ. З точки зору концепції економічної

соціодинаміки і теорії опікуваних благ, це цілком зрозумілий процес, оскільки соціодинамічна еволюційна модель дозволяє виділяти цикли і квазіцикли еволюції різних типів благ, і на цій основі змінювати роль держави, що реалізує соціальний інтерес шляхом розпізнання мінливих в ході соціодинамічних циклів соціальних властивості благ і переміщення їх з однієї базової групи в іншу.

В результаті такого розуміння процесу розвитку і відбувається зближення двох моделей державної підтримки, які історично визнавалися протилежними. В якості підтвердження можна привести висновок групи українських дослідників, які вважають, що на тлі глобальних тенденцій в світовому освітньому просторі, виявляється концептуальний збіг цілей освітніх політик, наприклад, держав ОЕСР, які включають в себе країни, що реалізують як атлантичну, так і континентальну моделі державної підтримки.

Невипадково схожими виявляються і вимоги до інструментів, які використовують різні країни для державної підтримки національних систем вищої освіти, оскільки близькими стають політичні пріоритети різних країн. Яскравим прикладом можуть служити вимоги до методів, які використовуються національними урядами для розподілу ресурсів. Основні вимоги до методів і моделей державної підтримки сформовані на основі пріоритетів державної політики наднаціональними організаціями, зайнятими дослідженнями в галузі вищої освіти. Світовий банк, наприклад, виділяє такі з них: цільова і стимулююча орієнтація, прозорість і послідовність, сприяння стійкості, фінансової автономії та практичної реалізації [153]. Не можна заперечувати, що пред'являються вимоги є актуальними для будь-якої країни, зацікавленої в розвитку національної економіки.

Відомо, що традиційно національними урядами використовуються три основні методи розподілу ресурсів: інкрементний, формалізований і побудований на «бюджеті з нуля».

Інкрементний метод є найстарішим і найбільш поширеним підходом у сфері вищої освіти. Зазвичай базується на даних про розподіл коштів за

минулий рік, в які потім вносяться поправки, що враховують очікуваний рівень інфляції. Основне припущення, закладене в сутність методу, полягає в тому, що цілі установ, їх організаційні структури або освітні програми не будуть змінюватися протягом наступного фінансового періоду. Метод орієнтований на збереження сформованих тенденцій і може повторювати помилки попередніх періодів, а також сильно залежить від уподобань розпорядників коштів, дозволяє здійснювати жорсткий контроль і позбавляє ініціативи з боку ВНЗ.

Формалізований метод реалізується в залежності від кількості студентів, викладачів, або кредитних годин. Підставами для розрахунків служать оцінки тенденцій і узгоджені параметри. Тому цей метод часто використовують для складання узгоджених бюджетів. Щоб визначити, скільки коштів необхідно для реалізації конкретної програми, використовуються формули, які відображають сформовану норму витрат за аналогічними програмами. Метод набув широкого поширення в системі державного регулювання вищої освіти, саме цей метод мається на увазі, коли дослідники говорять про метод на основі даних, що вводяться. В даний час реалізується в національній системі вищої освіти України.

Метод фінансування на «нульовій основі» цей метод відповідає програмно-цільовому фінансуванню і зазвичай використовується в різних видах державних або муніципальних програм. Застосовується до нових програм, або до тих, які істотно змінили напрямки реалізації або обсяг фінансування. Метод знаходить своє застосування і до діючих програм за встановленими критеріями досягнення результатів при переході до нового етапу реалізації. Однак обсяг роботи, який припускають розрахунки за показниками програм завжди пов'язаний з великим обсягом аналізованих даних і відрізняється високою трудомісткістю. Стосовно до національних систем вищої освіти описуваний метод може використовуватися як при фінансуванні нових освітніх програм, так і при залученні цільових коштів за державними програмами в організації фінансового забезпечення ВНЗ.

Оцінка методів економістами, які досліджували національні системи вищої освіти, що застосовують різні моделі фінансування, показала, що інкрементний метод більш об'єктивно оцінює витрати, використовуючи індексні оцінки. При плануванні кожного разу саме інфляція чинила істотний вплив на об'єктивність показників моделі. Переваги методу на нульовій основі в тому, що кожен учасник процесу планування добре розуміє статті доходів і витрат, а це в плановому періоді забезпечує високий рівень компетенцій з боку ВНЗ. На практиці цей метод рідко використовується національними системами вищої освіти, або застосовується для розрахунку фінансового забезпечення окремих програм. Велику популярність у сфері вищої освіти отримав метод, що реалізується з використанням різних формул, що встановлюють зв'язок між обсягом фінансування і кількісними показниками діяльності ВНЗ. Переваги та недоліки всіх трьох описаних вище методів для організації фінансування національних систем вищої освіти можна коротко викласти у формі таблиці (див. табл. 1, дод Ж).

З наведених характеристик не можна з упевненістю говорити про кращий метод фінансування з тих, які традиційно використовуються національними системами. Довгий час розподіл ресурсів у вищій освіті здійснювався на основі інкрементного методу. Цьому методу віддавали перевагу і ВНЗ, здійснюючи внутрішнє планування. Кошторисне фінансування українських ВНЗ, також здійснювалося на основі інкрементного бюджету. Уніфікація вимог до освітніх програм призвела до можливості використання формалізованих процедур при розподілі ресурсів. Нормативно-правове фінансування, яке набуло поширення в більшості національних системах, є найкращим підтвердженням цього процесу. Іншою важливою процедурою в сучасних умовах розвитку вищої школи, що дозволяє здійснювати зв'язок з державними пріоритетами, є програмно-цільове фінансування, яке реалізується на основі так званого «бюджету на нульовій основі». Оскільки державна політика сьогодні все більше спрямовується на Отримання результатів від діяльності ВНЗ для потреб економіки, програмно-

цільовий підхід стає найважливішим елементом в організації фінансування вищої школи. По суті своїй, державна підтримка діяльності ВНЗ з використанням різних методів розподілу ресурсів, перетворюється в складний і комплексний механізм, покликаний забезпечити ВНЗ всім необхідним для реалізації нової ролі ВНЗ в національній і світовій економіці.

У зв'язку з цим, надзвичайно значущим виявляється пошук моделей фінансування, які побудовані на поєднанні відомих способів розподілу ресурсів, кожен з яких в конкретному випадку найкращим чином відповідає вимогам про зв'язки ресурсів з пріоритетами.

Б. Йонгблед та Х. Воссенстейн, досліджуючи протягом півтора року результативність реформ у тридцяти трьох національних системах вищої освіти, встановили, що порівняно з реформами в галузі державного управління, реформи в галузі державної підтримки, спрямованої на досягнення соціальної корисності, мають прямий вплив на ефективність роботи ВНЗ у будь-якій з країн. Це стосується, зокрема, фінансування на основі результатів діяльності, фінансового забезпечення студентів, цільового фінансування на основі державних програм [210]. Висновки вчених отримали свій подальший розвиток у проектах міжнародних організацій, зацікавлених та ефективному функціонуванні національних систем вищої освіти. У 2014 р. Світовий Банк запропонував власну методологію, відповідно до якої з'являється можливість підготувати рекомендації для національних урядів з метою підвищення ефективності функціонування ВНЗ [153].

Збільшення фінансування не повинно здійснюватися без зміни системи. Не можна говорити про більші інвестиції в субоптимальну структуру; навпаки, потенціал додаткових коштів вищий, якщо ясно, як ці кошти підвищать цінність системи і сприятимуть досягненню пріоритетів державної політики. Необхідна абсолютна ясність у тому, як збільшення державного фінансування ВНЗ буде пов'язане з поліпшенням якості освіти та наукових досліджень, сприятиме вкладенню інвестицій різних зацікавлених сторін, а в результаті призведе до збільшення доданої вартості у вищій освіті.

Ф. Цигель [217], наводить схему, яка пояснює успіх моделі державної підтримки вузів. Оптимальною є модель, яка побудована на балансі трьох складових: гарантованого фінансування, фінансування результатів, стимулювання досягнення цілей державної політики шляхом спрямування коштів на інновації плюс розвиток (див рис. 2.9). Тому важливою особливістю рекомендованої моделі фінансування для України повинна стати її збалансованість.



Рис. 2.9. Збалансованість цілей державної політики у моделі державного фінансування вищої освіти Німеччини

Джерело: [217]

Збалансованість повинна бути досягнута в багатьох областях для створення надійної основи успішних реформ, включаючи:

- баланс між стабільністю і стимулюванням;
- баланс між вхідними і вихідними показниками;
- баланс між авансуванням інновацій та винагородою за їх результати;
- баланс між національними цілями та інституційним профілюванням;
- баланс між освітою та науковими дослідженнями як критерії фінансування;
- баланс між поточним фінансуванням вузівської науки та цільовим

фінансуванням пріоритетних досліджень;

- баланс між державними та приватними джерелами фінансування;
- баланс між фінансуванням студентів на основі їх потреб і заслуг;
- баланс між державним контролем і автономією.

Такого збалансованого підходу в Україні в даний час не існує, але він може бути обумовлений особливостями нової моделі, які розглядаються в нашому дослідженні. Тому важливо, щоб запропонована модель мала ознаки наступності, не руйнування існуючої для конструювання нової, а поступовим «комплектуванням» діючої моделі новими елементами, які б в кінцевому підсумку призвели до збалансованості нової системи фінансування вузів.

Таким чином, інша особливість запропонованої моделі полягає в тому, що одні з її компонентів можуть бути тісно взаємопов'язаними між собою, в той час як інші можуть реалізовуватися автономно. За таких умов з'являється можливість здійснити один напрямок змін, навіть якщо інший напрямок не може бути реалізований одночасно. До важливих аспектів відносяться наступні:

- реалізація нової моделі державного фінансування може бути здійснена без одночасного реформування системи фінансування студентів (і навпаки);

- в рамках моделі державного фінансування бажано поєднання всіх компонентів, але нові компоненти можуть бути реалізовані і послідовно, один за іншим;

- загальна схема оплати за навчання (і навіть існуюча схема оплати за навчання), безумовно, повинна бути пов'язана з запропонованими змінами підтримки студентів з малозабезпечених сімей та студентського кредитування. Однак вона може бути реалізована окремо від нової моделі державного фінансування (включаючи її різні компоненти).

Державне фінансування в Україні, як нам видається, виграло б від трикомпонентної моделі. У такій моделі базове (гарантоване) фінансування поєднується з показниками ефективності, а також з програмно-цільовим та інноваційно-орієнтованим компонентом.

Задовольняє встановленим вимогам трикомпонентна модель, запропонована німецькими дослідниками Ф. Цигелем і М. Рішке [218] (див. рис. 2.10). Ця ж модель пропонується в якості оптимальної Світовим Банком, зайнятим пошуком кращої організації фінансування національних систем вищої освіти.

Існує ще одна обставина, яка надає, на нашу думку, істотний вплив на вибір саме цієї моделі державної підтримки для українських вузів. Україна і Німеччина, відрізняються спорідненим типом мислення – холістичним, в той час як країни Європи – аналітичним типом [218, С. 13]. Нелегко зрозуміти наскільки це вірно, проте, по відношенню Німеччини і України, буде справедливим твердження, що тут насправді існують точки перетину – це і континентальна філософія, і гумбольдтівська модель вищої освіти. Саме тому досвід Німеччини, що стала частиною єдиного європейського освітнього простору, може виявитися конструктивним і корисним для попереджувальних заходів стосовно потенційних загроз для української системи вищої освіти.



Рис. 2.10. Компоненти моделі державного фінансування вищої освіти

Є. Суліма, ґрунтуючись на дослідженнях текстових репрезентацій концепту «Вища освіта», проведених на матеріалі статей, опублікованих в українських ЗМІ, роблять також висновок про те, що в подальшому слід очікувати не тільки зближення структур і принципів функціонування німецької та української вищої школи, а й двостороннього перетину німецького і українського соціокультурного концепту «Вища освіта» по ряду

ознак [171, с. 9].

Трикомпонентна модель, використовувана в Німеччині для державної підтримки, надає, на нашу думку, цілий ряд переваг, що забезпечують якість і соціальну корисність не тільки послуг вищої освіти, але також і впливає на поліпшення якісних характеристик самих вузів.

Висновки до розділу 2

Сучасний стан розвитку освіти оцінюється багатьма дослідниками як кризовий. Ситуація кінця ХХ ст. докорінно відрізняється за двома обставинами: по-перше, криза освіти стає світовою; по-друге, криза освіти є одним з основних, якщо не найважливішим, проявів загальної системної кризи, пов'язаної з трансформацією суспільства з однієї цивілізації в іншу. В цілому слід зазначити, що сутність сучасної кризи освіти має деструктивний характер, так як призводить до розмивання меж системи освіти.

Ситуацію, що склалася в українській системі освіти, можна охарактеризувати як досить суперечливу. З одного боку, в результаті ряду заходів, прийнятих на державному рівні, а також в результаті активної адаптаційної діяльності багатьох навчальних закладів всіх ступенів освіти намітилися і розвиваються позитивні тенденції. Формується нова законодавча база, поступово відбувається перерозподіл управлінських функцій, місцеві органи влади починають відігравати більш активну роль у розвитку всіх рівнів, з'являються нові типи навчальних закладів, виникають окремі елементи багатоканального фінансування. Прискорився процес оновлення змісту освіти.

Аналіз здійснення прямих форм державного регулювання освіти, свідчить про те, що їх використання ще не досить добре налагоджено:

- Правове регулювання освіти відрізняється неповнотою і суперечливістю правових норм, єдиної і повноцінної системи правового регулювання освіти поки немає;
- Немає однозначного уявлення про роль державного сектора в

освіті, межі його чітко не окреслені та інституційні форми не розвинені;

- Державна монополія в освіті реалізується слабо і з істотними вадами, процедури ліцензування, атестації та акредитації вимагають коригування, механізм же забезпечення якості освіти взагалі не витримує ніякої критики;

- При істотній потребі в державних інвестиціях у розвиток освіти досі не визначено однозначно їх смисловий зміст, механізм їх здійснення не розроблено, необхідна величина інвестиційних ресурсів не розрахована, не визначені навіть моделі розрахунку для розробки інвестиційних програм.

Проблеми фінансування державних і муніципальних ВНЗ залишаються невирішеними, в цілому їх фінансування здійснюється нижче мінімально необхідного рівня. Разом з цим умови прийому абітурієнтів в державні та муніципальні ВНЗ стають все більш «жорсткими». В результаті відбулося істотне скорочення державного сектора освіти. Одночасно з'явилася значна кількість недержавних ВНЗ, прийом абітурієнтів в які проводиться на більш «м'яких» в порівнянні з державними ВНЗ умовах.

Значне розширення можливостей здійснення ВНЗ позабюджетної діяльності, обмеженої лише законами, що регулюють підприємницьку діяльність, не супроводжується адекватним рівнем свободи і відповідальності за фінансово-господарські результати своєї діяльності.

Державні та недержавні ВНЗ розділені за таким важливим параметром, як фінансування з коштів державного бюджету. Недержавні ВНЗ позбулися законодавчих підстав для отримання фінансування з цього джерела.

Проблемою в системі освіти є велика кількість ВНЗ, які не спроможні здійснити певний освітній внесок у розвиток освіти країни. Ціллю незатребуваних ВНЗ на світовому рівні є тільки випуск молодих спеціалістів з дипломами вищої освіти.

Проблеми фінансування існуючої системи освіти, її доступності та якості не можуть бути вирішені для ВНЗ, що функціонують тільки в організаційно-правовій формі бюджетних організацій. Виникає потреба в

інтенсифікації державного регулювання у сфері вищої освіти щодо реалізації перспективних моделей державних ВНЗ в організаційно-правових формах автономної установи та державної автономної некомерційної організації. Це дозволить вирішити проблему фінансування ВНЗ.

Відсутність державної стратегії в галузі кадрової політики є головною причиною відтоку молодих вчених з вищої школи і науки, що призводить до негативних наслідків і, перш за все, до зниження якості навчання студентів у ВНЗ. Слабо діє механізм мотивації, що стимулює ефективну діяльність професорсько-викладацького складу. Залишається низькою заробітна плата викладачів, незважаючи на підвищення надбавок за вчений ступінь кандидата наук, змушує їх шукати підробітки в декількох ВНЗ, що, звичайно негативно впливає як на якість викладання, так і на їх участь в науково-дослідній роботі.

Ключовою проблемою залишається низький рівень затребуваності окремих категорій фахівців з вищою освітою на ринку праці. Значна частина випускників ВНЗ денного відділення змушені шукати роботу на ринку праці.

Магістральним напрямком вирішення проблем розвитку вищої освіти, на наш погляд, є формування системи соціального партнерства держави, бізнесу та громадянського суспільства. Ефективний діалог між ними дозволить надати перебудові освіти загальнонародний характер, а бізнесу виступати не тільки в якості інвестора, а й учасника перетворень. При цьому об'єктом впливу держави і суспільства повинні бути як державний, так і недержавний сектори системи освіти.

З'ясовано, що умови, в яких взаємодіють ринки праці та освітніх послуг досить складні. Проведений аналіз показує, що крім економічних проблем, пов'язаних з питаннями вибору пріоритетних шляхів розвитку економіки, збільшення реальної заробітної плати населення, існують серйозні демографічні та соціально-екологічні проблеми. Всі ці проблеми збільшують ризик втрати рівня освітнього потенціалу України, що призводить до зниження рівня економічної безпеки країни. У цих умовах державне регулювання є найважливішим фактором стабілізації соціально-економічних

процесів в країні.

Під час дослідження досвіду державного регулювання вищої освіти закордоном були розглянуті такі країни як США, Німеччина, Швеція та Канада. З'ясовано, що вища освіта є одним з найбільш важливих секторів сучасної держави. Поряд з особливостями, характерними для кожної країни, зміни в державному регулюванні діяльності в галузі вищої освіти в умовах світового освітнього ринку мають яскраво виражені спільні риси: зростаючу роль державного управління та нових сучасних форм адміністративно-правового регулювання в галузі вищої освіти; законодавче закріплення таких адміністративних функцій, як прогнозування і планування, в управлінні вищою освітою; багатоканальне фінансування діяльності закладів вищої освіти; забезпечення єдності та послідовності освітніх програм та якості навчання через всі рівні вищої освіти; нормативне регулювання діяльності закладів вищої освіти.

Визначено, що ґрунтуючись на рекомендаціях Програми Організації економічного співробітництва та розвитку з бенчмаркінгу, національні уряди отримують можливість створювати, реалізовувати і постійно вдосконалювати проекти державної підтримки вищої освіти.

З'ясовано, що у світовій практиці державно-громадська парадигма знаходить відображення в основних напрямках реформування системи регулювання вищої освіти: подальше розширення автономії закладів освіти з одночасним підвищенням їх відповідальності за кінцеві результати діяльності; уточнення компетенцій, повноважень та відповідальності органів управління вищою освітою всіх рівнів та забезпечення їх ефективної взаємодії; перехід від розподільного і директивного до регулюючого державного впливу на вищу освіту; розвиток державно-громадських форм регулювання вищої освіти.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ВИЩОЇ ОСВІТИ

3.1. Напрями удосконалення організаційно-економічного та фінансового механізмів державного регулювання розвитку вищої освіти

Прогнозування за своєю сутністю аналогічно розробці стратегії розвитку, так як з нього має починатися державне регулювання. Розроблена стратегія освіти є загальною підставою для здійснення державного регулювання освіти. Вона безпосередньо пов'язана з прогнозуванням сфери освіти. Ці два явища взаємно обумовлюють один одного. З одного боку, без даних прогнозу розвитку освіти неможливо розробити науково обґрунтовану стратегію. З іншого боку, самі основні параметри прогнозу будуть відрізнятися в залежності від наявності та здійснення тієї чи іншої стратегії розвитку.

Тому прогнозування та програмування сфери освіти ми вважаємо специфічною формою державного регулювання, на відміну від тих форм, які з більшою достовірністю можна віднести безпосередньо або до прямих, або до непрямих методів регулювання.

Безпосередньою підставою для впливу держави на сферу освіти повинні бути прогнозні оцінки динаміки її функціонування і розвитку. Прогнозування, будучи формою наукового обґрунтування та імовірнісного передбачення майбутнього стану явищ і подій, дозволяє більш дієво реалізовувати будь-яке втручання держави в економічні та соціальні процеси. Передбачення соціальних, економічних, екологічних та інших наслідків дій, що вживаються, є неодмінною умовою їх успіху [32, с. 159].

У свою чергу прогнозування в освіті може відноситися до різних рівнів і мати різний об'єктний зміст. Прогнози розвитку освіти можна розробляти як

для країни в цілому, так і для окремих регіонів. Прогнозування необхідно і на рівні освітніх установ, конкретних освітніх програм і курсів. По об'єктах прогнозування у сфері освіти розрізняються – розвиток самої системи в цілому, зміна змісту і технологій освіти, організаційні та інституційні форми освіти, ринок освітніх послуг, перспективна потреба у фахівцях та інші подібні аспекти.

В цьому відношенні необхідно визначитися зі сполученням прогнозу сфери освіти з рядом інших прогнозів, перш за все з демографічним прогнозом, а також з прогнозом ринку праці.

Ще один аспект даної проблеми – відсутність моделі для прогнозування розвитку освіти. Принаймні, використовувати в якості такої моделі, наприклад, моделі виробничих функцій або міжгалузевого балансу проблематично. Розрахунки так званого «залишкового фактора» сфери освіти в модифікаціях виробничих функцій, які здійснювалися раніше, в даний час представляються не продуктивними.

Тому ми вважаємо за необхідне визначити методологічні підходи до алгоритмізації подібної моделі і представити її спрощений і найбільш загальний вигляд. Методологія моделі нормативного прогнозу освіти повинна ґрунтуватися на стратегії розвитку цієї сфери. Виходячи з того, що стратегічною функцією держави у сфері освіти є забезпечення умов для вільного саморозвитку особистості всіх громадян країни, в моделі прогнозу необхідно задати такі параметри, які б відповідали найбільш оптимальному мотиваційному механізму саморозвитку людини. В цьому відношенні ми виходимо з того, що навчити і розвинути людину більше того, що вона захоче і зможе сама неможливо. Тому параметри сфери освіти повинні бути такими, щоб вони відповідали індивідуальним здібностям громадян та їх потребам в отриманні освіти.

Даний методологічний підхід передбачає далі необхідність визначення характеру відповідності між кількісними пропорціями і показниками функціонування освіти в структурному (за рівнями освіти) відношенні, з

одного боку, і стратифікацією населення країни щодо креативних здібностей, з іншого. Штучно встановити подібну відповідність неможливо, воно складається об'єктивно. Однак умови для його повної реалізації можуть бути обмежені. Державним органам необхідно розрахувати середній рівень освіти (в кількості років навчання) для того, щоб структура освіти, що складається на його основі, була досяжною в плані ресурсних обмежень.

На наш погляд, методика складання моделі прогнозу включає кілька послідовних процедур. Спочатку визначається середній рівень освіти в кількості років, а також задається діапазон відхилень в роках. Потім розраховуються процентні частки населення з тим чи іншим рівнем освіти. Відповідно до отриманими частками встановлюються нормативи чисельності учнів на різних рівнях. Таким чином можна отримати прогнозу нормативну чисельність учнів і прописати структурні пропорції. Так можна отримати перший базисний зріз прогнозу.

В якості першої умовної моделі пропонуємо наступну модель, представлену на рис. 3.1. У даній моделі в якості середнього рівня освіти вибрано 12-ти річну освіту. Діапазон відхилення – 3 роки.

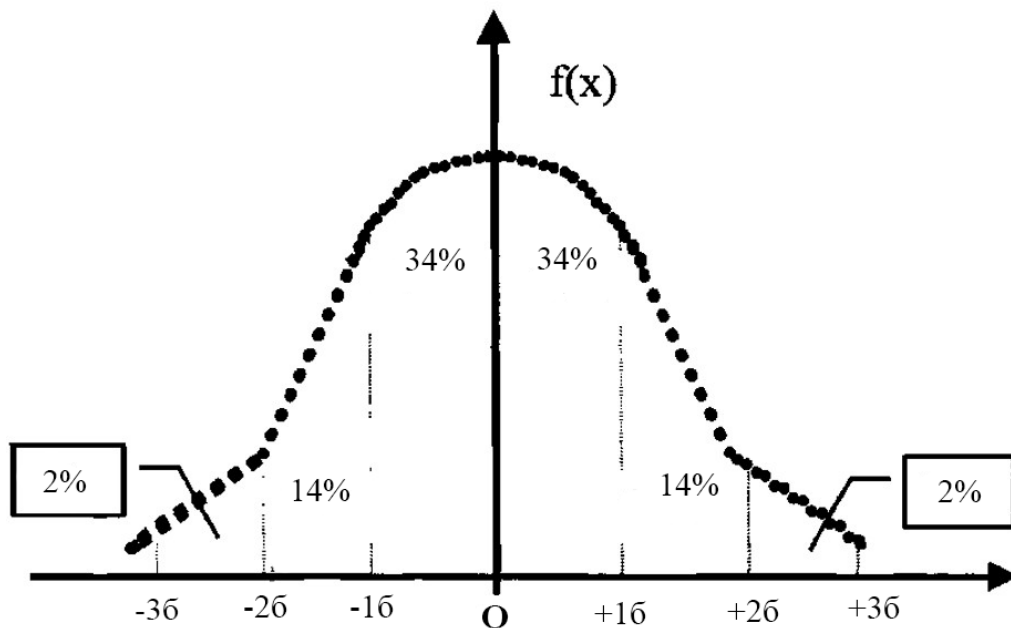


Рис. 3.1. Схема рівнів освіти (у роках навчання) на основі закону розподілу випадкових величин Гауса

Джерело: складено самостійно.

При використанні подібних параметрів структуру освіти можна було б представити наступним чином. Основна середня освіта – 9 років навчання; Повна загальна середня освіта – 12 років навчання; Початкова професійна та середня спеціальна освіта на базі основної – 11-12 років навчання; перший рівень вищої професійної освіти (бакалавр) – 15 років освіти; магістратура та аспірантура – 17-18 років освіти.

Далі встановлюється відповідність між процентними частками населення з різними рівнями освіти на основі закону розподілу випадкових величин Гауса. На основі цього закону частка людей не мають хоча б 6 років освіти не повинна перевищувати 2 %; люди, що не закінчили або мають тільки основну середню освіту (від 6 до 9 років) – 14 %; частка осіб із середнім повним, початковим професійним і середнім спеціальним – 34 %; мають вищу освіту – 50 %, серед яких мають перший рівень вищої освіти – 34 %, які закінчили магістратуру або аспірантуру – 14% і людей з більш високим рівнем освіти – ще 2 %.

Використання кривої нормального розподілу при оцінці здібностей до навчання свого часу, починаючи з 60-их до 80-их рр. ХХ ст., бурхливо обговорювалося і критикувалося однак критичне сприйняття відносилось до якісної оцінки на основі тестів здібностей щодо здатності до навчання. Ми ж використовуємо цей закон для розподілу за рівнями навчання в кількості років. Тому ми вважаємо, що подібна структура освіти за рівнями цілком імовірна. Крім того, з розвитком здібностей і в міру створення економікою ресурсних можливостей може зміщуватися середній рівень освіти.

Далі, виходячи з частки певних вікових груп населення в загальній чисельності, і для цілей отримання бажаної структури розраховуються нормативи.

На основі представлених розрахунків можна визначити базовий нормативний зріз структури освіти за рівнями (див. рис. 3.2).

Аналогічні розрахунки здійснюються і по вищій освіті, враховуючи, що відповідно до нормального розподілу осіб з вищою і післядипломною освітою

має бути 50%. $1,43 * 5 = 7,15$ потім ділимо на 2 і отримуємо – 3,575. Так виходить процентна частка студентів у загальній чисельності населення. Якщо на цій основі визначити норматив чисельності студентів на 10000 населення, то він повинен бути дорівнювати 358 осіб. Якщо ж враховувати перший рівень вищої освіти (бакалавр), що відповідно – 3 роки, то норматив буде дорівнювати 215 студентам на 10000 населення.

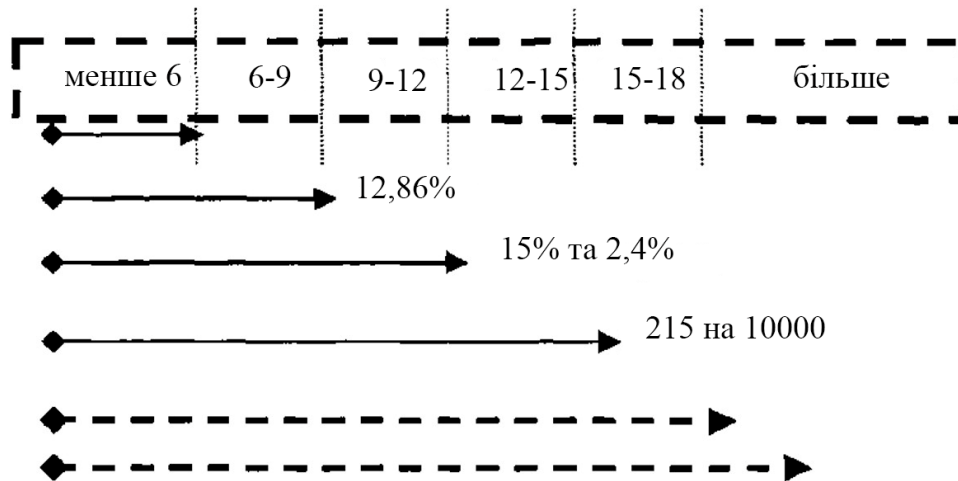


Рис. 3.2. Нормативний зріз структури освіти за рівнями освіти в кількості років навчання

Джерело: складено самостійно.

Потім розраховуються нормативи трудомісткості по кожному рівню освіти. На основі цих нормативів можна змодельовати основні базові нормативи ресурсної забезпеченості розвитку освіти. Останній крок – це розрахунки фінансових нормативів. В якості вихідного ресурсного нормативу може бути взятий індикатор заробітної плати. Всі інші параметри можна умовно визначити в процентному відношенні до основного.

Розроблена за таким алгоритмом загальна модель прогнозу освіти буде відрізнятися тим, що вона не буде екстраполювати сформовані тенденції в майбутнє, а дозволить передбачити принципово новий стан системи освіти.

Стратегія і прогноз, у свою чергу, визначають розробку програм за конкретними напрямками розвитку освіти. Програмування освіти має являти собою цілісну систему, в якій різні суб'єкти освіти розробляють різні за

рівнями і типами програми.

Органи державної влади готують найбільш загальні програми розвитку освіти, що визначають загальну стратегію і охоплюють національний освітній простір. Прикладом подібного типу програм може служити модернізація освіти крім того, на державному рівні можуть розроблятися програми за окремими напрямками («больовим точкам») освіти, але тільки за такими, які мають загальнодержавне значення. Подібна характеристика відноситься, наприклад, до програми розвитку єдиного інформаційного освітнього середовища [67, с. 92].

Регіональні органи влади відповідальні за програми розвитку освіти на регіональному рівні. Більшість же програм у сфері освіти повинні готуватися і реалізовуватися не державними органами, а безпосередньо самими суб'єктами організації освіти або ініціюватися зовнішніми зацікавленими сторонами. Природно, що об'єктивною основою для подібних програм будуть ті проблеми освіти, актуальність вирішення яких найбільш гостра.

Найбільш актуальні програми розвитку освіти пов'язані з двома моментами: з громадянськістю освіти та з її гуманізацією. Перше обумовлено зміною соціо-культурної ситуації, такими проблемами, наприклад, як наркоманія або безпритульність і т. п., друге – рівнем розвитку суспільства і національним багатством країни.

Державні органи можуть не розробляти програми подібного типу, тому що це зона відповідальності «приватних ініціатив» і громадських організацій, але при необхідності держава повинна брати участь в пайовому фінансуванні їх реалізації на основі конкурсного відбору програм.

Таким чином, нормативне прогнозування і система програмування освіти є найбільш істотними формами безпосереднього державного регулювання освіти. Вони є тим основоположним фундаментом, на якому спочивають всі інші форми, методи та інструменти впливу держави на систему освіти, її тенденції та процеси, що протікають в ній. Розглянуті форми являють собою інституційний підхід, своєрідний варіант індикативного планування у

формуванні комплексного механізму державного регулювання вищої освіти.

Удосконалення фінансового механізму державного регулювання розвитку вищої освіти запропоновано здійснити шляхом опрацювання моделі державної підтримки вищої освіти.

Ми пропонуємо здійснити перехід у державному регулюванні діяльності ВНЗ, який гарантуватиме фінансове забезпечення реалізації їх основних функцій – навчання та наукових досліджень, а також правильно враховувати якісні характеристики освітніх послуг та результати наукової діяльності. Пропонований підхід відомий у міжнародній практиці державного регулювання національних систем вищої освіти як узгоджене фінансування на основі результатів діяльності.

Коротко суть пропонованого підходу полягає в реалізації ідеї про узгодження державного фінансування з результативними показниками діяльності ВНЗ. Ця ідея широко обговорюється на міжнародному рівні і часто є центром дискусій при обговоренні політики університетського управління. У висновку Європейської Комісії «Підтримка зростання робочих місць-програма модернізації європейських систем вищої освіти» [208] держави та вищі навчальні заклади заохочуються до впровадження механізмів фінансування, пов'язаних з результатами діяльності. Цей висновок був підтриманий міністрами, відповідальними за вищу освіту у висновках Ради ЄС [205], де керівники висловилися за більш гнучкі системи управління вищих навчальних закладів, включаючи механізми, пов'язані з ефективністю та конкуренцією. Сьогодні пропонований підхід, заснований на результативних показниках, є одним з найбільш визнаних і широко використовуваних національними системами вищої освіти різних країн [200]. Цей підхід в зарубіжній практиці носить коротке найменування PBF (performance-based funding), що дослівно перекладається на українську мову, як фінансування на основі результатів діяльності.

Під принципом фінансування ВНЗ на основі результатів розуміється розподіл ресурсів у національній системі вищої освіти на основі вимірюваних

показників якості освітньої, наукової або інших видів діяльності [198].

Тому, механізм фінансування українських ВНЗ, в основі якого лежить нормативно-подушний принцип, не пов'язаний, як вважають у Міністерстві освіти і науки України, з якісними характеристиками освітніх послуг, а спрямований виключно на виконання державного завдання по їх реалізації, тобто має прямий зв'язок лише з фінансуванням поточної освітньої діяльності. В Україні залишається недофінансованою наукова діяльність ВНЗ, яка також є об'єктом державного регулювання в системі вищої освіти. Виходячи з цього, а також з багаточисельних результатів досліджень і пропонованих рекомендацій щодо стимулювання якості послуг, що надаються в системі вищої освіти, ми вважаємо, що необхідно:

- по-перше, відновити в «праві» на гарантоване фінансування наукову діяльність ВНЗ;

- по-друге, запровадити додаткове фінансування, яке має бути тісно пов'язане з результатами освітньої та наукової діяльності конкретного вишу.

Для вирішення цих питань ми звернулися до результатів досліджень існуючих механізмів організації фінансування ВНЗ Європи, тим більше, що і інструмент нормативного фінансування (основне фінансування) в Україні запозичений з практики діяльності європейських країн.

Для виправлення одного з найбільш значущих недоліків у державному регулюванні діяльності ВНЗ, пропонуємо доповнити базове фінансування обов'язковими нормативами фінансового забезпечення реалізації наукових досліджень. В якості основного елемента пропонуємо використовувати чисельність професорсько-викладацького складу ВНЗ з вченими ступенями. На обсяг фінансування наукової діяльності буде також, як і на обсяг фінансування освітньої діяльності, впливати реалізовані освітні програми та рівні підготовки. Такий підхід, як ми вважаємо, є найбільш зрозумілим, оскільки має схожі характеристики з нормативно-подушним фінансуванням освітньої діяльності, використовуваним Міністерством освіти і науки України, а також широко використовується при організації фінансування в інших

країнах.

Таким чином, основний блок фінансування міститиме в собі три об'єкти фінансування: освітня діяльність; студентський контингент (стипендіальне забезпечення); наукова діяльність. Інший блок пов'язаний з фінансуванням за результатами.

Слід особливо відзначити, що механізм фінансування за результатами не розглядається в якості альтернативи традиційному механізму. Він його доповнює і забезпечує досягнення якісних характеристик результатів діяльності. Найчастіше частка фінансування за результатами істотно менше частки основного (традиційного) фінансування і сам механізм фінансування за результатами використовується не тільки паралельно з традиційним механізмом, але і не скорочує частину основного фінансування, передаючи додаткові кошти для ВНЗ. Цей вид фінансування може підвищити прозорість процесу розподілу ресурсів якщо його умови зрозумілі і носять обмежений характер. Існує стандартний набір інструментів і вимог до їх реалізації.

Так інструменти механізму фінансування результатів діяльності ВНЗ:

- бюджет забезпечення реалізації механізму;
- критерії вимірювання результатів;
- цільова угода на фінансування результатів діяльності між засновником і ВНЗ.

Вимоги до інструментів фінансування результатів діяльності ВНЗ:

- чітко встановлена частка фінансування результатів діяльності в загальному обсязі фінансування ВНЗ;
- мінімальна кількість найбільш важливих критеріїв;
- визначення частки кожного критерію в бюджеті фінансування результатів діяльності;
- паралельна реалізації фінансування результатів діяльності всередині ВНЗ з використанням інструментів «ефективного контракту».

За результатами діяльності одним з головних питань, яке необхідно вирішити для формування механізму фінансування ВНЗ за результатами

діяльності є питання про вибір «правильних» критеріїв для вимірювання результатів. Серед показників, за допомогою яких можна виміряти результативність діяльності ВНЗ, в європейських країнах найчастіше використовуються: чисельність випускників, кількість отриманих студентами кредитів, кількість отриманих дипломів бакалаврів та/або магістрів, число публікацій або рівень цитованості, обсяг залучених коштів зовнішнього фінансування та інші. У наведеній нижче таблиці 2.7 містяться відомості про критерії, які використовуються європейськими країнами при організації фінансування ВНЗ.

Ці відомості представлені в 2015 р. Т. Естерманном і А. Кулик: вони згруповані по потокам грошових коштів, переданих ВНЗ для організації фінансування, в тому числі в рамках базового і додаткового фінансування за результатами [198].

Наш вибір критеріїв здійснювався з урахуванням практики реалізації подібних механізмів у ВНЗ Європи, а також з урахуванням доступності цих змінних для української національної системи вищої освіти. В якості критеріїв в результаті обрані:

- співвідношення заробітної плати випускників до середньої заробітної плати по регіону протягом 1-го року після закінчення ВНЗ;
- питома вага випускників, які працевлаштувалися протягом 1-го року після закінчення ВНЗ;
- число публікацій в розрахунку на одного викладача;
- обсяг зовнішнього фінансування наукових досліджень у розрахунку на одного викладача ВНЗ;
- питома вага іноземних студентів у загальній чисельності учнів.

Всі ці показники добре відомі українським ВНЗ, вони щорічно розраховуються в моніторингу ефективності, а значить є доступними і зрозумілими в застосуванні. Набір цих критеріїв може змінюватися в міру розвитку і ускладнення самого механізму фінансування. Але на першому етапі його реалізації, як нам видається, цей набір є оптимальним. На підставі

викладеного можна запропонувати нову модель державного регулювання діяльності закладів вищої освіти, побудовану на поєднанні основного (традиційного) механізму, що включає в себе фінансування трьох об'єктів: освітню діяльність; студентський контингент; наукову діяльність, а також механізму фінансування, що враховує результати функціонування ВНЗ (рис. 3.3).

В якості обов'язкових вимог до нової моделі державного регулювання ми розглядаємо наступні положення: спадкоємність, простота в застосуванні, прозорість, об'єктивність і рівна доступність формованих на його основі джерел фінансування для всіх ВНЗ України.

Основне (гарантоване) фінансування		Додаткове фінансування	
Об'єкти фінансування	Критерії фінансування	Об'єкти фінансування	Критерії фінансування
Освітня діяльність	1. Чисельність учнів. 2. Рівні підготовки. 3. Освітні програми.		Результати діяльності 1. Співвідношення з/п випускників до середньої з/п по регіону. 2. Питома вага випускників, які працевлаштувалися в перший рік після закінчення вузу. 3. Число публікацій в розрахунку на ППС. 4. Обсяг зовнішнього фінансування наукових досліджень у розрахунку на ППС. 5. Питома вага іноземних студентів в загальній чисельності учнів.
Наукова діяльність	1. Чисельність професорсько викладацького складу з вченими ступенями. 2. Рівні підготовки 3. Освітні програми.		
Студентський контингент	1. Чисельність учнів. 2. Рівні підготовки.		
Загальний обсяг коштів державного фінансування			

Рис. 3.3. Модель державного регулювання діяльності ВНЗ, заснована на засобах фінансового забезпечення

Джерело: складено самостійно

Описаний механізм може реалізовуватися в національній системі вищої

освіти України шляхом підписання двох документів: угоди на наданні субсидії на виконання державного завдання за двома напрямками діяльності – освітньої та наукової; і цільової угоди, відповідно до яких певні цілі узгоджуються між засновниками і ВНЗ. На фінансове забезпечення студентів засновниками направляються до ВНЗ цільові субсидії на стипендіальне забезпечення.

Слід зазначити ще один важливий аспект пропонованого підходу до організації фінансування ВНЗ. Не існує єдиних рекомендацій щодо обсягу коштів, що спрямовуються на стимулювання якості результатів діяльності закладів вищої освіти. Цей обсяг не повинен, як ми вже зазначали вище, знижувати обсяг коштів, що розподіляються на основі традиційного способу. Він завжди буде залежний від можливостей бюджету, але використання інструментів фінансування на основі результатів перетворюється на суттєвий фактор досягнення цілей державної політики в галузі вищої освіти.

Важливо відзначити, що нова модель державної підтримки вищої освіти може допомогти подолати політичні обмеження, викликані публічними і приватними дебатами про недостатнє фінансування вищої освіти в Україні. Оскільки вища освіта є опікуваним благом, а вигоди від послуг вищої освіти отримують як індивідууми, так і суспільство в цілому, воно потребує змішаного фінансування.

Очевидно, що нинішній рівень фінансування вищої освіти в Україні, як державного, так і приватного, недостатній. Незважаючи на те, що питома вага приватних витрат у загальній структурі фінансового забезпечення вітчизняної вищої освіти вища, ніж у багатьох країнах світу, загальний рівень усіх витрат на цей сектор залишається низьким. Про це свідчить значний розрив між загальними витратами на вищу освіту в Україні та інших країнах. Відповідно, питання про збільшення державних витрат на вищу освіту знаходиться довгий час в центрі наукових і політичних дискусій. Що стосується приватних інвестицій, основна їх частина надходить в українські вузи від реалізації освітніх послуг приватним особам. Підприємства бізнесу, інші суб'єкти ринку не виявляють особливої зацікавленості в послугах ВНЗ, в результаті приватне

інвестування в національну систему вищої освіти має обмежений характер. Неясно, як швидко нинішня ситуація може бути змінена, проте очевидно, що відправним пунктом у припущеннях про нову модель організації фінансування є визнання факту про значне недофінансування сектору. Але слід також врахувати, що просте збільшення фінансування вузів не призведе до бажаних результатів, оскільки сам механізм фінансового забезпечення, як ми вже говорили вище, страждає від безлічі недоліків, які служать істотним обмеженням розвитку вузів.

Базове фінансування, побудоване на сукупності фінансового забезпечення освіти і наукових досліджень, забезпечує поточну потребу вузів у джерелах фінансування і стабільність їх діяльності. Фінансування результатів заохочує або накладає стягнення на підсумки минулих періодів (постфактум фінансування), тоді як інноваційно-орієнтований компонент надає фінансову підтримку в досягненні майбутніх цілей, які визначаються на основі переговорів між окремими вузами і засновниками (з урахуванням державних цілей та інституційних профілів).

Важливо відзначити, що оцінка ефективності та результативності не буде пов'язана з базовим або гарантованим фінансуванням, як це сьогодні прийнято в Україні, а буде являти собою окремий елемент моделі державного фінансування. Базове фінансування, в свою чергу, в пропонованій моделі стає залежним від двох напрямків, а саме, від фінансування навчання і наукових досліджень. Підходи до формування обсягу фінансового забезпечення цих двох напрямків будуть збігатися, але кожен напрямок перетворюється в окремий його елемент. Крім того, в рамках гарантованого фінансування слід дотримуватися правильного балансу у вартісних характеристиках освітніх програм, які відрізняються не тільки за пріоритетністю для національної економіки, але також за рівнем їх фактичної вартості. Проведені в роботі дослідження показують, що облік витратомісткості програм перетворюється на вирішальну умову життєздатності вузів. В іншому випадку, вузи, що реалізують особливо витратні освітні програми будуть істотно погіршувати

якість реалізованих послуг. Другий і третій компоненти моделі вже не будуть пов'язані з витратами реалізованих напрямків, а залежати виключно від результатів діяльності, а також здатності вузів змінюватися у відповідь на вимоги навколишнього середовища. На відміну від нинішньої моделі, передбачається, що навчальні заклади матимуть можливість покривати витрати на навчання та наукові дослідження з усіх джерел трикомпонентної моделі. При можливому додатковому фінансуванні, що виділяється за компонентами 2 і 3, рівень загального державного фінансування, що надається в рамках моделі, може бути рівним або відповідати обсягу коштів, відведених національним урядом на цілі вищої освіти.

Для практичної реалізації пропонованого підходу, кожен з компонентів моделі слід наділити відповідними параметрами. Важливо відзначити, що перший компонент моделі будується на елементах «входу» і залежить від нормативів фінансового забезпечення освітньої та наукової діяльності, а два інших компоненти залежать від результативності діяльності вузів і будується на елементах «виходу». Враховуючи існуючі підходи до організації фінансування вузів на основі трикомпонентної моделі, ми конкретизували кожен з її компонентів і пропонуємо деталізовану схему організації фінансування в Україні. Параметри пропонованої моделі можуть отримувати свій розвиток, однак, як ми вважаємо, важливою умовою повинна залишатися простота, прозорість, зрозумілість і доступність таких параметрів. В рамках пропонованої моделі державного фінансування бажаного результату можна досягти при реалізації всіх компонентів, однак можливе і поетапне послідовне впровадження компонентів (рис. 3.4).

Показники другого компоненту не вимагають спеціальних розрахунків, оскільки результативність діяльності вузів можна визначати за допомогою бази даних моніторингу ефективності вищих навчальних закладів Міністерства освіти і науки України, а також порталу моніторингу працевлаштування випускників.

Як критерій оцінки результатів освітньої діяльності вузів в Україні

можна запропонувати показник рівня заробітної плати випускників вузу до середньої заробітної плати в регіоні розташування вузу. Перевагою цього показника, як нам видається, є його доступність, оскільки він представлений на порталі моніторингу працевлаштування випускників, об'єктивність: при оцінці затребуваності випускників вузів на ринку праці використовуються дані Пенсійного фонду України про працевлаштування.



Рис. 3.4. Модель державної підтримки української системи вищої освіти
Джерело: складено самостійно.

Як критерій оцінки результатів наукової діяльності можна, наприклад, використовувати кількість отриманих викладачами вузу вчених ступенів. Цей показник включений в базу даних моніторингу ефективності вищих навчальних закладів Міністерства освіти і науки України.

Нова система державної підтримки працюватиме наступним чином:

Міністерство освіти і науки планує загальну кількість навчальних місць за різними освітніми програмами. Цей план ґрунтується на консультаціях різних зацікавлених сторін, у тому числі галузевих міністерств і відомств, (особливо щодо потреб роботодавців), прогнозах ринку праці та даних про розвиток реального попиту. У свою чергу такий підхід дозволить планувати збільшення або скорочення окремих освітніх програм, а також вводити нові

освітні інноваційні програми. Це надає можливість припинити практику пропозиції тільки наявних напрямів підготовки, а, отже, створити умови для розвитку національної системи вищої освіти. Завдяки цим пропозиціям вузи будуть конкурувати за додаткові місця або за створення нових інноваційних програм. Приватні університети могли б взяти участь у конкурсі, пов'язаному з інноваціями, тому у них є рівні шанси отримати навчальні місця з інноваціями в навчальних програмах. Однак, як ми вважаємо, приватні вузи не можуть претендувати на зарахування до складу державної системи фінансування, оскільки вони не включаються до загальної системи планування та фінансування освітніх програм, але можуть отримувати державне фінансування на реалізацію інноваційних освітніх програм.

Сума, виділена на гарантовані фінансування освітніх програм ґрунтується на співвідношенні витрат між напрямками підготовки, тобто на коефіцієнтах витрат, описаних вище, а також на обсязі коштів, призначених у Державному бюджеті на ці цілі.

Перший компонент також включає в себе нормативне фінансування на наукові дослідження. У нашому поданні обсяг фінансування на науку повинен бути пов'язаний з кількістю професорсько-викладацького складу з вченими ступенями. Згідно наявної зарубіжної практики поточне фінансування фундаментальних досліджень у вузах не заохочується. Вважається, що воно обмежує потенціал університету в гнучкому використанні коштів на дослідження і відповідно до недавньої оцінки, не гарантує ефективність їх використання.

Запропонований у дослідженні підхід до фінансування наукових досліджень:

- відкриває широкий доступ до гарантованого фінансування для зміцнення автономії вузів;
- підвищує якість освітніх послуг;
- сприяє ефективності наукових досліджень за рахунок використання узгоджених показників результативності;

- орієнтує на розвиток інновацій шляхом направлення цільових інвестицій в центри передового досвіду, сформованих в рамках національних стратегій і мають важливе значення для всіх вузів.

Бюджет, запланований на вищу освіту, таким чином, розподіляється на три компоненти моделі фінансування за питомою вагою, яка визначається органом виконавчої влади за погодженням із зацікавленими сторонами.

Показники фінансування визначаються за всіма вузами національної системи вищої освіти для формування обсягу фінансових коштів, які спрямовуються установам у розрізі кожного показника залежно від частки окремої установи, пов'язаної із загальною ефективністю системи. Наприклад, якщо вуз видав дипломи одному відсотку випускників у національній системі вищої освіти, то він отримуватиме один відсоток бюджету, що виділяється за цим показником. Засновники повинні бути наділені можливістю застосовувати вагові коефіцієнти щодо випускників за різними освітніми програмами. Наприклад, випускники інженерних спеціальностей можуть мати більш високу вагу, ніж випускники, які завершили навчання з гуманітарних напрямів підготовки.

Ваги між різними показниками, як ми припускаємо, повинні визначатися засновниками відповідно до державних пріоритетів. Дослідниками рекомендується збалансоване представлення показників освітньої та наукової діяльності. До цього рішення може бути залучена Національна Рада ректорів. Нам видається перспективними для використання показники, пов'язані з працевлаштуванням випускників. Однак можуть бути використані й інші показники, які визначаються пріоритетами державної політики у сфері вищої освіти. Наприклад, останнім часом одним з найбільш обговорюваних питань є питання про інтеграцію вітчизняних вузів. У цьому контексті цілком можливо використовувати, наприклад, показники обсягу коштів, отриманих в результаті проведення спільних наукових досліджень або реалізації спільно розроблених освітніх програм.

Третій компонент, орієнтований на інноваційну діяльність, передбачає

фінансування заходів, що сприяють досягненню цілей, встановлених в угоді про ефективність роботи ВНЗ. Цільові показники враховуватимуть національні пріоритети у формуванні нових освітніх програм, а також у планах розвитку закладів. Для організації фінансування по третьому компоненту можна запропонувати цільові угоди між засновником і кожним вузом, які доцільно продовжувати кожні три роки. Це новий вид договірних відносин, який відноситься до національних цілей і планів вузів. Цільові угоди повинні бути побудовані на обмеженому наборі пріоритетів для вузу в найближчі три роки. У той час як другий компонент фокусується на виборі декількох відповідних показників, які специфічні для місії установи, третій компонент повинен бути пов'язаний з баченням вузу, його майбутньому, відповідно до пріоритетів державної політики в галузі вищої освіти України. Другий компонент забезпечує винагороду за даний стан вузів, в той час як третій компонент підтримує їх майбутні плани. Національні цілі повинні бути також інтегровані в плани вузів шляхом згадки державних пріоритетів у заходах, запланованих до реалізації.

Третій компонент передбачає, крім того, фінансування науково-дослідних центрів передового досвіду з урахуванням наукових досягнень конкретного вузу в рамках національних програм з розвитку науки. Як ми вважаємо, цей компонент може являти собою цільове фінансування обмеженого числа конкретних дослідницьких центрів вузівської науки, здатних генерувати конкурентоспроможні на міжнародному рівні результати досліджень. Відбір вузів в якості об'єктів цього виду фінансування може здійснюватися Міністерством освіти і науки України спільно з ключовими зацікавленими сторонами за певними критеріями для центрів передового досвіду. При цьому вузам може бути рекомендовано підготувати відповідні пропозиції для експертної оцінки. Можливо такий відбір здійснювати стосовно до об'єднаних центрів декількох вузів або вузів і науково-дослідних інститутів.

Таким чином, трикомпонентна модель фінансування не розглядається

нами як окремий інструмент, вона повинна бути частиною загальної моделі управління послугами вищої освіти. Важливо створити сприятливі умови шляхом проведення додаткових реформ в інших областях. Ефект моделі фінансування буде посилюватися під впливом інших елементів планування та управління вищою освітою.

Існує, на нашу думку, кілька умов, що забезпечують максимальну ефективність нової моделі:

- вбудовування пріоритетів державної політики у сфері вищої освіти у плани розвитку ВНЗ та реалізація цих планів на основі довгострокового бюджетування;

- діюча і надійна національна база даних для моніторингу системи з ключовими показниками. Пропонована в роботі модель фінансування побудована на основі даних існуючого моніторингу ефективності вузів, проте розвиток моделі, ймовірно, потребуватиме нових даних, які будуть пов'язані з державними пріоритетами і результатами діяльності вузів. Необхідно забезпечити синергізм моделі з існуючими наборами даних;

- інформаційне забезпечення абітурієнтів та їх сімей про систему вищої освіти в Україні. Комплексна система даних надається сьогодні Міністерством освіти і науки України на основі інформаційного ресурсу. Потрібне розширення бази даних про досягнення випускників та інформації про перспективи ринку праці, зібраної від випускників. Для успішної реалізації моделі потрібна перевірка і посилення адміністративного потенціалу вузів, органів управління та інших відповідних структур;

- надійний процес забезпечення якості освітніх послуг і наукових досліджень, результати оцінки якого повинні постійно доводитися до відома всього суспільства, включаючи учнів, батьків, роботодавців, бізнес та інших зацікавлених сторін. В Україні сьогодні реалізується проект моніторингу ефективності вузів, однак, як нам видається, потрібна більш стисла і зрозуміла форма результатів для суспільства. Існуюча система оцінки вимагає професійних компетенцій для розпізнання справжніх якісних характеристик

окремих вузів;

- розумний рівень міжвідомчої координації для створення прозорості та послідовності у фінансуванні ВНЗ. Ця умова передбачає правильний облік рівня витрат на освітні програми, які найчастіше розрізняються по галузевому компоненту.

3.2. Обґрунтування моделі державно-громадського регулювання розвитку вищої освіти

Ефективність моделі державно-громадського регулювання вищої школи взаємопов'язана зі стратегічним управлінням вузом. Стратегія (англ, strategy) – узагальнююча модель дій, необхідних для досягнення поставлених цілей управління на основі обраних критеріїв (показників) та ефективного розподілу ресурсів [161]. Тому при розробці моделі необхідно враховувати ряд об'єктивних передумов. А саме: 1) «перевиробництво» – насичення ринку пропозиціями освітніх послуг; 2) «вимогливість» – підвищення рівня вимог громадян до якості освітніх послуг внаслідок зростання доходів і свободи вибору освітніх установ; 3) «інноваційність» – значно покращилися технічні, методичні та організаційні можливості надання освітніх послуг, у тому числі мультимедіа, Internet і дистанційне навчання; 4) «динамічність» – орієнтація на впровадження нових освітніх послуг; 5) «диверсифікація» – розширення попиту на види і рівні освітніх послуг, розвиток супутніх і обслуговуючих освіту сфер діяльності; 6) «диференціація» – наростаюча різноманітність потреб населення, що обумовлює значне збільшення асортименту освітніх послуг в умовах лібералізації ринку; 7) «конкуренція» – боротьба освітніх установ за свої сегменти ринку, потенційний контингент учнів, зростання обсягів послуг і зростання рекламних витрат у зв'язку з активізацією конкурентів; 8) «аритмія попиту» – зміна попиту споживачів ринку освітніх послуг, що створюють загрозу стабільності становища освітніх установ,

наприклад, різке скорочення попиту на деякі спеціальності; 9) «падіння попиту» – скорочення попиту, відчутне для виробників освітніх послуг через зменшення чисельності учнів; 10) «люмпенізація» – зростання повного та часткового безробіття населення і збільшення контингенту з низьким рівнем доходів і попитом на платну освіту; 11) «інтервенція» – міжнародна конкуренція великих зарубіжних університетів у зв'язку зі зняттям обмежень на отримання освіти за кордоном і відкриттям нових ринків якісних платних послуг для заможних людей.

Дослідження показало, що можна виділити наступні умови і ресурси успішного становлення і розвитку форм державно-громадського регулювання вищої освіти:

- виділення державних асигнувань на забезпечення діяльності органів громадського регулювання вищої освіти на державному, місцевому та рівні освітнього закладу, надання в їх розпорядження приміщень, обладнання, засобів комунікації, канцтоварів та ін.;

- підготовка, видання і постачання органів державного і громадського регулювання вищої освіти, керівників освітніх установ і громадських рад в них посібниками, методичними рекомендаціями, діагностичними матеріалами, програмами та іншими науково-методичними розробками з організації діяльності суб'єктів державно-громадського управління;

- широка роз'яснювальна робота в засобах масової інформації про цілі, завдання, роль і місце органів громадського регулювання в освітній системі країни;

- організація навчання керівників і членів органів громадського регулювання вищої освіти всіх його рівнів з питань управлінської діяльності, здійснення планування, організації, керівництва, контролю, аналізу, обліку, корекції та інших управлінських функцій, формам і методам взаємодії з органами державного (муніципального) управління освітою;

- цілеспрямована робота з підвищення кваліфікації та перепідготовки керівників освітніх установ і співробітників органів державного

(муніципального) управління освітою з проблеми організації та розвитку державно-громадського регулювання вищої освіти, форм і методів взаємодії з органами громадського регулювання вищої освіти;

- розробка закону «Про органи громадського управління освітою», нормативно-правових документів в муніципальних утвореннях і освітніх установах, що регламентують організацію діяльності органів громадського регулювання з освітнім закладом;

- формування позитивної мотивації до державно-громадського регулювання вищої освіти у керівників освітніх установ, співробітників органів державного (муніципального) управління освітою, учасників освітнього процесу;

- врахування специфіки та особливостей процесу створення та організації діяльності органів громадського регулювання вищої освіти. У їх числі демократичні процедури обрання постійно діючих рад з освіти на загальних зборах, конференціях, з'їздах учасників освітнього процесу; підпорядкування і звітність тільки перед своїми виборцями. А також представленість учнів, їх батьків і науково-педагогічних працівників в органах громадського управління освітою на всіх його рівнях; громадський характер участі викладачів, студентів і представників громадськості в органах громадського регулювання вищої освіти на всіх його рівнях; неприпустимість керівництва органами громадського регулювання вищої освіти з боку чиновників (державних і муніципальних службовців) і створення органів громадського управління освітою при органах державного управління освітою та ін.;

- скликання конференції (з'їзду) суб'єктів освітнього процесу з метою формування громадської ради з регулювання вищої освіти на основі прийнятого законодавчого або нормативно-правового документа (Положення), в якому чітко визначаються його повноваження, зміст діяльності, механізми вирішення можливих протиріч з органами державного (муніципального) управління освітою. До складу ради можуть входити

керівники освітніх установ та представники органів громадського управління цих освітніх установ.

Таким чином, потреби даної структури обумовлені наступною необхідністю: базувати свою діяльність на чітко визначених стратегічних цілях, адаптуватися до змін у зовнішньому середовищі, регулярно переглядати обсяги, структуру, програми та види спільної діяльності. Виходячи з цього, доцільно виділити кілька підсистем державно-громадського регулювання вищої освіти.

Уточнення стратегічних і тактичних цілей і завдань вузу на підставі обраної методології. Стратегічні цілі і завдання пов'язані зі становленням системної цілісності освіти, науки і виробництва. Про досягнення стратегічних цілей і завдань свідчить формування єдиного освітнього простору вузу, науки і виробництва, на основі об'єднання інформаційних просторів; перенесення (трансферу) і продуктивного використання уявлень, ідей, принципів, знань, методів і технологій з одних областей в інші; формування нових форм колективної діяльності. Однією зі складових цієї підсистеми державно-громадського регулювання є і визначення видів стратегій розвитку. Уміння розробити зміни передбачає вирішення головної управлінської проблеми: як досягти необхідних результатів. Цілі – це «результати», а стратегія – «засіб» їх досягнення. Стратегія – це образ дій, якому повинні слідувати для досягнення стратегічних цілей.

Рішення задачі розробки починається з постановки діагнозу внутрішнього і зовнішнього становища навчальних закладів, що входять в організаційну структуру державно-громадського регулювання. Тільки після того, як буде отримано аналіз повної картини середовища існування, буде готовність до розробки обґрунтованої стратегії досягнення результатів. Неправильний діагноз або його відсутність значно підвищують ризик того, що будуть зроблені непродумані стратегічні дії. Стратегія являє собою поєднання обдуманих і цілеспрямованих дій при несподіваному, розвитку подій або виникненні нового конкурентного тиску. Стратегія часом виходить за рамки

того, що ретельно розраховувалося заздалегідь і передбачалося зробити в якості частини загального стратегічного плану. Часто виникають нові обставини, до яких можна, наприклад, віднести зміни в державних освітніх стандартах, успішне введення на ринок нових освітніх послуг, поява нових законів або зміна політики уряду і т. д.

Майбутньому завжди властива значна невизначеність, тому важко спланувати заздалегідь всі можливі стратегічні дії і використовувати передбачувану стратегію без всяких змін. Таким чином, стратегія будь-якої форми державно-громадського регулювання – це поєднання запланованих дій (передбачувана стратегія) і вимушених реакцій на несподівані умови («незаплановані» стратегічні дії у відповідь). Отже, стратегію слід розглядати як поєднання планових і відповідних дій, що є реакцією на зміни в суспільстві і конкретні події. Уміння використовувати різні способи полягає в тому, щоб впровадити стратегію і отримати необхідні результати в планований час.

Тактичні цілі і завдання орієнтовані на якість професійної освіти, обумовлене сучасними вимогами ринку праці, і потреби особистості. Про досягнення тактичних цілей і завдань можна судити по тому, наскільки успішно протікає процес професійного становлення особистості випускників вузів, обумовлений високим рівнем професіоналізму науково-педагогічних кадрів, інноваційними технологіями навчання і виховання, власною навчальною і науково-дослідною активністю, і спрямований на формування професійної компетентності, здатності до самоорганізації та конкурентоспроможності на ринку праці.

Уміння виявити необхідні зміни (сформулювати цілі) полягає в перетворенні заяви керівництва про місію і напрямки розвитку університетського освітнього простору, досягнення яких забезпечить його прогрес. Ідеальним є випадок, коли встановлені завдання включають досягнення довгострокових цілей. Довгострокові цілі показують, що необхідно робити, щоб суб'єкти університетського освітнього простору зайняли таке положення, яке дозволило б їм добре працювати протягом

тривалого часу. Короткострокові цілі визначають безпосередні удосконалення, а також результати, які можуть бути отримані найближчим часом.

Управління змінами обумовлено появою нових обставин і необхідністю проведення коригувальних дій. Можуть знадобитися зміни довгострокових напрямків розвитку, звуження і розширення управлінського бачення майбутнього курсу. Критерії можуть бути завищені або занижені в залежності від накопиченого досвіду і майбутніх перспектив. Пошук шляхів більш успішної реалізації стратегії також є безперервним процесом. Одні цілі і завдання вирішуються легко, інші – практично не піддаються вирішенню. Реалізація всіх цілей і завдань можлива при спільному впливі всієї сукупності управлінських дій, виконуваних різними цільовими групами і окремими особами, з урахуванням всіх типових управлінських інструментів.

Можна вважати, що при здійсненні державно-громадського регулювання вищої освіти висувається мета, яка полягає в створенні системи стійкої взаємодії вузу з освітніми та науковими установами, органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами і бізнес-структурами, місцевим співтовариством, заснованої на чіткому розподілі ролей, відповідальності, часткою участі, спрямованої на підготовку висококваліфікованих і конкурентоспроможних фахівців.

При цьому ставляться наступні завдання – створення умов, що забезпечують безперервну освіту; структурно-функціональна інтеграція установ профосвіти і підприємств; формування єдиного освітнього простору вищої школи в союзі з виробництвом і наукою; демократизація державного управління вищою професійною освітою; залучення громадськості до вирішення проблем освіти.

Необхідно врахувати і принципи, до яких віднесемо – принципи симбіозу і сепарабельності, діалогічності і емерджентності; адитивності і диференціації, кмітливості і добровільності:

Принцип симбіозу. Правило, яке робить симбіоз дійсно взаємовигідним

– відсутність конкуренції: симбіонти або використовують різні частини спільної діяльності, або один з них споживає те, від чого інший радий позбутися. Мова йде не просто про відносини за принципом «виграш-виграш», симбіотичні відносини між партнерами набагато ефективніше звичайного партнерства, так як приносять відчутну вигоду обом сторонам, практично не вимагаючи витрат. У всіх випадках сильні сторони кожного з партнерів як би компенсують слабкі сторони другого «симбіонта». Існує правило, що дозволяє відрізнити симбіотичні відносини від інших: в симбіозі партнери не конкурують між собою і кожен отримує відчутну вигоду практично без витрат за рахунок того, що сильні сторони одного з партнерів або компенсують слабкості, або значно збільшують силу іншого. Саме до таких відносин з партнерами варто прагнути в державно-громадському підході до управління сучасною вищою школою.

Принцип сепарабельності. Даний принцип зводиться до твердження про те, що реальні системи, відокремлені одна від одної по простору і часу, мають кожна свій власний внутрішній стан, який не залежить від чогось зовнішнього. Під сепарабельністю в різних науках розуміють здатність об'єкта до поділу на складові компоненти без втрати властивостей. Застосовність принципу сепарабельності повинна, мабуть, обмежуватися деяким «мінімальним буттєвим обсягом», оскільки нескінченно дробити дискретну субстанцію неможливо.

Принцип діалогічності. Ідея про необхідність діалогу вихователів і виховуваних, зародившись в Стародавній Елладі, отримала свій дещо специфічний розвиток в методах середньовічного навчання, а потім в педагогічних роботах новітнього часу. Тенденція останніх десятиліть розглядати виховання як суб'єкт-суб'єктний процес дозволяє сформулювати цей принцип як найважливіший для педагогіки. В даний час в ході формування державно-громадського регулювання вищої освіти йде пошук форм діалогу, створення ефективних методик його ведення, процес переорієнтації мислення і свідомості на діалог. Будь-яка точка зору має право на існування і має свою

більш-менш обмежену «правильність», адекватність.

Принцип емерджентності. Отримання при об'єднанні елементів нового цілого працездатної освіти, потенціал якої вище суми потенціалів об'єднаних елементів, носить назву емерджентність. Тобто емерджентність – це нова властивість (інформація), що з'явилося в результаті об'єднання елементів в систему. Передбачається, що елементи до об'єднання не володіли подібним властивістю. Це явище знаходиться в рамках діалектичного закону переходу кількості в якість.

Принцип адитивності. Принцип адитивності симетрії, згідно з яким зовнішні впливи, що викликають різні явища, не можуть володіти більш високою симетрією, ніж породжуваний ними ефект, тобто нове явище володіє симетрією не нижче симетрії причин, що його породили.

Принцип диференціації. Диференціація є в даний час одним з ключових напрямків оновлення освітніх установ. Це визначається тією роллю, яку відіграє диференціація в реалізації різноманіття освітніх систем, розвитку індивідуалізації навчання, здібностей, пізнавальної активності школярів, нормалізації їх навчального навантаження і т. д. Онтогенетичний розвиток когнітивних структур йде по лінії їх прогресивного ускладнення, по лінії зростання їх системної ієрархічної організації і підпорядковується в числі інших одному з найбільш загальних законів або принципів такого ускладнення – закону або принципу системної диференціації. Він полягає в тому, що більш розвинені, складні, високорозчленовані та ієрархічно впорядковані когнітивні структури, що допускають глибокий, широкий, багатоаспектний і гнучкий аналіз і синтез дійсності, розвиваються з більш простих, дифузних, глобальних або погано розчленованих структур шляхом їх поступової диференціації. Так як диференціація може відбуватися багаторазово, розвиток когнітивних структур схематично може бути описано формою дерева з все більш розгалуженою кроною.

Принцип кмітливості. Одним з існуючих підходів до вирішення поставлених питань є прийняття постулату «кмітливості» – особливого

принципу розуміння активності індивіда, що лежить в самому фундаменті емпіричної психології. Принципами кмітливості ми називаємо ті правила судження, яким ми охоче підкоряємося і яких ми дотримуємося як аксіом на тій тільки підставі, що, відмовившись від них, наш розум не міг би скласти майже ніякого судження про дане рішення.

Принцип добровільності. Кожен добровільно визначає ступінь своєї участі. Принцип добровільності і рівнодоступності означає, що в пропонуваній діяльності має право брати участь будь-який освітній заклад, що відповідає вимогам законодавства. Ніхто не може примусити до участі проти його волі. Це принцип, згідно з яким жодна, навіть сама незначна, дія не повинна відбуватися без згоди партнерів, даного абсолютно свідомо і без всякого тиску. Реалізація принципу добровільності здійснюється за рахунок вимоги особистої присутності договірних сторін і публічного вираження або письмової згоди на вступ до союзу. Принцип добровільності означає, що участь (або неучасть) в діяльності, голосування за або проти за те чи інше рішення є виключно правом суб'єкта, що входить в об'єднаний союз. Даний принцип означає також, що ніхто не може (не повинен) впливати – на громадянина України з метою примусити його до участі або неучасті, а так само на його вільне волевиявлення. Подібні дії кваліфікуються адміністративним і кримінальним законодавством як правопорушення і тягнуть за собою відповідальність.

Як показало дослідження, в процесі державно-громадського регулювання повинні дотримуватися організаційно-педагогічні умови. До них відносяться: функціонування і розвиток єдиного інформаційно-освітнього середовища; використання проектно-цільового підходу до управління; організація системного моніторингу змін державно-суспільних відносин в управлінні вищою освітою; розширення інтеграції вузу з наукою, виробництвом, бізнес-структурами, місцевим співтовариством);

В ході дослідження були виявлені три етапи державно-громадського регулювання вищої освіти:

- Діагностичний аналіз. На даному етапі проводиться комплексний системний аналіз соціально-економічного стану з метою визначення положення освітніх установ, що входять в університетський освітній простір, в системі освіти і науки: аналіз цілей і критеріїв управління, ранжування проблем управління, дослідження зовнішнього і внутрішнього середовища методами STEP і SWOT-аналізу, виявлення конкурентних переваг і вибір стратегічних пріоритетів розвитку.

- Стратегічне планування. За допомогою методів експертних оцінок, системного аналізу та прогнозування здійснюється формування цілей і критеріїв управління розробки стратегічних ідей розвитку, моделювання розвитку освітнього простору, прогноз показників розвитку, розробка цільових комплексних програм розвитку.

- Управління реалізацією стратегії. Це один з найважливіших етапів стратегічного управління, на якому стратегічні плани матеріалізуються в практику управління. На даній стадії визначаються завдання, умови та етапи реалізації стратегії, здійснюється впровадження цільових комплексних програм макросистем округу, ведеться коригування стратегій, здійснюється моніторинг реалізації стратегічного плану, робиться оцінка ефективності стратегії за кінцевими результатами діяльності всіх суб'єктів. Практика підтверджує доцільність діагностики, планування та реалізації стратегії за основними макросистемами управління. Це дозволяє застосувати системний підхід, вести паралельне опрацювання стратегії, а на стадії реалізації стратегії використовувати діючу структуру управління установ, що входять в університетський освітній простір. Складовою цього етапу є організація діяльності його макросистем, визначення стадій життєвого циклу і структура управління. На нашу думку, в структурі управління можна виділити, в свою чергу, також три складові: 1) університетське ядро у вигляді сукупності взаємопов'язаних підрозділів і колегіальних органів управління наукового, навчального, інноваційного, адміністративного та обслуговуючого профілів, що здійснюють свої функції

на підставі Статуту та відповідних положень; 2) інноваційна інфраструктура у вигляді самостійних юридичних осіб різного правового статусу, створених за ініціативою або за участю установ, що входять до університетського освітнього простору, для виконання функцій, пов'язаних з інноваційною діяльністю у сфері науки, наукомісткого виробництва, сертифікації. А також захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності, трансферту технологій, підготовки та перепідготовки кадрів (взаємодія з інфраструктурними підрозділами здійснюється на основі статутних документів, а також в рамках асоціативної діяльності); 3) стратегічні партнери – підприємства та організації, залучені в освітню, наукову та інноваційну діяльність на основі асоціативних або двосторонніх договорів (угод) про співпрацю, довгострокових програм або спільно реалізованих комплексних проектів.

Іншими словами, в процесі державно-громадського регулювання вищої освіти здійснюються наступні етапи: аналітико-прогностичний, заснований на аналізі освітньої ситуації, стану освітніх установ, що входять в університетський освітній простір, і прогноз їх розвитку; програмно-цільовий, в ході якого на основі проекту розвитку всіх суб'єктів розробляється програмно-цільовий комплекс заходів, є планово-організаційним засобом відбору ключових проблем і забезпечення їх вирішення; проектно-діяльнісний, який забезпечує реалізацію програмно-цільового комплексу заходів і створює умови для подальшого розвитку; корекційно-регулюючий, що забезпечує корекцію процесу управління, програмних заходів, ресурсозабезпечення і, таким чином, регулює умови якісних змін у функціонуванні та розвитку суб'єктів-установ; оціночно-інформаційний, що забезпечує об'єктивну оцінку реалізації організаційно-педагогічних умов державно-громадського регулювання на основі моніторингу, формування та зростання якості освіти, контролю за реалізацією програмно-цільового комплексу заходів.

Крім того, в ході дослідження були виявлені проблеми, що зустрічаються в процесі державно-громадського регулювання. Проблеми

управління – складна ситуація (завдання) управління, що вимагає дослідження фахівцями і дозволу для підтримки стану об'єкта управління в заданих критеріях. Процес досягнення поставлених цілей за допомогою сукупності критеріїв управління, тобто кількісних показників, що оцінюють траєкторію руху системи, є досить складним, тривалим, багатокритеріальним, що піддається активному впливу зовнішнього середовища. Проблеми – це об'єктивні або суб'єктивні перепони, що встають на шляху реалізації поточних і оперативних планів діяльності.

В основі проблем управління лежать об'єктивні (внутрішні і зовнішні) і суб'єктивні причини. Внутрішні причини залежать від освітнього закладу і можуть бути вирішені методами менеджменту. У їх числі недостатнє або неякісне опрацювання плану; нестача виробничих ресурсів; недолік грошових коштів для забезпечення робіт і послуг; помилки в стандартах і регламентах освітнього процесу і технології; недостатнє маркетингове дослідження ринку в частині обсягів послуг, вартості навчання, попиту і ємності ринку та ін.; моральний і фізичний знос основних засобів; робота на сучасному комп'ютерному обладнанні недостатньо підготовлених викладачів. Зовнішні причини залежать від зовнішнього середовища освіти і практично не піддаються впливу з боку освітнього закладу: недостатнє державне фінансування; неотримання фінансових коштів за затвердженим кошторисом; зриви в поставках матеріальних ресурсів і обладнання; аварії, надзвичайні ситуації або стихійні лиха.

Суб'єктивні причини найчастіше пов'язують з «людським фактором», тобто проблемою взаємодії керівників, фахівців, службовців і робітників в колективах: невиконання завдань викладачами і співробітниками у встановлений термін через низьку результативність; наявність цілоденних простоїв і внутрішньозмінних втрат робочого часу; психологічні конфлікти в ланках, «керівник-фахівець», «викладач-студент»; поганий соціально-психологічний клімат в малих соціальних групах (кафедра, відділ, служба); неправильна мотивація і стимулювання праці; стресовість і конфліктність

управлінської діяльності на всіх рівнях; низька трудова і виконавська дисципліна серед малокваліфікованих робітників і службовців; порушення філософії управління (правил поведінки).

Проблеми управління не є стабільними за складом, часом появи і об'єктом управління, що ускладнює процес управління і змушує керівників бути готовими до ризиків, нестабільності внутрішнього середовища і швидкому вирішенню ситуацій у міру появи. На нашу думку, до основних проблем державно-громадського регулювання можна віднести: неконтрольовані зовнішні впливи та зміни в оточенні вищого навчального закладу; нечітка постановка цілей, недостатня підготовленість і відповідальність керівників установ, що входять в університетський освітній простір; слабка координація реалізації намічених заходів; відсутність ув'язки стратегічних, річних та оперативних планів; брак знань і здібностей керівників підрозділів, що реалізують стратегію; відкрита протидія частини персоналу наміченим змінам; слабка інформованість всього персоналу щодо кінцевих цілей стратегічного плану; низький рівень контролю над стратегічно важливими його показниками; занижена оцінка необхідних ресурсів і неправильне їх використання; невідповідність існуючого менеджменту вимогам нової системи управління; несумісність культурного, освітнього, соціального і психологічного рівня колективів завданням реалізованої стратегії; відсутність методів оцінки ефективності стратегії за періодами часу (рік, квартал).

У сучасній науці існує кілька різних підходів до виявлення і ранжирування проблем управління. Ми розглянемо один з найбільш поширених підходів, заснований на методах експертних оцінок і анкетування керівників і обробці результатів методами рангової кореляції і дисперсійного аналізу. Для цього потрібно виділити макропідсистеми, функції управління і побудувати концептуальну модель державно-громадського регулювання вищої освіти.

Ранжування глобальних проблем державно-громадського регулювання

дозволяє зосередити увагу в майбутньому році на обмеженому переліку проблем. Як правило, вибір падає на перші 3-4 макроподсистеми, на їх вирішення спрямовуються основні зусилля.

Таким чином, ми визначили наступні критерії ефективності державно-громадського регулювання вищої освіти: розвиток навчально-матеріальної бази вищої школи; підвищення конкурентоспроможності ВНЗ на міжнародному ринку освітніх послуг; підвищення якості підготовки майбутніх фахівців.

На наш погляд, слід також зазначити, що організаційні форми державно-громадського регулювання вищої освіти мають певні конкурентні переваги. Представляючи собою форму взаємодії навчальних закладів різних рівнів і типів, науково-дослідних установ та інших зацікавлених організацій, вони дозволяють з найбільшою ефективністю використовувати інтелектуальні, матеріальні, організаційні та інформаційні ресурси для підготовки висококваліфікованих фахівців, проведення наукових досліджень, встановлення зв'язків та інших актуальних завдань. До переваг можна віднести створюються умови забезпечення цілісності процесу і результатів навчання, реальні можливості придбання передового досвіду, розширення географії пізнавальної діяльності студентів, використання сучасних технологій навчання на базі навчальних посібників, електронних підручників і методів активного навчання, втілення реального дипломного і курсового проектування з менеджменту та економіки на прикладі власних організацій студентів, отримувати інформацію для прийняття рішень в реальному часі і багато іншого.

На нашу думку, основними методами управлінської діяльності суб'єктів державно-громадського регулювання можуть бути поряд з традиційними методами управління (наказ, розпорядження, вимога, затвердження, методи заохочення покарання і відповідальності) громадське доручення, громадська думка, громадська порука, державно-громадські експертизи, лобіювання, формування соціально-психологічних стереотипів, що регламентують

поведінку людей по відношенню до вищої школи, діяльність громадських організацій, поширення інформації, з метою ознайомлення громадськості про діяльність, проблеми та ін.

Так, лобіювання являє собою особливий метод формування і підтримки відносин з органами влади – в основному, з метою впливу на законодавчу і нормативну діяльність, фінансування. На практиці, лобіювання має тісно координуватися з іншою діяльністю, орієнтованою на громадськість, не пов'язану з владними структурами. Метою застосування подібних технологій є мобілізація громадян, які дотримуються сприятливих для організації позицій, з тим, щоб їхні голоси були почуті законодавцями і державними чиновниками. Комп'ютеризовані списки поштової розсилки, високошвидкісні принтери і програмне забезпечення для «індивідуалізації» листів здатні породити справжній шквал листів, телефонних дзвінків, факсів і особистих візитів з боку громадян. Лобіювання із залученням широких мас населення є складовою частиною багатьох скоординованих дій. Лобіювання приймає форму інформування, покликаноного переконати в будь-чому того, до кого воно звернене. Успіх або невдача будь-яких починань лобістів ґрунтуються на здатності придумувати і подавати якомога в більш переконливій формі свої доводи. Крім цих здібностей, їм потрібно доскональне знання державного механізму, законодавчого процесу, державної політики і процесів формування громадської думки. По суті, лобісти витрачають значно більше часу на отримання інформації з різних джерел, ніж на те, щоб викласти державним, муніципальним чиновникам свою власну точку зору, оскільки ефективність стратегії, тактики і позицій лобістів знаходиться в сильній залежності від потужної інформаційної бази. Лобіювання являє собою продукт нашої демократичної системи, що функціонує в плюралістичному суспільстві.

Слід також виділити окремо і громадські об'єднання, в яких є чимало неформальних груп (наприклад, батьки), стурбованих питанням «Чому повинні вчити вузи». З цими групами можна встановити зв'язок за допомогою асоціацій батьків і викладачів через пресу, клуби, релігійні об'єднання і т.д.

Періодичні опитування груп батьків і громадськості не тільки забезпечують систему стандартів для оцінки суспільного становища системи, але, що ще більш важливо, зворотний зв'язок, яка сприяє вдосконаленню освіти.

Дослідження показало, що ключову позицію в інформуванні громадськості про діяльність організаційних форм державно-громадського регулювання та їх проблеми займають засоби масової комунікації. Для цього журналістам постійно потрібні дані; отже, їх керівні структури повинні взяти ініціативу в свої руки і створити програму планового інформування засобів масової комунікації. Широке, конструктивне інформування діяльності організовується на базі щорічно формованого медіа-плану.

З точки зору системного підходу, сукупність засобів поширення інформації, на нашу думку, можна розділити на дві групи, залежно від того орієнтовані вони на внутрішню або на зовнішню громадськість. Розглянемо їх докладніше.

Засоби поширення інформації, орієнтовані на внутрішню громадськість. Термін внутрішня громадськість відноситься як до керівників, так і до підлеглих. Ця категорія громадськості представляє найважливіший ракурс організації – її людей. Такими засобами є друковане слово, письмо, передрук доповідей, матеріалів, що відображають позицію організації, і допоміжних матеріалів, дошка оголошень. Розглянемо використовувані засоби поширення інформації, орієнтовані на зовнішню громадськість (газети, радіо, телебачення).

Таким чином, розглянуті засоби поширення інформації, з точки зору системного підходу, орієнтовані, як на внутрішню, так і на зовнішню громадськість. А використання їх у практиці життєдіяльності освітнього закладу, безумовно, сприяє його розвитку. Як показує практика, найкращі результати, приносить оптимальне поєднання методів і форм управлінської діяльності суб'єктів державно-громадського регулювання, максимально враховують конкретні умови функціонування освітніх систем і установ.

До основних форм управлінської діяльності суб'єктів державно-

громадського регулювання вищої освіти ми можемо віднести такі, як збори, засідання, конференції, «круглі столи», усні виступи, звіти, самозвіти, обговорення проектів управлінських рішень та нормативно-правових документів, фандрайзингові кампанії, піар-акції (презентації, прийоми, дні відкритих дверей, виставки та ін.).

Узагальнюючи матеріал параграфа, можна відзначити, що модель державно-громадського управління вищою школою включає наступне (див. табл. 3.5):

Таблиця 3.5.

Модель державно-громадського регулювання розвитку вищої освіти

Процес державно-громадського управління вищою освітою	Складові	Зміст	Продуктивна взаємодія вищих навчальних закладів, органів державного управління, та місцевого самоврядування, громадськості, підприємств	
	Мета	Створення системи стійкої взаємодії вищих навчальних закладів, засновану на чіткому розподілі ролей, відповідальності, часток участі, з метою підготовки висококваліфікованих і конкурентоспроможних фахівців		
	Завдання	Створення умов, що забезпечують безперервну освіту; структурно-функціональна інтеграція закладів вищої освіти і підприємств; Формування єдиного освітнього простору вищої школи у поєднанні з виробництвом і наукою; демократизація державного управління вищою освітою; залучення громадськості до вирішення проблем освіти		
	Принципи	Симбіозу і сепарабельності, діалогічності і емерджентності; адитивності і диференціації, кмітливості і добровільності;		
	Умови	Функціонування та розвиток єдиного інформаційно-освітнього середовища; використання проектно-цільового підходу до управління; організація системного моніторингу змін державно-громадських відносин в управлінні вищою освітою; розширення інтеграції вищих навчальних закладів з наукою, виробництвом, бізнес-структурами, місцевою громадою;		
	Етапи	Аналітико-прогностичний, програмно-цільовий, проектно-діяльнісний, корекційно-регулюючий, оціночно-інформаційний;		
	Методи	Державно-громадська експертиза, лобіювання, формування соціально-психологічних стереотипів, що регламентують поведінку людей по відношенню до вищої школи		
	Форми	Піар-акції, фандрайзингові кампанії, відкриті конкурси інноваційних проектів, громадські слухання;		
	Критерії	Розвиток навчально-матеріальної бази вищої освіти; підвищення конкурентоспроможності вищих навчальних закладів на міжнародному ринку освітніх послуг; підвищення якості підготовки майбутніх фахівців		

Джерело: складено самостійно

1) Мета – створення системи стійкої взаємодії вузу з освітніми та науковими установами, органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами і бізнес-структурами, місцевим співтовариством, засновану на чіткому розподілі ролей, відповідальності, часткою участі, спрямованої на підготовку висококваліфікованих і конкурентоспроможних фахівців;

2) Завдання – створення умов, що забезпечують безперервну освіту; структурно-функціональна інтеграція установ профосвіти і підприємств; Формування єдиного освітнього простору вищої школи в союзі з виробництвом і наукою; демократизація державного управління вищою школою; залучення громадськості до вирішення проблем освіти;

3) Принципи – симбіозу і сепарабельності, діалогічності і емерджентності; адитивності і диференціації, кмітливості і добровільності;

4) Організаційно-педагогічні умови – функціонування та розвиток єдиної інформаційно-освітньої середовища; використання проектно-цільового підходу до управління; організація системного моніторингу змін державно-суспільних відносин в управлінні вищим професійним освітою; розширення інтеграції вузу з наукою, виробництвом, бізнес-структурами, місцевою громадою);

5) Етапи – аналітико-прогностичний, програмно-цільовий, проектно-діяльнісний, корекційно-регулюючий, оціночно-інформаційний;

6) Методи – державно-громадська експертиза, лобіювання, формування соціально-психологічних стереотипів, що регламентують поведінку людей по відношенню до вищої школи;

7) Форми – піар-акції, фандрайзингові кампанії, відкриті конкурси інноваційних проектів, громадські слухання;

8) Критерії ефективності – розвиток навчально-матеріальної бази вищої школи; підвищення конкурентоспроможності ВНЗ на міжнародному ринку освітніх послуг; підвищення якості підготовки майбутніх фахівців.

3.3. Напрями удосконалення оцінки результативності державного регулювання системи освіти та перспективи його розвитку

Про ступінь розвитку і сформованості механізмів державного регулювання вищої освіти необхідно судити по його результативності, яка в свою чергу повинна бути визначена з якісної і кількісної сторони. При цьому і характер і сила впливу держави на систему освіти знаходяться в постійній динаміці і видозмінюються. В освіті, як і в економіці в цілому, як справедливо зазначено Н. Нижник та О. Машковим, роль держави не може бути раз і назавжди заданою [117, с .76]. Більш того, напрямки і сила впливу відчують на собі циклічну зміну двох тенденцій, що розрізняються. У цьому відношенні ми поділяємо думку, висловлену О. Крюковим, щодо соціальної політики, то чергування в циклічному процесі тенденції посилення ролі ринкових регуляторів соціально-економічного життя (тенденції до підвищення економічної ефективності як самоцілі) і тенденції підвищення значущості державних регуляторів соціально-економічних процесів (тенденції до соціальної справедливості, соціальної рівності і політичної соціалізації) [88, С. 36].

Відповідно до названих тенденцій і методологія оцінки результативності державного впливу буде відрізнятися. В одному випадку можна використовувати загальний критерій ефективності, в іншому випадку, скоріше, більш підходить якісна оцінка, яка в свою чергу може інтерпретуватися як «якість регулювання» або «успішність регулювання». Всі названі варіанти оцінки як щодо державного регулювання в цілому, так і особливо в сфері освіти, поки ще недостатньо розроблені, в силу чого мають обмежене застосування.

Щодо ефективності державного управління в даний час можна керуватися методологією, розробленою експертами Світового банку, в якій визначені загальні підходи до розуміння «ефективної держави» [153]. Нам видається, що певні в цій доповіді принципи в деякому сенсі суперечливі, так

як, з одного боку, на існуючі проблеми ставиться ступінь відображення потреб населення, а, з іншого боку, актуалізується акцент «досяжності» обраних цілей.

При цьому істотно те, що рекомендовано в методах оцінки впливу держави на економіку більшу увагу приділяти не кількісним параметрам, а якісним характеристикам. Дане положення в повній мірі актуально для сфери освіти з двох причин. Перша причина полягає в тому, що потреби населення в сфері освіти не настільки однозначно кількісно формалізуються, як їх можна визначити при виробництві традиційних товарів і послуг. Ситуація, яка, як ми показали раніше, визначається невизначеністю і багатозначністю видів продукту освіти. Наявність другої причини визначається неможливістю однозначного визначення ефективності самої освіти.

Природно було б припустити, що ефективність регулювання державою освіти виражається в ефективності самої системи освіти. Остання ж до сих не визначається як або достовірним способом, При тому парадоксальному факті, що методів і спроб здійснити вимір ефективності освіти існує безліч. Першу спробу подібної оцінки прийнято вважати за С. Струмлінім в 1924 р. Однією з найперших спроб у світі був розрахунок «цінності населення» Англії та Уельсу, зроблений В. Петті в 1664 р. [197, с. 274]

В даний час склалися вже певні типи класифікації підходів в розрахунках ефективності освіти [180]. Аналізуючи ефективність освіти, сучасні дослідники розрізняють зовнішню (народногосподарську) ефективність освіти і внутрішню (мікроекономічну) ефективність освіти [48**Ошибка! Источник ссылки не найден.**]. Крім такого розмежування рівнів результату освіти визначають економічну та соціальну ефективність освіти. Розрізняють підходи не тільки за рівнем і змістом результату освіти, а й за методами його кількісної оцінки, серед яких можна виділити засновані на наступних концепціях: «теорії людського капіталу», «факторного аналізу виробничих функцій», «теорії прямої редукції праці», «теорії кореляційних зв'язків».

Незважаючи на наявну велику кількість можливих підходів до оцінки ефективності освіти, судження про її тенденції в даний час прямо протилежні: ефективність висока ефективність або низька або падає [138]. Не ставлячи собі завдання самостійно розрахувати ефективність освіти (розділити думку про наявність тієї чи іншої тенденції), відзначимо один цікавий факт. Як фактор падіння ефективності визначаються слабкі можливості освітньої системи адаптуватися до запитів цих ринків [125]. Це положення побічно підтверджує нашу позицію з приводу первинності сфери освіти щодо ринку праці. Однак у цій ситуації те, що в оцінці сьогоденного дня представлено як низька ефективність, в стратегічному плані може виявитися майбутньою новою ефективністю.

Таким чином, хоча в дослідженнях ефективності освіти накопичено вже досить великий обсяг знань, використання їх як методологічного підходу для оцінювання результативності державного впливу на систему освіти видається не продуктивним. Пошук нових більш перспективних варіантів розрахунку ефективності освіти (в основному в мікроекономічному аспекті) більшою мірою необхідний для прийняття інвестиційних рішень за спеціальними освітніми програмами і проектами [123, с. 35], але не в цілому на народногосподарському рівні.

Щодо цього критерію ми поділяємо позицію, висловлену В. Козаковим, з приводу складних соціальних систем, до яких належить і сфера освіти. Там, де переважає невизначеність, максимізація стає безглуздою, і поведінка орієнтується не на неї, а на соціально прийнятні результати [76]. Мається на увазі, що термін «максимізація» висловлює в контексті загальний базовий принцип економічної ефективності: максимізації результатів при мінімізації витрат, ресурсів. Саме механізм цього принципу в даному випадку і не спрацьовує. Неприйнятність «максимізації» як співвідношення величин результатів і витрат використовується тут для характеристики загальної обмеженості неокласичної методології економічної раціональності (економічної ефективності).

Грунтуючись на вищевикладеному, можна стверджувати, що зробити достовірний висновок про результативність державного регулювання освіти на основі традиційно прийнятих оцінок економічної ефективності освіти не представляється можливим. Тому далі слід проаналізувати можливість використання в якості критерію оцінку якості регулювання.

Перш за все, необхідно визначити сутність і зміст якості стосовно до регулювання (або за аналогією до управління). Методологічні основи якості управління як специфічного явища на відміну від якості звичайних матеріальних продуктів або послуг досить детально розглядаються І. Каленюк та Л. Цимбал, принципів позиції якого, узагальнивши можна представити наступним чином:

- 1) якість управління досить розпливчасто, невизначено;
- 2) судити про якість управління можна і слід лише на основі оцінки якості роботи об'єкта управління;
- 3) останнє в свою чергу, визначається якістю продукту його (об'єкта управління) діяльності [68, с. 64].

Стосовно до сфери освіти, виходячи з подібної логіки, слід вважати, що якість державного регулювання цієї сфери може бути виражено в якості самої освіти. Визнаючи зростаюче значення саме якості освіти в даний час, коли в багатьох країнах кількісні проблеми в освіті (наявність безграмотності, поширення освіти і подібні) вже в основному вирішені, необхідно прояснити ряд принципових позицій, що визначають можливість судження на основі цього критерію про результативність держави в освіті. Співвідношення якості освіти та результативності державного регулювання має два аспекти. Умовно загальні позиції в цьому співвідношенні можна представити у вигляді схеми двох рівнів впливу (див. рис. 3.5.)

На першому рівні взаємодії якість освіти визначає людський потенціал суспільства і відповідно конкурентні переваги національної економіки, а, отже, і ефективність держави. Більш вузький аспект цього співвідношення кваліфікаційний рівень державних чиновників, від якого в свою чергу

залежить результативність державного регулювання. В силу цього рівня якості освіти є загальнодержавним інтересом і однією з прерогатив держави.

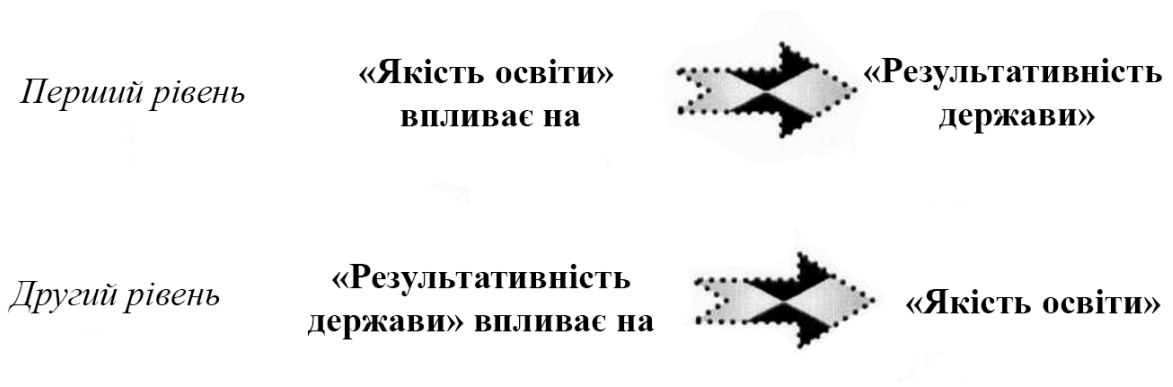


Рис. 3.5. Співвідношення якості освіти та результативності держави.

Джерело: складено самостійно.

Другий рівень впливу виникає у зв'язку з невизначеністю інформації у сфері освіти, в силу чого у держави з'являються повноваження і відповідальність перед населенням, які реалізуються в двох функціях: 1) стандартизації якості освіти і 2) контролю якості освіти.

Однак, навіть враховуючи наявність одночасно двох рівнів реальної взаємозалежності цих явищ, доводиться визнати безперспективність використання її для оцінки державного впливу на сферу освіти. Тому є цілий ряд причин:

- По-перше, не настільки однозначна залежність якості освіти від регулюючого впливу держави. Дійсно, держава визначає загальні умови для забезпечення якості освіти, але сама вона не є вирішальною умовою рівня якості. В цьому відношенні існують досить певні висновки з досліджень. Наприклад, американський дослідник С. Дженкс наголошує, що якість результату діяльності школи залежить, головним чином, від однієї – єдиної характеристики, а саме від характеристики дітей, що надходять у школу. Все інше – бюджет школи, її політика, характеристики вчителів – другорядна, або не має абсолютно ніякого впливу [47]. Звичайно, виражена подібним категоричним чином позиція не може бути однозначно вірною, але частка

істини в ній є. Тому держава швидше гарант якості освіти та її офіційний контролер, ніж визначальний фактор.

- По-друге, визнаючи вплив держави на якість освіти, необхідно визначати наявність опосередкованості в цьому процесі. Якість освіти скоріше визначається загальною економічною ситуацією, ніж безпосередньо цілеспрямованим регулюванням освіти.

- Останній аргумент незастосовності даного критерію полягає в ступені його алгоритмізації. Для того щоб служити оцінкою будь-чого, критерій повинен бути певним чином алгоритмізований. Щодо якості освіти, на жаль, подібне поки сказати важко. Хоча досліджень вчених з цієї проблеми існує достатньо, однак, працюючої загальнонаціональної системи оцінки якості освіти в країні ще немає. Без постійного моніторингу якості освіти в загальнонаціональному масштабі отримати його достовірну оцінку неможливо.

Таким чином, і цей методологічний підхід – результативність з позиції якості – в практичному плані поки виявився не працюючим, хоча теоретично його можна визнати досить перспективним, тим більше що значення його буде тільки зростати. В даний час додаткову актуальність йому надає розвиток Болонського процесу, одним з елементів якого є введення нових, переважно децентралізованих механізмів і процедур забезпечення якості освіти [51, с. 35]. При цьому необхідно враховувати перспективу входження України в єдиний європейський освітній простір і приєднання до Болонської декларації.

Далі, залишивши якість освіти в якості критерію на майбутнє, розглянемо можливості наступного методологічного підходу – оцінювання на основі критерію успішності регулювання, маючи на увазі при цьому успішність будь-яких дій регулювання, серед яких в даний час найбільш значущі процеси реформування, модернізації.

При цьому процеси реформування в різних сферах економіки протікають з неоднаковою результативністю. Так, якщо перші підсумки ринкового реформування економічної системи в цілому в Україні в даний час

досить помітні, що дозволило вважати їх незворотними перетвореннями, то в окремих галузях і секторах економіки реформи або тільки починаються, або вони вже досить довго тривають, але мають не ті результати, які очікувалися. Подібна неоднозначність результатів реформування, що досягаються закономірно ставить питання про успішність реалізованих заходів.

В першу чергу сказане відноситься до таких сфер, де наслідки будь-яких дій і нововведень можуть носити найбільш болючий характер і мати соціально небезпечний результат. До цих сфер можна віднести: охорону здоров'я, освіту, житлово-комунальне господарство. Будь-які помилки, отримані несподівані результати в цих сферах відразу ж і безпосередньо позначаються на людях, на їх здоров'я і розвиток, життєвому рівні і потенціалі. У масштабах економіки в цілому подібне може викликати підвищення соціальної напруженості, страйки або саботаж.

З наукової точки зору варто було б говорити не тільки про успішність реформ, а й про їх економічну та соціальну ефективність. Однак, як справедливо зазначено В. Цветков, проблема ефективності ще недостатньо розроблена в розрізі порівняння витрат і результатів в ході великих реформ в економіці [188, с. 16]. На початку цього параграфа ми звернули увагу на неоднозначність ефективності освіти, тепер подібне ж слід відзначити і з приводу ефективності реформ. Тому, не маючи можливості з потрібною точністю визначити ефективність проведених реформ, спробуємо хоча б оцінити і проаналізувати їх успішність, а також фактори і умови, які на неї впливають. При цьому необхідно визначити критерій, на основі якого можна розглядати і аналізувати успіх подібних дій.

Методологія оцінки успішності державного втручання в економіку (вдосконалення механізму господарювання, здійснення реформ, стимулювання трансформаційних перетворень) нині плідно розвивається. В ході наукового вивчення даної проблеми склалися два підходи, що не суперечать один одному, але вони все-таки розрізняються стосовно оцінки успішності здійснюваних перетворень. В основу методології першого підходу

закладені уявлення про те, що успішність управлінських дій, регулюючого впливу держави в різних перетвореннях слід визначати по зміні стану реформованої системи, об'єкта державного регулювання. В рамках другого підходу в якості критерію успіху вибирається рівень досягнення програмованого результату, тобто відповідність якісних і кількісних параметрів результату цільовим установкам.

В обох підходах достовірність і точність оцінки успішності буде багато в чому визначатися тим, наскільки вдало визначено набір параметрів, на основі якого буде здійснюватися аналіз. При цьому в якості безпосередніх показників можуть вибиратися і однакові або досить схожі індекси, оцінки і коефіцієнти. Однак принципові схеми, алгоритми порівняння показників в цих підходах розрізняються.

Використання розглянутих підходів можливе і для оцінки успішності реформування у сфері освіти, з тим лише застереженням, що для цієї сфери досить складно визначити конкретний набір параметрів так, щоб вони були досить показові. Ця додаткова складність визначається тим, що в сфері освіти досі немає однозначного розуміння продукту, в зв'язку з чим вибір кількісних показників носить умовний характер, не вільний від пристрастей безпосередніх дослідників.

Приступаючи до аналізу конкретних параметрів сфери освіти для визначення успішності державного регулюючого впливу, необхідно уточнити ще орієнтують принципи для вибору показників. Приймаючи термінологію М. Вебера, їх можна позначити як: «ціннісно-раціональний», «ціле-раціональний» та «прагматичний». Ціннісно-раціональний принцип передбачає, що будуть обрані такі показники, на основі яких можна встановити відповідність результатів і наслідків державних регулюючих впливів загальнонаціональним цінностям, державним принципам, суспільним інтересам. В рамках ціле-раціонального принципу вибираються параметри, що встановлюють відповідність цілям і завданням державних суб'єктів на основі їх статусу і повноважень. Прагматичний принцип означає, що обрані

показники будуть орієнтовані на оптимізацію результатів з орієнтацією на наявну ресурсну базу. В рамках нашого дослідження ми орієнтувалися більшою мірою на перший з названих принципів, так як він найкращим чином підходить в тих випадках, коли мова йде про розвиток соціально-економічних механізмів.

Таким чином, основна проблема в оцінці результативності державного впливу на сферу освіти полягає в тому, що неможливо визначити однозначний і при цьому системний критерій для аналізу. Тому судження з цього приводу будуть в значній мірі суб'єктивними. Для того щоб внести в подібні оцінки велику частку об'єктивності, тобто відповідності реальним тенденціям в системі освіти, слід аналіз кількісних параметрів поєднувати з якісними евристичними оцінками, одержуваними в основному на основі думок широкого кола експертів. В якості експертів необхідно визнати всіх безпосередньо заінтересованих у сфері освіти, в першу чергу тих, хто в ній навчається і працює. Найбільш компетентні експерти в цьому відношенні всі вчені, які досліджують соціально-економічні проблеми освіти, тому їх думки і позиції приймаються нами в якості евристичних оцінок.

Не маючи можливості охопити і проаналізувати всі наявні судження про параметри і якісні властивості змін у сфері освіти, зупинимося на тих, що найбільш часто зустрічаються. В даному випадку аналіз буде будуватися на методології першого підходу, тобто тимчасового порівняння. В оцінках змін, що відбулися у сфері освіти превалюють кілька позицій, які, узагальнивши можна умовно віднести до наступних напрямків:

- Оцінка перетворень в інституційних аспектах і формах сфери освіти, в тому числі у відносинах власності (поява недержавного сектора в сфері освіти), у розвитку різноманітності організаційно-правових форм освітніх установ та їх видів, у правовому регулюванні і в подібних змінах;

- Оцінка розвитку ринку освітніх послуг, включаючи кількісні та якісні характеристики попиту та пропозиції, а також вартісні аспекти платної та «безкоштовної» освіти;

- Оцінка кількісних та якісних змін у фінансуванні освіти;
- Оцінка тенденцій і динаміки в загальних і відносних кількісних параметрах освіти (кількість освітніх установ, кількість учнів, прийом, випуск, частки в населенні, кількість на 10000 чоловік і т. п.);
- Оцінка змін у змістовних аспектах освіти, у загальних характеристиках освітньої діяльності (регіоналізація, деідеологізація та деполітизація освіти, академічна автономія тощо), в освітніх технологіях тощо.

З перерахованих вище оцінок розглянемо ті, які більш за інших показові в сенсі результативності державного регулювання, пам'ятаючи про те, що загальним критерієм успішності є ступінь відображення потреб населення, тому що в ній реалізується загальна логіка розвитку системності сфери освіти. Величина результату визначається не силою впливу, а узгодженістю його з внутрішніми властивостями системи.

Найбільш помітні зміни в сфері освіти в Україні – поява в ній на відміну від радянської системи недержавного сектора. Відносно кількісної динаміки цих процесів актуальні два моменти: 1) чи буде далі розширюватися недержавний сектор освіти; 2) наскільки актуально подальший його розвиток. Якісна характеристика цього явища полягає в тому, яке значення у сфері освіти має тенденція розвитку цього сектору.

З'явившись на початку 90-х рр. ХХ ст., недержавні освітні установи спочатку приростали помітними темпами, особливо це стосується недержавних вузів, але вже в кінці десятиліття їх кількісна динаміка стабілізувалася. Поясненням даного факту ми вважаємо те, що, ринок освітніх послуг став зайнятим. Враховуючи динаміку демографічної ситуації і те, що більшість недержавних навчальних закладів не має конкурентних переваг порівняно з державними, можна прогнозувати зворотну динаміку даного процесу, тобто. відбудеться зменшення недержавного сектора. Можливість подібної тенденції має одне застереження, вона буде справедлива, якщо штучно не зменшити державний сектор.

Оцінюючи в цілому це нове явище в сфері освіти, слід визнати, що

заслуга в розвитку цього сектора належить приватній ініціативі, держава ж в частині його регулювання ще не в належній мірі справляється зі своїми повноваженнями як щодо фінансових зобов'язань, так і щодо контролю якості освіти.

З інших змін інституційного роду варто відзначити появу варіативності у видах навчальних закладів, перетворення частини шкіл у ліцеї, гімназії, спеціалізовані школи. Розвиток подібних «просунутих» форм освітніх установ можна тільки вітати, визнаючи при цьому, що вони забезпечують більш високу якість освіти. Подібне ж можна відзначити і щодо перетворення частини інститутів в університети. Тут тільки необхідно знати міру, тому що подібного типу навчальних закладів повинна бути певна частка. Необхідно визнати, що розвиток подібних нововведень різних форм - заслуга державного управління, адже в їх відношенні діє спеціальний стимулюючий механізм, що полягає в підвищеному з певною процентною надбавкою бюджетному фінансуванні. Зміни подібного роду можна оцінити, як невеликий, але успіх державного регулювання, і його необхідно закріплювати. У зв'язку з цим, пропозиції про скасування додаткового фінансування навчальних закладів такого роду слід визнати помилковими.

Завершуючи оцінку результативності державного регулювання сфери освіти, необхідно зробити наступні висновки:

- В силу неоднозначності і розпливчастості результату державного впливу в сфері освіти застосування традиційної методології економічної раціональності мало перспективно. Тому можливість використання інструментарію і алгоритмів розрахунків економічної ефективності, а також оцінки якості освіти в даний час поки обмежена, щоб нею скористатися повною мірою;

- Використання традиційних моделей оцінювання додатково стає безглуздим у періоди нестійких станів будь-яких систем, у тому числі і такої складної і відкритої, в якій елементи невизначеності внутрішньо соціогенетично обумовлені, як сфера освіти. Необхідно враховувати

початковий стан внутрішньої трансформації у сфері освіти, що визначається адаптацією її до нових зовнішніх викликів постіндустріального суспільства;

- Більш прийнятною в описаних умовах є методологія оцінки успішності, заснована на уявленнях про «процесуальну», «процедурну раціональність», використовує в основному два підходи в алгоритмах оцінювання: тимчасовий (позитивний, статистичний) і нормативний, що задається первісною доцільністю;

- Успішність державного регулювання сфери освіти аналізується і оцінюється на основі декількох груп параметрів, що мають кількісне вираження, але доповнюються евристичними судженнями експертів. В якості найбільш значущих нами виділені п'ять груп: 1) інституційні аспекти, 2) ринкові характеристики, 3) фінансові параметри, 4) динаміка загальних кількісних показників і 5) змістовні і технологічні аспекти;

- Аналіз названих груп параметрів показав, що дати єдину універсальну оцінку успішності регулювання сфери освіти в даний час неможливо, так як поряд з деякими успіхами в цій сфері розкриваються і явні невдачі, а також і провали. Крім того, деякі тенденції не мають ще чітко вираженого характеру і тому не можуть бути оцінені, ні так, ні інакше. Ряд показників представляється нам недостатньо точними, тому судження, зроблені на їх основі, можуть бути помилковими. Найбільш спірними представляються нам оцінки перспектив розвитку платоспроможного попиту на освітні послуги, а також динаміка частки випускників шкіл, які вступають до вузів;

- Успішність, а значить і результативність регулювання сфери освіти можна підвищити на основі відповідності, узгодженості нормативного завдання цілей регулювання внутрішнім напрямкам доцільності розвитку самої сфери освіти. Тому для успішності державного регулювання сфери освіти актуалізується більш чітке визначення її пріоритетних напрямів.

Виявлення перспектив розвитку державного регулювання в галузі вищої освіти в умовах функціонування ринку вищої освіти з усією очевидністю пов'язане з виявленням потребують перспективного і тривалого вирішення

глобальних проблем розвитку вищої освіти, що стає можливим на основі проведеного раніше детального дослідження. Крім того, проведена в останні роки розробка проектів вдосконалення управління вищою освітою в сучасних ринкових умовах діяльності закладів вищої освіти виявила ряд глобальних проблем на регіональному і муніципальному рівнях.

Насамперед, це та обставина, що система державного регулювання вищою освітою існує і розвивається в повному відриві від сучасної теорії управління соціально-економічними системами і від передових тенденцій розвитку управлінської практики, незважаючи на те, що за останній час відбулося певне збагачення об'єктивних можливостей системи управління вищою освітою завдяки підвищенню рівня самостійності, автономності суб'єктів управління; вивільнення творчого потенціалу; інноваційної творчої енергії працівників освіти, в тому числі управлінців; розвитку плюралізму, різноманіття, гласності, свободи слова, подолання синдрому «караності ініціативи»; зростанню престижу інноваційної, дослідницької, пошукової діяльності.

Сучасну систему державного регулювання вищими навчальними закладами в Україні досі характеризує і низька цілеспрямованість і запізнений характер управління, жорсткість побудови управлінських структур, елементи колишньої практики командно-розпорядчого управління та ін. В управлінській системі ще слабо представлена суспільна складова, не сформовані механізми управління розвитком освіти, інноваційними освітніми процесами. До того ж управління багато в чому продовжує працювати наосліп, не маючи повноцінного інформаційно-статистичного забезпечення, зокрема в галузі економіки освіти.

Все це обумовлює очевидну необхідність істотних змін не тільки в організації, а й у змісті системи управління вищими навчальними закладами. Цілеспрямований пошук адекватних українським умовам напрямків розвитку державного управління в галузі вищої освіти в Україні, опосередкованих нормами адміністративного права на новому законодавчому рівні, стає

питанням ефективного функціонування держави.

Серед важливих проблем державного регулювання у галузі вищої освіти можна виділити розвиток технології освітнього процесу, підготовку нових програм і курсів професійної освіти, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців, що випускаються закладами вищої освіти, відповідно до вимог ринку праці, що відображає потреби сучасної економіки у фахівцях, рівень отриманих в установах вищої освіти знань які відповідають реаліям інноваційних технологій і появи нових галузей економіки XXI ст.

Одним з перспективних напрямів розвитку державного регулювання в галузі вищої освіти є, розширення участі суспільства в управлінні вищою освітою, що особливо необхідно в умовах функціонування національного та світового ринків вищої освіти. Система вищої освіти є сферою взаємодії інтересів держави і суспільства в особі їх інститутів і громадян, тому розвиток державного управління в галузі вищої освіти має будуватися на основі розподілу відповідальності між суб'єктами освітньої політики. Органи державної влади та управління повинні спільно з громадськістю домагатися високої, що відповідає рівню конкуренції на освітньому ринку якості роботи закладів вищої освіти незалежно від форми власності, систематично аналізувати перспективні потреби ринків праці та проводити моніторинг закладів вищої освіти, поширювати інформацію про це через різні засоби масової інформації.

Відповідно Закону України «Про освіту» управління освітою носить державно-громадський і демократичний характер. У зв'язку з цим суспільству, його окремим групам надається право брати участь в управлінні освітою, в тому числі вищою. Цей принцип необхідно реалізовувати на умовах випередження багатьох інших процесів у вищій освіті, так як інноваційний розвиток вищої освіти, вкрай необхідний для підвищення конкурентоспроможності українських установ вищої освіти на світовому освітньому ринку, неможливо без широкої громадської підтримки та активної громадської участі у виробленні освітньої політики, пошуку ефективних

шляхів забезпечення доступного і одночасно якісної вищої освіти, що відповідає реаліям XXI ст. Розширення участі суспільства в державному управлінні у сфері вищої освіти є одним із найважливіших напрямів його розвитку в умовах функціонування ринку вищої освіти, яке можна здійснювати шляхом створення системи піклувальних рад, фондів підтримки вищої освіти, системи підтримки професійних спілок, інших громадських організацій, формування умов (насамперед фінансового характеру) для стимулювання різних форм самоорганізації населення і господарюючих суб'єктів на підтримку вищої освіти.

На думку автора, ряд напрямків розвитку державного управління в галузі вищої освіти, так і не знайшли свого адміністративно-правового опосередкування у вигляді законодавчих або нормативних правових актів, але актуальність яких зберігається і в даний час.

Основною метою, на погляд автора, було і є оновлення структури і змісту системи вищої освіти стосовно до ринкових відносин у галузі вищої освіти для підтримки конкурентоспроможності українських установ вищої освіти на світовому освітньому ринку, розвитку фундаментальності, неперервності та практичної спрямованості освітніх програм і видів навчання стосовно до потреб ринку праці, а саме:

- впровадження моделей інтегрованих закладів вищої освіти, що реалізують освітні програми різних рівнів вищої освіти;

- впровадження механізмів взаємодії закладів вищої освіти та роботодавців;

- виділення в системі вищої освіти загальнонаціональних університетів і системоутворюючих установ вищої освіти для підвищення ефективності використання інтелектуального потенціалу вищої школи і концентрації матеріально-технічних і фінансових ресурсів на ключових напрямках розвитку української вищої освіти;

- впровадження моделей державно-громадського управління закладами вищої освіти з метою підвищення відкритості їх діяльності, особливо

прозорості у використанні фінансових ресурсів, та інвестиційної привабливості вищої освіти;

- підвищення ефективності інституційного управління при зміні організаційно-правових форм діяльності закладів вищої освіти, насамперед з метою забезпечення їх конкурентоспроможності на світовому ринку вищої освіти;

- удосконалення системи управління вищою освітою на основі ефективного використання інформаційно-комунікаційних технологій в рамках єдиного освітнього простору.

В цілому ж багато дослідників відзначають, що розвиток державного управління в галузі вищої освіти – це вибір між жорстким, імперативним управлінням і гнучким саморегулюванням.

Вищенаведене особливо важливо в зв'язку з тим, що в даний час в державному управлінні в галузі української вищої освіти, та й освіти в цілому, відсутня система комплексного прогнозування і планування. Як орієнтир при проведенні реорганізації доцільно звернутися до прикладів організації управління освітою в високорозвинених країнах. Так, в департаментах освіти кожної з федеральних земель Німеччини функціонують спеціальні планово-статистичні відділи. При Міністерстві освіти США діє Головне управління планування і бюджету, відповідальне за розробку середньо- і довгострокових програм розвитку освіти. Аналогічна структура повинна бути, очевидно, створена і в рамках Міністерство освіти і науки України.

Враховуючи вищевикладене, зазначимо, що перспективними напрямками розвитку державного регулювання в галузі вищої освіти, на нашу думку, має також стати:

1. Чітке визначення повноважень і відповідальності органів управління вищою освітою всіх рівнів і забезпечення їх взаємодії.
2. Перехід від розпорядчого до регулюючого управління системою вищої освіти.
3. Розвиток державно-суспільних форм управління вищою освітою .

На думку автора, в сучасних ринкових умовах перспективними напрямками розвитку державного управління вищою освітою в регіонах України є:

1) забезпечення, спільно з державним рівнем управління вищою освітою, переходу української вищої школи в нову якість – до освітнього федералізму, органічно поєднує в собі процес регіоналізації вищої освіти з виділенням в системі вищої освіти загальнонаціональних університетів і системоутворюючих закладів вищої освіти, підвищення рівня самостійності, комплексності освітнього розвитку регіонів;

2) формування регіональної освітньої політики та регіональних програм розвитку вищої освіти, їх нормативно-правове та фінансово-економічне забезпечення;

3) організація міжрегіонального співробітництва в галузі вищої освіти;

4) перетворення вищої освіти (регіональної системи освіти) на дієвий фактор соціокультурного розвитку в умовах ринкової економіки та функціонування ринку вищої освіти.

Процес вдосконалення державного управління в галузі вищої освіти повинен здійснюватися з урахуванням індивідуальних особливостей регіонів України, тобто в тісній єдності з середовищем: його спрямованість, цілі, механізми та їх співвідношення повинні залежати від соціально-економічного середовища, в якій він функціонує і розвивається. При цьому стратегічно важливо розуміти, що управління здійснюється не як разова акція, не як щось незмінне, а як безперервний хід розвитку, якісне вдосконалення в освітній галузі, що впливають на всю регіональну економіку і суспільство.

Що стосується перспектив розвитку державного управління вищою освітою на муніципальному рівні, необхідно відзначити, що вже на даний момент ведеться пошук механізмів виконання таких функцій муніципальних органів управління освітою, як комплексний аналіз, прогнозування роботи муніципальної освітньої системи, планування та програмування її роботи. В рамках вирішення даного завдання реалізується принцип випереджаючого

розвитку вищої освіти, випереджаючого попиту на ринку праці фахівців нової інноваційної формації. Так, шляхом впровадження засобів прогностичного аналізу розвитку вищої освіти в загальній системі освіти повинні якісно змінитися інформаційні потоки за рахунок застосування в галузі управління вищою освітою в ринкових умовах сучасних інформаційних технологій створення необхідних баз для розвитку освітнього середовища, даних про освіту та освітніх середовищах, оперативного збору, обробки та поширення статистичної та іншої інформації.

Запуск засобів прогностичного аналізу розвитку вищої освіти дозволить вирішити нагальні проблеми розвитку державного регулювання в галузі вищої освіти в умовах функціонування ринку, до яких можна віднести:

- відсутність системи суспільно-державних служб, що сприяють працевлаштуванню та зайнятості випускників закладів вищої освіти;

- нерозвиненість регіональної мережі аналітико-інформаційних освітніх центрів прогнозування, моніторингу та маркетингу в галузі вищої освіти, без якої, на наш погляд, здійснювати діяльність на ринку вищої освіти вкрай важко.

В цілому ж вдосконалення муніципальної системи управління освітою, у тому числі вищою, проявляється у мінливих відносинах суб'єктів управління (субординація, координація, узгодження); у створенні гнучких управлінських структур (рада керівників, експертна рада міського управління освітою, рада апарату рада міського управління освітою, депутатська комісія, тимчасові творчі колективи), у введенні нового рівня управління – технологічного (начальники відділів і служб); зміні функціональних обов'язків, що забезпечують не тільки функціонування, а й розвиток муніципальної системи освіти [45].

Комплекс зазначених перспективних напрямів розвитку державного регулювання в галузі вищої освіти в умовах ринкових відносин у діяльності закладів вищої освіти можна реалізувати, враховуючи стратегічну значимість вищої освіти для держави та її національної безпеки, лише за допомогою

адміністративно-правових норм, що імперативно регулюють на благо суспільства функціонування ринку вищої освіти та організаційно-управлінських умов діяльності закладів вищої освіти на освітньому ринку, що відповідають загальнодержавним інтересам розвитку національної системи вищої освіти.

Висновки до розділу 3

Для удосконалення організаційно-економічного механізму державного регулювання розвитку вищої освіти запропоновані методологічні підходи до алгоритмізації моделі нормативного прогнозу, що обумовлено відсутністю моделі для прогнозування розвитку вищої освіти. Принаймні, використовувати в якості такої моделі, наприклад, моделі виробничих функцій або міжгалузевого балансу проблематично. Розрахунки так званого «залишкового фактора» сфери освіти в модифікаціях виробничих функцій, які здійснювалися раніше, в даний час представляються не продуктивними. Методологія моделі нормативного прогнозу освіти повинна ґрунтуватися на стратегії розвитку цієї сфери.

Пропонований методологічний підхід передбачає необхідність визначення характеру відповідності між кількісними пропорціями і показниками функціонування вищої освіти в структурному (за рівнями освіти) відношенні, з одного боку, і стратифікацією населення країни щодо креативних здібностей, з іншого. Штучно встановити подібну відповідність неможливо, вона складається об'єктивно. Однак умови для її повної реалізації можуть бути обмежені. Органам державної влади та місцевого самоврядування необхідно розрахувати середній рівень освіти (в кількості років навчання) для того, щоб структура освіти, що складається на його основі, була досяжною в плані ресурсних обмежень.

Складання моделі нормативного прогнозу включає кілька послідовних

процедур. Спочатку визначається середній рівень освіти в кількості років, а також задається діапазон відхилень в роках. Потім розраховуються процентні частки населення з тим чи іншим рівнем освіти. Відповідно до отриманими частками встановлюються нормативи чисельності учнів на різних рівнях. Таким чином можна отримати прогнозу нормативну чисельність учнів і прописати структурні пропорції. Так можна отримати перший базисний зріз прогнозу. Розроблена за таким алгоритмом загальна модель прогнозу освіти буде відрізнятися тим, що вона не буде екстраполювати сформовані тенденції в майбутнє, а дозволить передбачити принципово новий стан системи освіти.

Також важливим напрямом удосконалення організаційно-економічного механізму державного регулювання розвитку вищої освіти є розробка програм за конкретними напрямами розвитку освіти. Програмування освіти має являти собою цілісну систему, в якій різні суб'єкти освіти розробляють різні за рівнями і типами програми.

Удосконалення фінансового механізму державного регулювання розвитку вищої освіти запропоновано здійснити шляхом опрацювання моделі державної підтримки вищої освіти, заснованої на засобах фінансового забезпечення. Пропонований підхід гарантуватиме фінансове забезпечення реалізації основних функцій вищої освіти – навчання та наукових досліджень, а також правильно враховувати якісні характеристики освітніх послуг та результати наукової діяльності. Такий підхід відомий у міжнародній практиці державного регулювання національних систем вищої освіти як узгоджене фінансування на основі результатів діяльності.

Запропонована модель державної підтримки діяльності закладів вищої освіти, побудована на поєднанні основного (традиційного) механізму, що включає в себе фінансування трьох об'єктів: освітню діяльність; студентський контингент; наукову діяльність, а також механізму фінансування, що враховує результати функціонування вищих навчальних закладів. В якості обов'язкових вимог до даної моделі ми розглядаємо наступні положення: спадкоємність, простота в застосуванні, прозорість, об'єктивність і рівна доступність

формованих на його основі джерел фінансування для всіх вищих навчальних закладів України.

Напрями удосконалення механізму державно-громадського регулювання вищою освітою запропоновано здійснити з використанням моделі державно-громадського регулювання розвитку вищої освіти (див. табл. 2).

Модель державно-громадського регулювання розвитку вищої освіти заснована на поєднанні лінійно-функціональних (традиційних) і програмно-цільових (матричних) організаційних структур. Вона забезпечує науково-методичний, інформаційно-комунікаційний супровід, а також іншу підтримку їх діяльності та взаємодію регіональних, муніципальних і громадських органів регулювання розвитку вищої освіти, участь у вирішенні проблем освіти різних зацікавлених суб'єктів. Організаційні структури моделі здійснюють соціально-педагогічний моніторинг, контроль, а також оцінку організаційно-педагогічних умов управління, що забезпечують передумови успішного розвитку всіх асоційованих суб'єктів. Дана модель забезпечує досягнення цілей інтенсивного розвитку асоційованих суб'єктів системи освіти відповідно до програмно-цільового комплексу заходів, спрямованих на розвиток і якісне зростання.

Визначено, що державно-громадське регулювання розвитку вищої освіти сприяє підвищенню якості освіти, конкурентоспроможності суб'єктів-установ на ринку освітніх послуг, їх просуванню в регіональній системі безперервної освіти. Громадські органи управління освітою взаємодіють не тільки з місцевим органом управління освітою, а й з органами представницької та виконавчої влади, як в муніципальному формуванні, так і в регіоні, різними громадськими формуваннями, бізнес-спільнотою. Ця взаємодія забезпечує можливість впливати на освітню ситуацію в території, а через неї на процеси формування і регулювання якості освіти, усвідомлення необхідності організації управління, спрямованого на досягнення конкретних результатів у розвитку сфери освіти.

Освітня система навколо вищого навчального закладу стає основною складовою системи освіти, яка забезпечує цілісність, спадкоємність, безперервність, стійкість регулювання освіти; інтеграцію управлінських процесів на всіх його рівнях; формування єдиного інформаційно-комунікаційного середовища. Таке середовище є не тільки ефективним засобом регулювання якістю освіти, а й потенціалом розвитку вищої освіти. Удосконалення інформаційно-комунікаційного середовища безпосередньо впливає на якість процесу управління та його результати, отже, і на зростання якості освіти. Таким чином розвиток державно-громадського регулювання розвитку вищої освіти – це механізм, що забезпечує діалог освітніх установ з учнями та їх батьками, представниками цивільних інститутів, роботодавцями.

Запропоновано удосконалити оцінку результативності державного регулювання системи освіти, шляхом використання методології оцінки успішності, що заснована на уявленнях про «процесуальну» та «процедурну раціональність», використання в алгоритмах оцінювання тимчасового (позитивний, статистичний) та нормативного підходів та враховує такі групи параметрів як: інституційні аспекти; ринкові характеристики; фінансові параметри; динаміку загальних кількісних показників; змістовні і технологічні аспекти.

Визначено, що перспективними напрямками розвитку державного регулювання в галузі вищої освіти, мають стати: чітке визначення повноважень і відповідальності органів управління вищою освітою всіх рівнів і забезпечення їх взаємодії; перехід від розпорядчого до регулюючого управління системою вищої освіти; розвиток державно-громадських форм регулювання вищої освіти; перехід до освітнього федералізму, що органічно поєднує в собі процес регіоналізації вищої освіти з виділенням в системі вищої освіти загальнонаціональних університетів і системоутворюючих закладів вищої освіти, підвищення рівня самостійності, комплексності освітнього розвитку; перетворення вищої освіти на дієвий фактор соціокультурного розвитку в та функціонування ринку вищої освіти.

Комплекс зазначених перспективних напрямів розвитку вищої освіти в сучасних умовах можливо реалізувати, враховуючи стратегічну значимість вищої освіти для держави та її національної безпеки, лише за допомогою механізмів державного регулювання, що діють на благо суспільства, та організаційно-управлінських умов діяльності закладів вищої освіти на освітньому ринку, в також відповідають загальнодержавним інтересам розвитку вищої освіти України.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі по-новому вирішено актуальне наукове та практичне завдання щодо розробки теоретичних засад та обґрунтування напрямків практичної реалізації державного регулювання розвитку вищої освіти, що дозволило сформулювати наступні теоретичні положення висновки і пропозиції:

1. Узагальнення науково-теоретичних підходів щодо державного регулювання вищої освіти дало змогу визначити його основні завдання, принципи, функції, методи та форми, а також визначити, що вища освіта є: процесом задоволення потреб особистості у поглибленні та розширенні освіти на базі середньої (повної) загальної, середньої освіти, а також мережею закладів вищої освіти та наукових організацій та об'єднанням юридичних осіб, громадських об'єднань, що здійснюють діяльність у галузі вищої освіти. Державне регулювання вищої освіти є системою адміністративно-правових організаційно-економічних, соціальних, громадських форм і методів впливу на суб'єкти освітніх процесів, яка створює умови для реалізації ними тих цілей і завдань, які одночасно відповідали б як стратегічним інтересам держави, так і безпосереднім інтересам самих цих суб'єктів.

2. Уточнення сутності, складових та змісту механізмів державного регулювання розвитку вищої освіти дозволило їх визначити в наступному порядку:

– правовий механізм розглядати як комплекс взаємопов'язаних юридичних засобів, що містить відповідні міжнародно-правові акти, законодавчі акти, нормативні акти, які видаються органами державного управління, що включають різноманітні укази, постанови, положення, інструкції, роз'яснення, додатки і доповнення до законодавчих актів, необхідні та достатні для державного впливу на розвиток вищої освіти;

– організаційно-економічний механізм державного регулювання розвитку вищої освіти включає такі складові, як інституційне забезпечення яке

представлено органами виконавчої влади, що здійснюють державне регулювання розвитку вищої освіти; формування кадрового та інформаційного забезпечення розвитку вищої освіти; сукупність таких економічних методів та засобів, як нормативне прогнозування, планування;

– фінансовий механізм – сукупність методів та засобів, що забезпечують фінансування діяльності закладів вищої освіти та спрямовані на залучення позабюджетних джерел фінансування; застосування державно-приватного партнерства в якості стратегічного фінансового ресурсу розвитку вищої освіти;

– соціальний механізм – використовує методи та засоби впливу на процес формування і розвитку соціальних процесів, що виникають як всередині системи вищої освіти, а також на регулювання взаємовідносин між учасниками освітнього процесу і ринком праці;

– механізм державно-громадського регулювання вищою освітою має інтегративну природу, що обумовлює розвиток варіативних форм соціального партнерства, освітніх кластерів, навчально-науково-інноваційних форсайт-структур, навчально-науково-виробничих комплексів; інноваційних організаційно-управлінських форм міжкорпоративної взаємодії вищих навчальних закладів.

3. Дослідження закордонного досвіду державного регулювання розвитку вищої освіти дало змогу з'ясувати, що сучасні науковці присвячують свої роботи не тільки виявленню ролі держави у функціонуванні національних систем вищої освіти в умовах ринкової економіки, а й інституційному оформленню державної підтримки вищих навчальних закладів, а також механізмам її реалізації. Слід зазначити, що в контексті державної підтримки, автори розглядають державу як «носія довгострокових інтересів суспільства». Національними урядами різних країн світу, на думку багатьох дослідників, використовуються дві основні моделі державної підтримки: атлантична і континентальна. Атлантична модель передбачає розвиток університетів в логіці економічної доцільності, а континентальна модель – в логіці державного

замовлення і функції відтворення соціальної структури. Сьогодні відбувається зближення двох моделей державної підтримки, які історично визнавалися протилежними. Оптимальною для України є модель, яка побудована на балансі трьох складових: гарантованого фінансування, фінансування результатів, стимулювання досягнення цілей державної політики шляхом спрямування коштів на інновації плюс розвиток. Важливою особливістю рекомендованої моделі фінансування для України повинна стати її збалансованість.

4. Аналіз сучасного стану державного регулювання вищої освіти в Україні, дав змогу виявити ряд недоліків та протиріч. З'ясовано, що на державному рівні немає повного розуміння необхідних умов та механізмів формування ефективно функціонуючої вищої освіти, не вивчено вплив структурних інноваційних зрушень на соціальні процеси в суспільстві. Проблеми методології управління вищою освітою в умовах трансформації економіки нечасто входять у поле зору дослідників.

Визначено, що основним проблемами розвитку вищої освіти в Україні пов'язані з тим що: правове регулювання освіти відрізняється неповнотою і суперечливістю правових норм, єдиної і повноцінної системи правового регулювання освіти поки немає; немає однозначного уявлення про роль державного сектора в освіті, межі його чітко не окреслені та інституційні форми не розвинені; державна монополія в освіті реалізується слабо і з істотними вадами, процедури ліцензування, атестації та акредитації вимагають коригування, механізм же забезпечення якості освіти взагалі не витримує ніякої критики; при істотній потребі в державних інвестиціях у розвиток освіти досі не визначено однозначно їх смисловий зміст, механізм їх здійснення не розроблено, необхідна величина інвестиційних ресурсів не розрахована, не визначені навіть моделі розрахунку для розробки інвестиційних програм.

5. Обґрунтовано напрями удосконалення організаційно-економічного механізму державного регулювання розвитку вищої освіти шляхом

використання моделі нормативного прогнозу. Дана модель відрізняється тим, що вона не буде екстраполювати сформовані тенденції в майбутнє, а дозволить передбачити принципово новий стан системи освіти. Також важливим напрямом удосконалення організаційно-економічного механізму державного регулювання розвитку вищої освіти є розробка програм за конкретними напрямами розвитку освіти. Програмування освіти має являти собою цілісну систему, в якій різні суб'єкти освіти розробляють різні за рівнями і типами програми.

Удосконалення фінансового механізму державного регулювання розвитку вищої освіти запропоновано здійснити шляхом опрацювання моделі державної підтримки вищої освіти, заснованої на засобах фінансового забезпечення, що включають в себе фінансування трьох об'єктів: освітню діяльність; студентський контингент; наукову діяльність, а також механізму фінансування, що враховує результати функціонування вищих навчальних закладів.

6. Запропоновано модель державно-громадського регулювання розвитку вищої освіти, яка заснована на поєднанні лінійно-функціональних (традиційних) і програмно-цільових (матричних) організаційних структур. Вона забезпечує науково-методичний, інформаційно-комунікаційний супровід, а також іншу підтримку їх діяльності та взаємодію регіональних, муніципальних і громадських органів регулювання розвитку вищої освіти, участь у вирішенні проблем освіти різних зацікавлених суб'єктів. Модель діє на основі загальнометодологічних та педагогічних принципів, включає цілі, завдання, умови, етапи, форми, методи, критерії, враховує стратегічні цілі і тактичні завдання управління вищими навчальними закладами, адекватні сучасним реаліям.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрущенко В., Гамерська І. Проблема входження української університетської освіти в європейський освітній простір. *Рідна школа*. 2012. № 1–2. С. 3–8.
2. Антошкіна Л. І. Науково-методичні основи державного регулювання вищої освіти : автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.02.03 / Науково-дослідний економічний ін-т Міністерства економіки України. Київ, 2006. 28 с.
3. Баєва О.В. Державно-громадське управління якістю вищої освіти: досвід США. *Держава та регіони*. 2010. № 2. С. 5–9.
4. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. Київ: Міленіум, 2003. 256 с.
5. Біла книга національної освіти України / Т.Ф. Алексеєнко, В.М. Аніщенко, Т.О. Балл та ін. ; голов. Ред.. В.Г. Кремень; заст. голов. ред.: В.І. Луговий, В.М. Мадзігон, О.Я. Савченко; ред. кол.: М.І. Бурда та ін.; за заг. ред. В.Г. Кременя ; НАПН України. Київ: Інформаційні Системи, 2010. 340 с.
6. Біницька, К.М. Розвиток вищих педагогічних шкіл у республіці Польща (друга половина ХХ – початок ХХІ ст.): монографія / за ред. С.О. Сисоєвої. Хмельницький: Цюпак А. А., 2013. 240 с.
7. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. Адміністративне право України: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 544 с.
8. Боголіб Т. Процеси капіталізації розвитку вищої освіти та університетської науки. *Фінанси України*. 2012. № 11. С. 84–94.
9. Борецька Н.О. Форми та методи державного регулювання сфери вищої освіти. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 6 (51). С. 51–54.
10. Бойко-Бойчук О.В. Механізми державного управління: узагальнена модель. *Теорія та практика державного управління*. 2008. № 1. С. 51–57.
11. Бублик Н. Бібліографічне видання з питань розвитку вищої освіти в

умовах інтеграції України до Європейського освітнього простору. *Вища школа*. 2014. № 2. С. 99-105.

12. Вахович І., Іщук Л., Пиріг С. Стан і проблеми вищої освіти в Україні. *Актуальні проблеми економіки*. 2014. № 1. С.63–70.

13. Вахштайн В. Две модели образовательных систем: континентальная и атлантическая. *Прогнозис*. 2006. №6. С. 321–352.

14. Вища освіта в Україні: навч. посіб. / за ред. В.Г. Кременя, С.М. Ніколаєнка. Київ: Знання, 2005. 327 с.

15. Вища освіта України і Болонський процес: навч. посіб. / М.Ф. Степко, Я.Я. Болюбаш, В.Д. Шинкарук [та ін.]; за ред. В.Г. Кременя. Тернопіль: Навчальна книга–Богдан, 2004. 384 с.

16. Вища освіта України: ризики, сподівання, успіхи: монографія / редкол.: Євтух М.Б., Горяна Л.Г., Терентьева Н.О. Київ: Інтерсервіс, 2015. 420 с.

17. Вища освіта України в умовах глобалізації суспільства: монографія / редкол.: Євтух М.Б., Горяна Л.Г., Терентьева Н.О.; за наук. ред. М.Б. Євтуха. Київ: Агроосвіта, 2015. 300 с.

18. Воронкова В. Г. Теоретико-методологічні засади розвитку сучасного соціуму в контексті синергетичної глобалізації. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2012. № 50. С. 21–34.

19. Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры, от 9 октября 1998 года. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901839539>. (Дата звернення: 14.04.2020).

20. Всеукраїнський перепис населення 2001 р.: Державний комітет статистики України: Офіційний сайт. URL: http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/education_population/graphic#m1. (Дата звернення: 17.04.2020)

21. Ганцюк Т. До проблеми визначення елементів комплексного механізму державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 3. С. 17–26.

22. Герасимчук Л.М., Паньковська Л.С. Бенчмаркінг на підприємстві

в умовах глобалізації. *Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки*. 2011. № 3, т. 3. С. 99–103.

23. Головне управління статистики в Харківській області: Офіційний сайт. URL: <http://kh.uprstat.ua>.

24. Горовий В. Соціальні інформаційні комунікації, їх наповнення і ресурс: монографія / наук. ред. Л. А. Дубровіна; НАН України, Нац. б-ка України ім. В. І. Вернадського. Київ: [б. в.], 2010. 360 с.

25. Гравіт В. О., Ляхоцька Л. Л., Олійник В. В. Дистанційне навчання в післядипломній освіті. *Сучасний стан і світові тенденції розвитку дистанційної освіти (інформаційно-аналітичні матеріали)* / за ред. П. М. Таланчука. Київ: Університет «Україна», 2010. С. 184–260.

26. Грішнова О.А. Людський капітал: формування в системі освіти і професійної підготовки: монографія. Київ: Знання, 2001. 254 с.

27. Губерська Н.Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: теоретико-правове дослідження: монографія. Харків: Панов, 2015. 508 с.

28. Дебич М. Світові явища інтеграції у вищій освіті та перспективи участі України в Європейських проектах. *Шлях освіти*. 2013. № 2. С. 18–20.

29. Дебич М. А. Теоретичні засади інтернаціоналізації вищої освіти: міжнародний досвід: монографія. Ніжин: ПП Лисенко. 2019. 408 с.

30. Дем'яненко Н. Світова інтерпретація ідеї університету: методологія, теорія, досвід реалізації. *Вища освіта України*. 2009. № 1. С. 60–66.

31. Державна служба статистики України: Офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>. (Дата звернення: 14.04.2020).

32. Державне та регіональне управління в соціальній сфері : монографія / за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. А.О. Дегтяра. Харків: С.А.М., 2015. 551 с.

33. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посіб. / За заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. Львів: Нац. ун-т «Львівська політехніка», 2002. 352 с.

34. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ: УАДУ, 2002. 164 с.
35. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / за ред. проф. Н.Р. Нижник. Київ: УАДУ, 1997. 448 с.
36. Державне управління виховним процесом в закладах вищої освіти України: монографія / В.П. Садковий, С.М. Домбровська, В.О. Шведун, С.А. Вавренюк. Харків: НУЦЗУ, 2019. 352 с.
37. Державне управління: навч. посіб. / за ред. А.Ф. Мельник. Київ: Знання-Прес, 2003. 343 с.
38. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
39. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 2. 324 с.
40. Державне управління: теорія і практика: навч. посіб. / за ред. В. Авер'янова. Київ: Юрінком-Інтер, 1998. 431 с.
41. Державне управління: Словн.-довід. / уклад. В.Д. Бакуменко та ін. Київ: УАДУ, 2002. 228 с.
42. Державно-приватне партнерство в системі регулювання економіки: монографія / за заг. ред. чл.-кор. НАНУ Т.І. Єфименко; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. Київ: [б. в.], 2012. 372 с.
43. Дегтяр А.О., Дегтяр О.А. Прийняття державно-управлінських рішень у соціальній сфері : монографія. Харків: Вид-во С.А.М., 2014. 252 с.
44. Дегтяр О.А. Інституціональний механізм державного управління соціальною сферою. *Теорія і практика державного управління : зб. наук.пр.* Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2013. Вип. 1(40). С. 221–229.
45. Дегтяр А.О. Управлінські рішення в органах державної влади:

монографія / за ред. А.О. Дегтяра. Харків: Вид-во “С.А.М.”, 2010. 276 с.

46. Дегтяр А.О. Механізми прийняття управлінських рішень органами державної влади щодо соціально-економічного розвитку регіонів: монографія / за ред. А.О. Дегтяра. Харків: ХарПІ НАДУ Вид-во “Магістр”, 2006. 299 с.

47. Дженкс С. Цит. по: Управление современным образованием: социальные и экономические аспекты / Под ред. А.Н. Тихонова. Москва: Вита-Пресс, 1998. С. 87.

48. Дичківська І.М. Інноваційні педагогічні технології: навч. посіб. Київ: Академвидав, 2004. 352 с.

49. Домбровська С.М. Державне управління вищою освітою в умовах трансформаційних перетворень: монографія. Харків: Оберіг, 2010. 176 с.

50. Домбровська С. М. Теоретичні аспекти формування механізмів державного управління у реформуванні вищої освіти України. *Державне будівництво*: електрон. наук. фах. вид. 2010. № 2. URL: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-2/doc/2/0.pdf> (Дата звернення: 14.04.2018).

51. Домбровська С. М. Вдосконалення вищої освіти України як одна з прерогатив держави. *Державне будівництво*. 2011. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2011_1_12 (Дата звернення: 17.05.2019).

52. Дослідницькі університети: світовий досвід та перспективи розвитку в Україні: монографія / А.Ф. Павленко, Л.Л. Антонюк, Н.В. Василькова, Д. О. Ільницький та ін.; за заг. ред. д.е.н., проф. А. Ф. Павленка та д.е.н., проф. Л. Л. Антонюк. Київ: КНЕУ, 2014. 350 с.

53. Драч І.І. Управління формуванням професійної компетентності магістрантів педагогіки вищої школи: теоретико – методичні засади: монографія. Київ: «Дорадо-Друк» 2013. 456 с.

54. Древаль Ю.Д. До питання про сутність та зміст механізмів державного управління. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2014. Вип. 1. С. 57–63.

55. Євсєєва О.О. Стратегічні напрями соціального розвитку, шляхи

державного регулювання: монографія. Київ: СПДФО Коваленко В.Ф., 2011. 524 с.

56. Економіка знань: виклики глобалізації та Україна / Під заг. ред. А.П. Гальчинського, С.В. Львовичкіна, С.П. Семиноженка. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2004. 268 с.

57. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук. України ; головний ред. В.Г. Кремень. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 1040 с.

58. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

59. Жегус О.В. Ринок послуг вищої освіти як основа маркетингової діяльності вищого навчального закладу. *Економічна стратегія і перспективи розвитку сфери торгівлі та послуг*. 2017. Вип. 1. С. 269–281.

60. Загірняк М. Реформування вищої освіти України за вимогами Міжнародної стандартної класифікації освіти. *Шлях освіти*. 2013. № 2. С. 6–12.

61. Закусило О. Проблеми входження України в європейський освітній простір. *Шлях освіти*. 2011. № 1. С. 11–16.

62. Іванченко А.В. Основні складові механізмів державного регулювання зайнятості населення в Україні. *Публічне управління: теорія та практика: електрон. наук. фахове вид.* 2012. №1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-1/doc/3/02.pdf> (Дата звернення: 07.04.2018).

63. Інноваційні педагогічні технології у системі неперервної професійної освіти: монографія / За ред. С.С. Вітвицької, Житомир: «Полісся», 2015. 368 с.

64. Інновації у вищій освіті: проблеми, досвід, перспективи: монографія / за ред. П.Ю. Сауха. Житомир : Вид-во ЖДУ ім. Івана Франка, 2011. 496 с.

65. Інтеграція в європейський освітній простір: здобутки, проблеми, перспективи: монографія / За заг. ред. Ф.Г. Ващука. Ужгород: ЗакДУ, 2011.

560 с.

66. Інформаційний вплив: теорія і практика прогнозування: монографія / за ред. П.Д. Фролова; Національна акад. пед. наук України, Ін-т соц. та політ. психології. Київ: Міленіум, 2011. 304 с.

67. Інформаційно-освітнє середовище професійно-технічних навчальних закладів: навч. посіб. / Карташова Л.А., Юрженко В.В., Гуралюк А.Г., Липська Л.В., Гуменна Л.С., Зуєва А.Б., Шупік І.М., Ростока М.Л., Шевченко В.Л. За наук. ред. Лузана П.Г. Київ: ІПТО НАПН, 2017. 124 с.

68. Каленюк І.С., Цимбал Л.І. Особливості регулювання ринку освітніх послуг: монографія. Чернігів: Черніг. держ. ін-т економіки і упр., 2011. 183 с.

69. Каленюк І.С., Куклін О.В. Розвиток вищої освіти та економіка знань: монографія. Київ: Знання, 2012. 343 с.

70. Каленюк І.С. Університети в координатах глобального розвитку. *Вища школа*. 2009. № 9. С. 5–11.

71. Караванський С. Практичний словник синонімів української мови / 3-тє вид., опрацьоване і доповн. Львів: БаК, 2008. 512 с.

72. Кваліфікаційна мапа України: Інститут професійних кваліфікацій. URL: <http://www.futureskills.org.ua/ua/map>. (Дата звернення: 15.05.2019).

73. Кіреєва Н. Вплив демографічної ситуації на діяльність вищих навчальних закладів в Україні: державно-управський аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування. Збірник наукових праць*. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_04\(11\)/11knsdua.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_04(11)/11knsdua.pdf). (Дата звернення: 19.05. 2020).

74. Ковалюк О.М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики): монографія. Львів: Видавничий центр Львівського Національного університету ім. Івана Франка, 2002. 396 с.

75. Ковальчук В.І. Прогнозування розвитку системи освіти. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Педагогіка, психологія, філософія*. 2016. Вип. 233. С. 112–120.

76. Козаков В. А. Вища освіта в Україні та у світі: проблема цілей та їх

реалізації. / Сучасні системи вищої освіти: порівняння для України: монографія. Київ : «Академія», 1997. 83 с.

77. Козієвська, О. Вища освіта в Україні: уроки реформування. *Вища школа*. 2013. № 6. С. 49–62.

78. Козубовська І.В., Стойка О.Я, Сідун Л.Ю. Історико–педагогічні аспекти розвитку вищої освіти в США (кінець ХХ початок ХХІ століття): монографія. Ужгород: Видавництво ПП «АУТДОР-ШАРК», 2015 р. 186 с.

79. Комплексний демографічний прогноз України на період до 2050 р. (колектив авторів) / за ред. чл.-кор. НАНУ, д.е.н., проф. Е.М. Лібанової. Київ: Український центр соціальних реформ, 2006. 138 с.

80. 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>. (дата звернення: 17.03.2019).

81. Концепція розвитку освіти України на період 2015–2025 років (проект). URL: http://tnpu.edu.ua/EKTS/proekt_koncerc.pdf

82. Корецький М.Х., Дегтяр А.О., Дацій О.І. Стратегічне управління: навч. посіб. Київ: Політехніка, 2009. 240 с.

83. Корнієнко А.В., Войтко С.В. Демографічні процеси в Україні з огляду розвитку вищої освіти. *Актуальні проблеми економіки та управління: збірник наукових праць молодих вчених*. URL: https://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/29368/1/2019-13_1-05.pdf. (Дата звернення: 19.05. 2020 року).

84. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України: монографія. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. 220 с.

85. Корсак К.В. Світова вища освіта. Порівняння і визнання закордонних кваліфікацій і дипломів: монографія. За заг. ред. Г.В. Щокіна. Київ: МАУП МКА, 1997. 208 с.

86. Кравченко О.М. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток: електрон. наук. фахове вид.* 2009. № 3. URL: Режим доступу до

журналу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=56> (дата звернення: 17.03.2019).

87. Кремень В.Г. Освіта і наука в Україні – інноваційні аспекти. Стратегія. Реалізація. Результати: монографія. Київ: Грамота, 2005. 448 с.

88. Крюков О.І. Соціальна політика як необхідна умова функціонування соціальної держави. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1. С. 31–37.

89. Куценко В.І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики) : монографія / за наук. ред. Б.М. Данилишина; РВПС України НАН України. Ніжин: ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2008. 818 с.

90. Лазор О.Д., Лазор О.Я., Лазар І.Г. Основи державного управління та місцевого самоврядування : навч. посіб. Київ: Дакор, 2007. 312 с.

91. Ларіна Р.Р., Владзимирський А.В., Балуєва О.В. Державний механізм забезпечення інформатизації системи охорони здоров'я: монографія. Донец. держ. акад. упр., Донец. нац. мед. ун-т ім. М. Горького. Донецьк: Вебер, 2008. 52 с.

92. Лебеда Т.Б. Вплив освіти на економічну динаміку в Україні. *Економіка і прогнозування*. 2014. № 4. С. 110–120.

93. Левчишена О. Регуляторна політика держави в галузі вищої освіти. *Освіта і управління*. 2013. Т. 16, № 1/2. С. 80–87.

94. Ліпенцев А.В., Поляк О.В. Основні напрямки формування механізмів надання управлінських послуг органами влади. *Теоретичні та прикладні питання державотворення: електрон. наук. фахове вид.* 2008. № 2. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-2/08lavrov.htm/08lavrov.htm> (Дата звернення: 17.03.2019).

95. Лопушняк Г.С., Рибчанська Х.В. Вища освіта України: державне регулювання та перспективи розвитку: монографія. Львів: Ліга Прес», 2018. 283 с.

96. Луговий В.І. Педагогічна освіта в Україні: структура,

функціонування, тенденції розвитку / За заг. ред. акад. О.Г. Мороза. Київ: МАУП, 1994. 196 с.

97. Людиноцентрична система державного управління в Україні: утопія чи шанс: монографія / за заг. ред. Г.А. Дмитренко. Київ: ДКС-Центр, 2014. 240 с.

98. Людський розвиток в Україні: соціальні та демографічні чинники модернізації національної економіки: (колективна монографія) / Лібанова Е.М. та ін.; за ред. Е.М. Лібанової. Київ: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2012. 320 с.

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

100. Мадзігон В.М. Біла книга національної освіти України / за заг. ред. акад. В. Г. Кременя ; НАПН України. Київ: Інформ. системи, 2010. 342 с.

101. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. Київ: Атака, 2003. 576 с.

102. Маслов В.І., Боднар О.С., Гораш К.В. Наукові основи та технології компетентного управління загальноосвітнім навчальним закладом: монографія. Тернопіль: Крок, 2012. 320 с.

103. Матвіїв М. Я. Методологія та організація маркетингового менеджменту в сфері вищої освіти: монографія. Тернопіль: Економічна думка, 2005. 560 с.

104. Мельник Н.І. Професійна підготовка дошкільних педагогів у країнах Західної Європи: теорія і практика: монографія. Умань: ФОП Жовтий О.О., 2016. 392 с.

105. Міщенко В., Науменкова С. Особливості функціонування вищої школи України в ринкових умовах: вища школа України між минулим і майбутнім. *Вища школа*. №1. 2001. С. 7–14.

106. Мирна Н.В. Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики. *Державне будівництво: електрон. наук. фахове вид.* URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/2/09.pdf>. (Дата

звернення: 10.05. 2020 року).

107. Модернізація змісту професійної освіти і навчання: теорія і практика: монографія / авт. кол. М. А. Вайнтрауб, А. М. Романова, І. А. Мося, Я. Ю. Білоконь та ін., за наук. ред. М. А. Вайнтрауб. Київ: ТОВ «НВП Поліграфсервіс», 2015. 328 с.

108. Модернізація педагогічної освіти в європейському та євроатлантичному освітньому просторі: монографія / Н.М. Авшенюк, В.О. Кудін, О.І. Огієнко та ін.. Київ: Пед. думка, 2011. 232 с.

109. Моніторинг якості освіти: світові досягнення та українські перспективи / За заг. ред. О. І. Локшиної. Київ: К.І.С, 2004. 128 с.

110. Назаренко А.В., Звягинцева О.С. Сценарное прогнозирование развития социально-экономических систем. *Научный журнал КубГАУ*. 2012. № 84(10). С. 25–32.

111. Населення України. Стаття Вільної енциклопедії «Вікіпедії». URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%Населення_України (Дата звернення 15.05.2020).

112. Наукові основи управління в системі освіти: монографія / А.І. Прокопенко та ін.; Харк. нац. пед. ун-т ім. Г. С. Сковороди. Харків, 2005. 304 с.

113. Національна Доктрина розвитку освіти. Вища освіта в Україні. Нормативно-правове регулювання. / За заг. ред. А.П. Зайця, В.С. Журавського. Київ: ФОРУМ, 2003. 232 с.

114. Немець К.А., Вірченко П.А., Кулешова Г.О. Система освіти Харківської області: суспільно-географічний аспект: монографія. Харків: ФОП Петров В.В., 2014. 180 с.

115. Ніколаєнко С.М. Теоретико-методологічні основи управління інноваційним розвитком системи освіти України: монографія / Київ. нац. торг.-екон. ун-т. Київ: [б. в.], 2008. 419 с.

116. Нісімчук, А.С., Падалка О.С. Технологія інноваційної освіти: монографія / Інститут педагогічних технологій. Луцьк: ПВД «Твердиня», 2013.

456 с.

117. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.

118. Ничкало Н.Г. Розвиток професійної освіти в умовах глобалізаційних та інтеграційних процесів: монографія. Київ: Видавництво НПУ імені М.П. Драгоманова, 2014. 125 с.

119. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / пер. з англ. І. Дзюб. Київ: Основи, 2000. 198 с.

120. Оболенська Т.Є. Маркетинг освітніх послуг: вітчизняний та зарубіжний досвід: монографія. Київ: КНЕУ, 2001. 208 с.

121. Освіта: соціальні аспекти в контексті економічного розвитку України: монографія / за ред. професорів Лаптева С.М., Сідака В.С., Денисенка М.П. Київ: Університет економіки та права «КРОК» 2014. 410 с.

122. Охріменко, Г.В. Використання бенчмаркінгу в реалізації маркетингу освітніх послуг вищими навчальними закладами України. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2016. № 1. С. 84–93.

123. Печенюк А. Науково-педагогічний потенціал вищої освіти України : тенденції формування та ефективності використання. *Україна: аспекти праці : науково-економічний та суспільно-політичний журнал*. 2013. № 4. С. 22–27.

124. Піхняк Т.А. Проблеми механізму державного регулювання економічного зростання. *Вісник АМСУ. Серія: “Державне управління”*. 2013. № 2 (9). С. 103–111.

125. Поляков М.В., Савчук В.С., Поляков В.П., Класичний університет: еволюція, сучасний стан, перспективи: монографія. Київ: Генеза, 2004. 416 с.

126. Порев С.М. Університет і наука. Епістемологія, методологія і педагогіка виробництва знань: монографія. Київ : Хімджест, 2012. 384 с.

127. Попов Г.Х. Проблемы теории управления. Москва: Экономика, 1974. 320 с.

128. Поспелов Г.С., Ириков В.А. Программно-целевое планирование и управление. Москва: Сов. радио, 1976. 424 с.

129. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2009. Вип. 2. С. 105–112.

130. Про вищу освіту: Закон України від 18.03.2020 р. №1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>. (дата звернення 15.05.2020).

131. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>. (дата звернення 15.05.2020).

132. 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> (Дата звернення 15.05.2020).

133. Про освіту: Закон України від д 02.04.2020 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (Дата звернення 15.05.2020).

134. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України; Стратегія від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Дата звернення 15.05.2020).

135. Проблеми якості вищої освіти: монографія / за ред. В. Кременя. Київ: Педагогічна думка, 2007. 231с.

136. Публікація документів Державної Служби Статистики України.. URL: http://ukrstat.org/uk/express/expres_u.html. (Дата звернення 18 грудень 2017).

137. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.

138. Пшенична Л. Особливості розвитку системи вищої освіти України в контексті формування суспільства знань. *Витоки педагогічної майстерності. Серія : Педагогічні науки*. 2013. Вип. 11. С. 278–284.

139. Радченко О.В. Категорія «механізм» у системі державного управління. *Держава та регіони : наук.-вироб. журн. Серія : Державне управління*. 2009. № 3. С. 64–69.
140. Райт Г. Державне управління / Пер. з англ. Київ: Основи, 1994. 432 с.
141. Рашкевич, Ю.М. Болонський процес та нова парадигма вищої освіти: монографія. Львів: Львівська політехніка, 2014. 168 с.
142. Рейтинг університетів за показниками Scopus 2017 року. URL: <http://osvita.ua/vnz/rating/55425/> (Дата звернення 14.12. 2019).
143. Рейтинг найкращих університетів світу QS World University Rankings 2016/17. URL: <http://unistudy.org.ua/qswur/>. (Дата звернення 29.09. 2016).
144. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект: навч.-наук. вид. / Н. Г. Протасова, В. І. Луговий, Ю. О. Молчанова та ін.; за заг. ред. Н. Г. Протасової. Київ; Львів: НАДУ, 2012. 456 с.
145. Решке Х., Шелле Х. Мир управління проектами. / Пер. с англ. А.В. Познякова, В.В. Познякова. Москва: Аланс, 1993. 304 с.
146. Романюк Є. О. Демографічний та географічний фактори впливу на реформування вищої освіти в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія: Економіка* URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/9926/1/53.pdf> (дата звернення 19.05.2020).
147. Рубанець О. Когнітивний аспект методологічного оновлення вищої школи. *Вища освіта України*. 2016. № 3. С. 24-29.
148. Рудницька Р.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р.М. Рудницька, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах; за наук. ред. М.Д. Лесечка, А.О. Чемериса. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
149. Рябова З.В. Наукові основи маркетингового управління в освіті; монографія. Київ: Педагогічна думка 2013. 268 с.
150. Савельєва Ю.М. Аналіз структури освіти в Україні. *Інноваційна економіка*. 2013. № 3. С. 76–81.

151. Савицька Н.Л., Ушакова Н.Г., Андросова Т.В., Помінова І.І. Освіта як чинник становлення економіки знань: монографія. Харків: МОНОГРАФ, 2017. 170 с.
152. Садовський В.Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. Москва: Наука, 1974. 280 с.
153. Світовий банк в Україні. Офіційний сайт. URL: <https://www.worldbank.org/uk/country/ukraine>. (Дата звернення: 17.05.2020 року).
154. Серебрянський С. Стратегічні аспекти розвитку освіти в умовах інтеграції України в Європейський освітній простір. *Вища школа*. 2013. № 4. С. 7–14.
155. Серкова Н.А. Напрями удосконалення державного управління у сфері освіти на регіональному рівні. *Теорія та практика державного управління*. 2019. №4(67). С. 136–142.
156. Серкова Н.А. Проблеми співвідношення державного та ринкового регулювання вищої освіти. *Державне будівництво*. 2019. №2. URL: <http://db.journal.kharkiv.ua/index.php/db/article/view/72/67>
157. Серкова Н.А. Особливості державного управління системами вищої освіти в європейських країнах. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2020. №3(9). С. 298–305.
158. Серкова Н.А. Удосконалення державного управління вищою освітою в умовах розвитку ринку освітніх послуг. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2020. № 2. С. 134–139.
159. Силадій І. Розвиток освіти в контексті основних викликів глобалізації. *Вища освіта України*. 2016. №4. С. 34–38.
160. Сисоєва С. О., Батченко Н. Г. Вища освіта України: реалії сучасного розвитку: монографія / Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Київський ун-т ім. Б. Гринченка, Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ: ВД ЕКМО, 2011. 368 с.
161. Словник іншомовних слів за ред. О.С. Мельничука. 2-е видання,

випр. і доп. Київ: Головна редакція «Українська радянська енциклопедія» (УРЕ), 1985. 966 с.

162. Словник української мови. URL: <http://www.sum.in.ua/s/mekhanizm>.

163. Смертність населення України у трудоактивному віці: монографія / Відпов. ред. Е. М. Лібанова. Київ: Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2007. 211 с.

164. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця та ін. Київ: НВЦ НБУВ, 2009. 687 с.

165. Стандартизація професійної освіти: теорія і практика: монографія / А. А. Каленський, П. Г. Лузан, Н. М. Ваніна, Т. М. Пащенко, С. Г. Кравець, Т. В. Пятничук. За наук. ред. А. А. Каленського. Житомир: «Полісся», 2018. 256 с.

166. Статистична база Всесвітнього Банку. Офіційний сайт. URL: <http://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.TERT.ZS>. (Дата звернення: 19.05. 2020 року).

167. Статистичний щорічник України за 2019 рік. Київ: ТОВ Видавництво «Консультант», 2020. 856 с.

168. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія. / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський та ін. Київ: НІСД, 2010. 288 с.

169. Стратегія соціально-економічного розвитку Харківської області до 2020 року. Затверджена рішенням Харківської обласної ради від 05.03.2015 р. №301. URL: https://kharkivoda.gov.ua/content/documents/431/43045/files/new-563_SRR2020.pdf (Дата звернення: 19.05. 2020 року).

170. Структурно-функціональний аналіз та моделювання розвитку економіки : монографія. / В.К. Галіцин, О.П. Суслов, О.В. Галіцина, Н.К. Самченко. Київ: КНЕУ, 2013. 377 с.

171. Суліма Є. Вища освіта в контексті національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки. *Вища школа*. 2012. № 3. С. 7–15.

172. Тенденції впливу глобального інформаційного середовища на

соціокультурну сферу України : монографія / О.С. Онищенко, В.М. Горовий, В.І. Попик та ін.; НАН України, Нац. б-ка України ім. В.І. Вернадського. Київ, 2013. 224 с.

173. Теоретичні та методичні засади управління підготовкою фахівців з педагогіки вищої школи на основі компетентнісного підходу в межах європейської кредитно-трансферної системи організації навчального процесу: монографія / З.В. Рябова, І.І. Драч, Н.О. Приходькіна та ін. Київ: ТОВ «Альфа-Реклама», 2014. 316 с.

174. Теоретико-методологічне обґрунтування ефективних фінансово-економічних моделей розвитку вищої школи: монографія (рукопис) / за заг. ред. чл.-кор. НАПН України, д-ра екон. наук., проф. І.М. Гриценка. Київ: «Основа», 2015. 260 с.

175. Терещенко В.І. Організація и управління (Досвід США). Київ: Товариство «Знання», 1990. 47 с.

176. Терованесов, М.Р. Оптимізація управління системою вищої освіти. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. №9. с.83–87.

177. Третяк Г.С., Бліщук, К.М. Державне регулювання економіки та економічна політика. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 128 с.

178. Ульянченко Ю.О. Комплексний механізм державного регулювання розвитку конкурентного середовища в аграрному секторі економіки. *Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. Праць*. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2013. №1(43). С. 153–161.

179. Ульянченко Ю.О. Конкурентоспроможність аграрного сектора економіки: механізми державного регулювання: монографія. Харків: Вид-во «Асоціації докторів наук з державного управління», 2013. 368 с.

180. Управление современным образованием: социальные и экономические аспекты / Под ред. А.Н. Тихонова. Москва: Вита-Пресс, 1998, 259с.

181. Харківський обласний центр зайнятості. Офіційний сайт. URL: <https://kha.dcz.gov.ua>. (Дата звернення: 19.05. 2020 року).

182. Хома Н.М. Моделі соціальної держави: світовий та український досвід: монографія. Київ: Юридична думка, 2012. 592 с.
183. Хоружий Г.Ф. Європейська політика вищої освіти: монографія. Полтава: Дивосвіт, 2016. 384 с.
184. Федоров Г.В. Системний підхід до управлінської діяльності керівника навчальних закладів у ринкових умовах: монографія. Київ: «Дорадо-Друк», 2012. 240 с.
185. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування: електрон. наук. фахове вид.* 2008. № 1. URL: <http://www.lvivacademy.com/visnik/index.html>. (Дата звернення: 19.05. 2020 року).
186. Філіппова В. Специфіка державного регулювання в галузі освіти України. *Теоретичні та прикладні питання державотворення.* 2013. Вип. 12. URL: Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2013_12_12. (Дата звернення: 19.05. 2020 року).
187. Царенко І.О. Методи оцінки рівня конкурентоспроможності вищих навчальних закладів. *Молодий вчений.* 2015. №2 (17). С.122–125.
188. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Харків: Вид-во «Право», 1997. 164 с.
189. Центр «Соціальний Моніторинг». Поширення результатів опитувань. URL: <https://smc.org.ua/sociology/poшыrennya-rezultativ-opytuvan>
190. Цивільний кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>. (Дата звернення: 9.05. 2020 року).
191. Чернега А.П. Етапи формування та моделі соціальної держави. *Часопис Київ. ун-ту права.* 2012. №4. С. 37–41.
192. Чечель О.М. Принципи та механізм державного регулювання економіки. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління.* 2013. № 2. С. 103–111.
193. Шевченко С.О. Механізм державного та громадського управління

якістю вищої освіти: зарубіжний досвід. *Держава та регіони*. 2017. № 3. С. 171–176.

194. Шевчук П.Є., Швидка Г.Ю. Прогноз рівня освіти населення України до 2050 р. *Демографія та соціальна економіка* 2007. № 1. С. 85–96.

195. Шелюк Л. Демократизація освіти як принцип її реформування в Україні. *Гілея: науковий вісник*. 2014. Вип. 89. С. 371–376.

196. Шилова В. І. Ринок освітніх послуг: управлінський аналіз: монографія / Класич. приват. ун-т, Енергодар. ін-т держ. та муніцип. упр. ім. Р.Г. Хеноха. Запоріжжя, 2009. 144 с.

197. Экономика народного образования: учеб. пособие для студ. пед. ин-тов / Под ред. С.Л. Костяняна. Москва: Просвещение, 1979. 240 с.

198. Эстерманн Т, Кулик А. О принципе финансирования европейских университетов на основе результатов. «Международное высшее образование» – русскоязычная версия НИУ ВШЭ информационного бюллетеня *International Higher Education (Бостонский колледж, США)*. 2016. №85. URL: https://www.hse.ru/data/2016/04/27/1129965609/WHE_12_view.pdf#page=41 (Дата звернення: 10.05. 2020 року).

199. Becker G.S. Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis. *Journal of Political Economy*. 1962. Vol. 70 (5), Part 2. P. 9–49.

200. Benneworth P., Boer H., File J., Jongbloed B., Westerheijden D. Engaging in the Modernization Agenda for European Higher Education. 2012 ESMU. URL: <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5145083>. (Дата звернення: 10.05. 2020 року).

201. Hood C., James O., Peters B.G. and Scott C. Controlling Modern Government: Variety, Commonality And Change. Cheltenham: Edward Elgar Pub, 2004. 202 p.

202. Chartrand H.H. Funding the Fine Arts: An International Political Economic Assessment. *Nordic Theatre Studies*. 2002. Vol. 14. P. 38.

203. Country comparison. Life Expectancy at Birth. The World Factbook. Washington, D.C.: Central Intelligence Agency. URL:

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2102rank.html#al>. (Дата звернення: 19.02. 2020 року).

204. Coombs Philip H. *The World Educational Crisis: A Systems Analysis*. New York: Oxford University Press, 1968. 241 p.

205. Council of the European Union, 2011, «Council conclusions on the modernization of higher education», of the 3128th Education, Youth, Culture and Sport Council meeting, 28-29 November 2011, Brussels. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/educ/126375.pdf. (Дата звернення: 10.05. 2020 року).

206. Estermann T. E., Claeys-Kulik, A., 2015, *DEFINE Thematic Report: Performance-based funding: of universities in Europe*. (Brussels, EUA). URL: http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/define-thematic-report_pbf_final-version. (Дата звернення: 10.05. 2020 року).

207. Europe 2020 / European Commission. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/europe!2020!in!a!nutshell/targets/index_en.htm. (Дата звернення: 10.05. 2020 року).

208. European Commission, 2011, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 20 September 2011: Supporting growth and jobs – an agenda for the modernization of Europe's higher education systems* (Brussels, European Commission). URL: <https://www.cun.it/uploads/3329/commissioncommunication20settembre2011.pdf>. (Дата звернення: 10.05. 2020 року).

209. Federkeil, G., 2008. *Ranking and Quality Assurance in Higher Education*. *Higher Education in Europe*, 33, P. 224.

210. Jongbloed B. W. A., Vossensteyn J. J. Keeping up performances: an international survey of performance-based funding in higher education. *Journal of Higher Education Policy and Management*. 2001. Vol. 23. №2. P. 127–145.

211. Human development report 2019. United Nations Development Programme. URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2019_human_

development_report.pdf. (Дата звернення: 19.03. 2020 року).

212. Knight J. The Changing Landscape of Higher Education Internationalisation – For Better or Worse? Perspectives: Policy and Practice in Higher Education. 2013. Vol. 17, P. 84–90.

213. Lateineille, M., 2006. Les particularités principales du système de la formation française. UNESCO.

214. Learning in the Information Society: Action Plan for a European Education Initiative (1996-1998). COR (96) 471 final, 2 October 1996. URL: <http://aei.pitt.edu/1200/>. (Дата звернення: 21.06. 2020 року).

215. Lodge M. Regulating higher education: a comparative perspective. London School of Economics and Political Science. London: Published by the Centre for Analysis of Risk and Regulation at the London School of Economics and Political Science, 2015. 38 p.

216. Universitas 21: Ranking of National Higher Education Systems 2019. URL: <https://universitas21.com/> (Дата звернення: 18.04.2020 року).

217. Ziegele F. Higher Education Funding Mechanisms in Germany. University Funding Seminar Barcelona, June 13, 2012. URL: <http://slideplayer.com/slide/4570951/>. (Дата звернення: 19.04.2020 року).

218. Ziegele, F., Rischke, M. Higher Education Funding: Mechanisms in Germany. *Revista de educación y derecho. education and law review*. Número 8. Abril 2013 – septiembre 2013. P. 35–41.

.

ДОДАТКИ



КИЇВСЬКА ОБЛАСНА РАДА VII СКЛИКАННЯ

пл. Лесі Українки, 1, м. Київ-196, 01196, тел. 286-83-59, факс 286-83-48

E-mail: koblrada@ukr.net, Web: <http://kor.gov.ua> Код ЄДРПОУ 24572267

№ _____
на № _____ від _____

Довідка

щодо впровадження результатів дисертаційної роботи Серкової Надії
Анатоліївни на тему «Державне регулювання розвитку вищої освіти в
Україні»

У роботі роботи Серкової Надії Анатоліївни запропоновано використати модель державної підтримки вищої освіти, побудовану на поєднанні основних (традиційних) засобів, що включають в себе фінансування трьох об'єктів: освітню діяльність; студентський контингент; наукову діяльність, а також механізму фінансування, що враховує результати функціонування вищих навчальних закладів.

Обґрунтовані в дисертаційній роботі Серкової Н. А. заходи, з формування і функціонування організаційно-економічного механізму державного регулювання розвитку вищої освіти були враховані при підготовці Рішення «Про внесення змін до Стратегії розвитку Київської області на 2021-2027 роки».

Голова ради

Старикова Г.В.

М1 Київська облрада
№ 178/69-02 від 17.04.2019





УКРАЇНА
ХАРКІВСЬКА ОБЛАСТЬ
ХАРКІВСЬКА РАЙОННА РАДА



Григорівське шосе, 52, м. Харків, 61098, тел./факс (057) 777-20-52, 777-37-04
E-mail: rada@khrda.gov.ua Код ЄДРПОУ 25468715

від 23.10.2020 № 02-19/893

ДОВІДКА

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Серкової Надії Анатоліївни на тему «Державне регулювання розвитку
вищої освіти в Україні»**

У дослідженні Серкової Надії Анатоліївни запропоновано удосконалення оцінки результативності державного регулювання системи освіти, шляхом використання методології оцінки успішності, що заснована на уявленнях про «процесуальну» та «процедурну раціональність», використання в алгоритмах оцінювання тимчасового (позитивний, статистичний) та нормативного підходів та враховує такі групи параметрів як: інституційні аспекти; ринкові характеристики; фінансові параметри; динаміку загальних кількісних показників; змістовні і технологічні аспекти.

Запропоновані в дисертаційній роботі Серкової Н. А. заходи були впроваджені в діяльності Харківської районної ради, при розробці Програми економічного і соціального розвитку Харківського району на 2020 рік.

Голова районної ради



М. В. Литвиненко

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор з навчальної та методичної роботи
Національного університету цивільного захисту України

О.С. Назаров



АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України Серкової Надії Анатоліївни на тему «Державне регулювання розвитку вищої освіти в Україні» на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

Комісія у складі:

Голова начальник навчально-науково-виробничого центру, доктор наук з державного управління, професор Домбровська С.М.

Члени комісії – завідувач кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту, д.держ.упр., проф. Майстро С.В.; професор кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту, д.держ.упр., проф. Мороз В.М.; провідний науковий співробітник наукового відділу з проблем управління державною безпекою, д.держ.упр., доц. Грень Л.М.

Цим актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Серкової Надії Анатоліївни на тему «Державне регулювання розвитку вищої освіти в Україні» (обґрунтуванні теоретичні основи і концептуальні підходи до вдосконалення державного регулювання розвитку вищої освіти) використано при розробці навчальних модулів “Управління соціальним і гуманітарним розвитком”, “Державна політика: аналіз та механізми впровадження” та читанні лекцій і проведенні практичних занять з дисциплін “Стратегічне планування в системі публічного управління та адміністрування”, “Система публічного управління та адміністрування” для слухачів магістерської підготовки зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» у Національному університеті цивільного захисту України.

Голова комісії
д.держ.упр., професор

С.М. Домбровська

Члени комісії
д.держ.упр., професор

С.В. Майстро

д.держ.упр., професор

В.М. Мороз

д.держ.упр., доцент

Л.М. Грень

№ 20 Серг 21.08.2020р

Суспільна ефективність системи освіти: порівняння країн світу

Показник	Світ в цілому	Група країн світу за рівнем людського розвитку				
		Група країн з дуже високим рівнем людського розвитку	Група країн з високим рівнем людського розвитку	Україна	Група країн з середнім рівнем людського розвитку	Група країн з низьким рівнем людського розвитку
Суспільні витрати на освіту в структурі ВВП, середні по групі країн, %, (2005–2012)	5,0	5,3	4,6	5,3	3,7	3,7
Суспільні витрати на освіту в структурі ВВП, середні по групі країн, %, (2005–2014)	5,0	5,1	4,9	6,7	4,1	3,6
Рівень охопту вищою освітою*, середній по групі країн, %, (2003–2012)	31	76	35	80	23	8
Рівень охопту вищою освітою*, середній по групі країн, %, (2008–2014)	32	77	36	79	24	8
Відсоток робочої сили з вищою освітою, %, (2014)	32,5	...	...	46	...	...
Безробітні з вищою освітою, частка від загальної кількості безробітних, %, (2011–2014)	20	...	...	47	...	...
Випускники вищих навчальних закладів з природничо-наукових і інженерних спеціальностей, в середньому по групі країн, % від загальної чисельності, (2002–2011)	...	20,2	...	26,3	...	...
Задоволеність якістю освіти, в середньому по групі країн, % задоволених, (2011)**	64,2	61,3	58,0	50,1	69,2	56,5
Задоволеність якістю освіти, в середньому по групі країн, % задоволених, (2014)**	63	64	61	49	70	53
Інновації і технології: видані патенти***, у розрахунку на 1 млн населення, кількість	...	566,2	63,4	85,2	...	...
Інновації і технології: отримані ліцензійні платежі і збори****, дол. США на душу населення	...	210,9	...	2,3	...	...
Валовий національний дохід у розрахунку на душу населення, в середньому по групі країн, дол. США, постійні ціни 2011 р., (2012)	13599	40 397	12 920	8 332	5 875	2 830
Валовий національний дохід у розрахунку на душу населення, в середньому по групі країн, дол. США, постійні ціни 2011 р., (2013)	13 964	41 395	13 549	8 508	6 106	2 904

* відсоток громадян відповідного віку, які здобувають вищу освіту;

** відсоток респондентів, які відповіли "вдоволений" на питання Всесвітнього опитування Геллапа: "Вдоволені чи невдоволені Ви системою освіти?";

*** кількість представлених виключних прав на винахід (у виді виробу чи процесу), що забезпечує новий спосіб виробництва чи пропонує нове технічне вирішення проблеми;

**** суми, виплачені за санкціоноване використання прав інтелектуальної власності.

Джерело: [111]

Продовж. Дод. Б

Таблиця 2.

Рівень освіти населення за даними переписів (для осіб віком 10 років і старше)

	Всього, осіб					На 1000 осіб				
	1959	1970	1979	1989	2001	1959	1970	1979	1989	2001
Обидві статі – тис.осіб	18215	17731	16718	14754	14174	x	x	x	x	x
з них мають освіту:										
повну вищу	112	201	326	474	763	6	11	20	32	54
неповну вищу	533	639	999	1488	1686	29	36	60	101	119
повну загальну середню	524	1329	2630	3880	4962	29	75	157	263	350

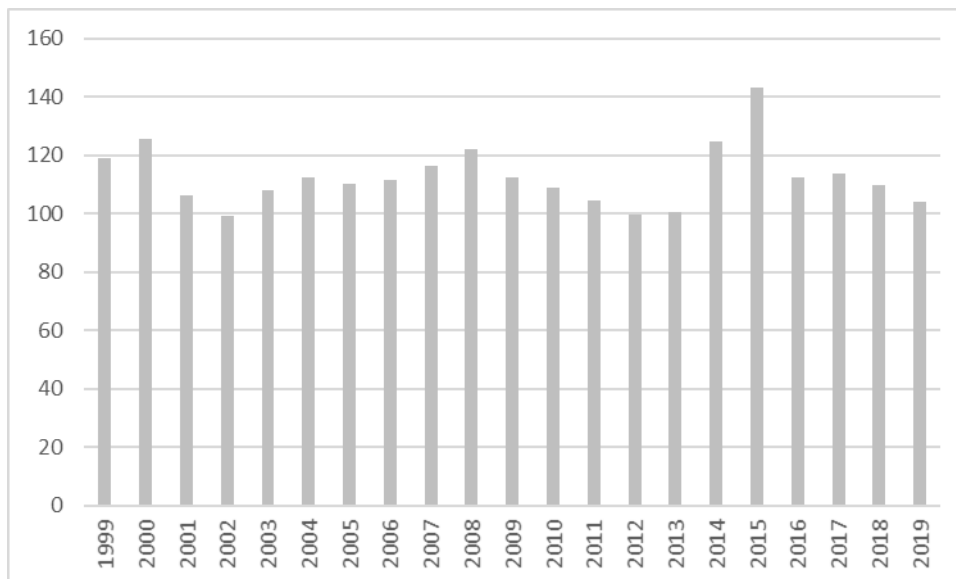


Рис. 1. Індекс споживчих цін 1999-2019 рр.

Додаток В

Таблиця 1

Оцінка основних методів розподілу ресурсів при організації державної підтримки вищої освіти на відповідність сучасним вимогам

Вимоги до методів	Методи розподілу ресурсів у вищій освіті		
	Інкрементний метод	Формалізований метод	Метод на нульовій основі
1	2	3	4
Цільова орієнтація	Частково - припускає, що пріоритети і цілі залишаються колишніми - недостатня гнучкість перерозподілу ресурсів у відповідь на зміни стратегічних пріоритетів або збільшення обсягів робіт (послуг); - - перешкоджає нововведенням	Частково - централізоване управління дозволяє пропонувати стимули, спрямовані на реалізацію пріоритетів; - стимулює збільшення доходів за програмами, які можуть не відповідати місії або цілям	Так - ресурси підтримують пріоритети та цілі - - обмеження викликані тим, що основна частина бюджету (з / п ППС, утримання майна) фіксована
Прозорість і послідовність	Ні - може опинитися під впливом інституційних обмежень; - обмежує можливість колегіального прийняття рішень про розподіл ресурсів	Так - сприяє зменшенню конфлікту з приводу розподілу ресурсів;	Ні - включає в себе великий обсяг документів, вимагає значних витрат праці в розрахунках
Стійкість	Частково «заморожує» час і ініціативу; - підтримує довгострокові зобов'язання; - з плином часу втрачається зв'язок між доходами і діяльністю, яка сприяє їх отриманню	Частково - небезпека втратити стійкість, тому що використання формалізованого підходу можливе при доста-точному фінансуванні; - - містить деякі стимули підвищення ефективності	Ні - непрактичний; - планування ускладнене невизначеністю; - не стимулює ефективність

Продовж. дод. В

1	2	3	4
Стимулююча орієнтація	Ні - недостатньо переносить результативність минулих періодів; - недостатнє стимулювання реалізації існуючих або пошуку нових перспективних програм	Ні - підрозділи не завжди відчують зв'язок між доходом і ефективністю; - можливе стримування нових програм та інших інновація	Так - фінансування програм, що забезпечують результативність; - затвердження планів на основі обґрунтованих розрахунків
Фінансова автономія	Ні - не забезпечує достатній рівень регулювання; - - не сприяє збільшенню інших джерел доходу;	Так - може сприяти регулюванню шляхом встановлення більш високих нормативів на окремі програми; - параметри нормативів сприяють автономному розподілу ресурсів; - - сприяє збільшенню джерел фінансування	Так - спрямована на регулювання діяльності; - сприяє збільшенню джерел фінансування - моделює внутрішнє розподіл ресурсів
Практична реалізація	Частково - практичний; - - складна: часто включає в себе кілька методів, побудованих один на іншому	Частково - простий кількісний підхід на основі угоди про вартість програм; - оцінка обсягу фінансування може викликати труднощі, тому що іноді складно формалізувати показники програм	Ні - оцінка обсягу фінансування може викликати труднощі, тому що іноді складно розрахувати показники програм