

А. С. Кобець, кандидат технічних наук, професор,
ректор Дніпропетровського державного аграрного
університету

НАПРЯМИ ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Обґрунтовано регулівні функції системи вищої освіти у процесі формування елементів знаннєвої економіки. Визначено напрями підприємництва у вищій освіті.

Ключові слова. Вища освіта, вдосконалення, державне регулювання, механізм, напрями, освітні послуги, стимулювання.

Substantiates the regulatory functions of the higher elements in the formation of knowledge training economy. The directions of entrepreneurship in higher education.

Key words. Higher education and development, government regulation, mechanism, directions, educational services, incentives.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Освіта, яка відповідає вимогам ХХІ ст., не може розвиватися в умовах суворого адміністративного регулювання, контролю та бюрократичного менеджменту. Натомість повинна прийти інтегрована та узгоджена з інтересами всіх зацікавлених сторін система регулювання освітньої діяльності. Відхід від методів суворого адміністрування, не властивих ринковій економіці, не повинен означати послаблення регулівної ролі держави в такій стратегічно важливій сфері, як вища освіта. Зміна системи управління вищою школою – умова прийняття до Болонської співдружності.

© А. С. Кобець, 2011

Напрями і механізми державного регулювання повинні базуватися на стратегії модернізації вищої освіти, виробленій на державному рівні й деталізованій на рівні регіонів. Для реалізації такої стратегії держава повинна заручитися суспільною згодою і підтримкою та враховувати взяті на себе міжнародні зобов'язання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Проблемам державного регулювання освітньої сфери в загальному контексті розвитку економіки знань приділяли увагу відомі вчені Г. Беккер, Е. Боуен, Е. Денісон, Дж. Кендрік, Я. Мінсер, Т. Шульц. У працях вітчизняних науковців Л. І. Антошкіної, Т. М. Боголіб, А. І. Бутенко, В. А. Вісящева, В. М. Гейця, О. А. Грішнєвої, Б. М. Данилишина, Г. А. Дмитренка, Т. А. Засць, С. М. Злупка, І. С. Каленюк, О. А. Кратта, В. Г. Кременя, В. І. Куценко, Л. К. Семів, О. П. Сологуб, Д. М. Стеченка, Л. А. Янковської та інших висвітлено окремі організаційно-економічні проблеми функціонування системи вищої освіти. Проте ринкові умови функціонування вищої освіти потребують напрацювання нових механізмів регуляторної діяльності держави у сфері управління.

Мета статті (формулювання цілей статті(постановка завдання) – обґрунтувати регулівні функції системи вищої освіти в процесі формування елементів знаннєвої економіки; визначити напрями підприємництва у вищій освіті).

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). На практиці механізм державного регулювання втілюється в конкретних формах управління, організації і стимулювання суб'єктів ринку освітніх послуг. Необхідною умовою формування ефективного механізму державного регулювання системи вищої освіти й забезпечення його дієвості та високої ефективності виступає аналіз стану вищої освіти, що потребує постійного моніторингу з метою оперативної діагностики, випереджального визначення диспропорцій, відпрацювання та коригування управлінських рішень.

Вибудовуючи механізм державного регулювання освіти, слід виходити з того, що в ринковій економіці поступ забезпечується не шляхом примусу чи директивних заходів, а через систему стимулів її суб'єктів. Саме стимули (і мотиви) є основним спонукальним чинником економічної та суспільної активності ВНЗ.

У системі вищої освіти такими стимулами можуть бути:

– для ВНЗ – додаткове фінансування, покращання власного іміджу (репутації) і престижності диплома, залучення найбільш здібних студентів і висококваліфікованих працівників, підвищення конкурентного становища на ринку освітніх послуг;

– для роботодавців – залучення висококваліфікованих, креативних, ініціативних працівників, здатних працювати в сучасних динамічних умовах на випередження змін і забезпечувати конкурентоздатність підприємств;

– для студентів – оволодіння знаннями і практичними навичками, достатніми для того, щоб знайти достойну роботу і бути конкурентоздатними на ринку праці.

Держава на основі системного моніторингу діяльності ВНЗ повинна виявляти й інтегрувати ці стимулюючі чинники, вживати заходів для їх підсилення й реалізації, щоб забезпечити високу якість освітніх послуг відповідно до європейських стандартів.

Можна погодитися в цілому з думкою В. Александрова, що базовими елементами стратегії державного регулювання, у тому числі сфери послуг, є розробка стандартів, ліцензування та контроль, саме вони “утримують конкуренцію в цивілізованих межах і надають їй того креативного блиску, що властивий будь-якій розвиненій державі” [1, 159]. На думку автора, в стратегії державного регулювання особливе значення мають заходи для усунення негативних явищ у сфері освіти, передусім корупції в усіх її проявах. Першим кроком у цьому напрямку є введення незалежного зовнішнього оцінювання потенційних абітурієнтів. Попри всі недоліки, виявлені при зарахуванні у ВНЗ на основі сертифікатів, така система перспективна і потребує подальшого вдосконалення.

Держава в процесі формування елементів знаннєвої економіки повинна зосередитись на двох базових регулювальних функціях щодо системи вищої освіти:

– на вході – забезпечення доступності вищої освіти;

– на виході – гарантування високої якості освітніх послуг з урахуванням як національних стандартів, так і вимог Болонського процесу.

До інших напрямів державного регулювання вищої школи можна зарахувати:

- мотивацію освітньої діяльності (держава має вжити заходів, щоб система освіти, зокрема вищої, мала в суспільстві авторитет і довіру; викладач і вчитель були престижними і високооплачуваними професіями; кошти, які спрямовуються в цю сферу, розглядались як вигідні інвестиції; система освіти притягувала б найбільш здібних, талановитих, перспективних студентів і працівників);

- удосконалення правового забезпечення функціонування ринку освітніх послуг (функціонування системи вищої освіти має базуватись на ефективному законодавстві; спрямовуватись на розвиток конкуренції в цій сфері і бути гармонізованим з європейським освітнім законодавством. На часі підготовка і прийняття Кодексу законів про освіту, в якому, зокрема, слід чітко відобразити статус ВНЗ, у тому числі приватних, відрегулювати підприємницьку діяльність ВНЗ, законодавчо забезпечити різні форми післядипломної освіти);

- ліцензування та акредитацію ВНЗ (вироблення більш диференційованої системи акредитації державних і приватних ВНЗ; важливо, щоб акредитація і сертифікація не були монополією держави, а до них залучались представники громадських організацій, наукового співтовариства, роботодавці, закордонні експерти);

- забезпечення прозорості системи освіти (надання суспільству на регулярній основі повної, неупередженої і достовірної інформації про роботу (освітню, наукову тощо) регіональних та інших українських і закордонних ВНЗ, ситуацію на регіональному ринку праці, співпрацю між освітніми закладами і сферою бізнесу, умови кредитування навчання, заклади післядипломної освіти тощо). Така прозорість визначатиме життєздатність ВНЗ;

- забезпечення сприятливих правових, організаційних, економічних умов для багатоканального фінансування ВНЗ на базі диверсифікації освітньо-наукової діяльності. Адже “як ВНЗ, так і держава мають бути зацікавленими, щоб було якнайбільше джерел фінансування вищої освіти, запобігаючи тим самим надмірній залежності від одного джерела” [2, 19].

Під правовими та економічними умовами диверсифікації джерел фінансування слід розуміти насамперед визнання за ВНЗ права на підприємницьку діяльність.

Сучасний світовий досвід функціонування освітніх систем у багатьох країнах свідчить про відхід від ідеї централізованої організації системи освіти (хоча навіть у розвинених європейських країнах немає сталих пропорцій щодо розподілу механізмів впливу у форматі відносин “уряд – ВНЗ”). Натомість приходить науково обґрунтована концепція децентралізації, яка передбачає посилення незалежності ВНЗ таким чином, щоб підвищити їх гнучкість в адаптації до змін зовнішнього середовища. Високий ступінь залежності ВНЗ від державних органів управління призводить до того, що останні сприймаються тільки як органи обмеження і контролю, від яких залежить доля закладу.

Можна погодитися з думкою, що пріоритет має надаватися принципам саморегулювання, свободи і гнучкості закладів освіти [3, 124]. Саме ці принципи можуть розглядатись як основні для підприємницької діяльності освітніх закладів. Ми вважаємо, що першочерговим кроком в оптимізації відносин “державна – освіта” має бути визначення співвідношення централізації й децентралізації в системі управління освітою. Це нелегка проблема, оскільки, з одного боку, існує загроза суцільної забюрократизованості, а з другого – можливість втрати контролю з боку державних органів за процесами в освітній галузі і якістю освіти.

Із процесами децентралізації управління освітньою сферою нерозривно пов’язане поняття автономії ВНЗ. Розширення автономії ВНЗ одночасно є базовою передумовою для їх підприємницької діяльності. Під автономізацією ВЗО розуміється підвищення їх фінансової та адміністративної незалежності від держави. Згідно зі ст. 46 Закону України “Про освіту” автономія може надаватись ВНЗ відповідно до рівня акредитації та передбачає право закладу на таке:

– визначення змісту освіти;

– визначення планів приймання студентів, аспірантів, докторантів з урахуванням державного контракту (замовлення) та угод з підприємствами, установами, організаціями, громадянами;

- установлення і присвоєння вчених звань ВНЗ четвертого рівня акредитації;
- інші повноваження, що делегують вищому навчальному закладові відповідно до його статусу державні органи управління освітою.

Водночас у нинішньому правовому полі нерозв'язаними залишаються проблеми розширення прав ВНЗ щодо розподілу фінансових ресурсів, прозорості й доступності для державно-громадського контролю всієї академічної та фінансової діяльності ВНЗ, разом з опрацюванням єдиних форм звітності та щорічної публікації академічних і фінансових звітів [2, 20]. Ці питання мають бути вирішені, лише тоді автономізація означатиме підвищення самостійності ВНЗ у всіх сферах управління – від кадрової та адміністративно-фінансової політики до планування приймання студентів, змісту й обсягу навчальних програм, визначення пріоритетних напрямів наукових досліджень тощо.

Автономія і пов'язана з нею гнучкість повинні, на нашу думку, супроводжуватися поступовим переходом ВНЗ до реалізації конкретних освітніх проектів. Ці освітні проекти можуть бути реалізовані в інтересах окремих підприємств чи асоціацій, в інтересах окремих регіонів та галузей і суспільства в цілому. Проекти мають фінансуватися на конкурсній основі, виходячи з критеріїв якості. Як нам видається, основою таких проектів має бути освітньо-наукова послуга.

Автономізація в жодному випадку не повинна сприйматися як повна незалежність ВНЗ від держави. Надання ВНЗ значної фінансової й адміністративної автономії має супроводжуватися підвищенням контролю якості освіти і фінансової дисципліни. Важливо, щоб державний контроль не послаблювався, а посилював потенціал самоуправління ВНЗ, що впливає з його автономії, не перетворюючись б на додаткову бюрократичну процедуру.

У квітні 2005 р. вісім українських університетів (серед них – ЛНУ ім. І. Франка і Український католицький університет) за підтримки міжнародного фонду “Відродження” створили консорціум для експериментального впровадження основ університетської автономії у вищій освіті [4, 14]. Університети – члени консорціуму так сформулювали свої основні принципи:

- автономія – це право університету самостійно приймати рішення щодо внутрішнього управління й фінансування, визначати власну стратегію у сфері науково-дослідної роботи, а також форми й методи роботи;

- автономія університету означає його найповнішу підзвітність і відповідальність перед суспільством; незалежність від політичних партій, громадських і релігійних організацій; розмежування прав, повноважень і відповідальності держави, органів управління вищою освітою й вищого навчального закладу;

- автономний університет сам відповідає за якість освіти, перш за все перед споживачем освітніх послуг, далі перед громадою і державою.

Таке експериментальне впровадження основ університетської автономії було відхилене МОН, молоді і спорту України. Тут відобразилася, з одного боку, турбота про якість освітніх послуг, а з другого – певна недовіра держави до університетів. Вважаємо, що згаданий консорціум розпочав рух до створення умов для реальної автономії ВНЗ. Таку роботу потрібно продовжувати, тримати постійний діалог “ВНЗ – держава” і, як результат, має сформуватися прийнятна для суспільства модель автономії університету.

Державна підтримка розвитку адміністративної та фінансової самостійності ВНЗ повинна бути різноплановою і охоплювати практично всі сторони їх діяльності. Вона може включати також організацію і проведення різноманітних консультацій і тренінгів з ефективного адміністративного та фінансового управління у сфері освіти, заохочення співфінансування дослідної діяльності з позабюджетних джерел, особливу увагу слід приділяти розвиткові платних додаткових послуг і торгівлі освітніми послугами на міжнародному ринку [5, 34].

Визнано, що нині правове поле й законодавча база для регулювання позабюджетної діяльності ВНЗ недосконалі й ніяк не сприяють політиці ринкового маневрування ВНЗ [2, 18]. У межах удосконалення освітнього законодавства слід законодавчо закріпити поняття освітньої послуги, яке в Україні вже стало загальноживим і є важливим моментом, коли йдеться про підприємництво в освіті. Становище, що склалося у нас нині, суперечливе: ринок освітніх послуг є і діє, а немає визначення товару, який виступає об'єктом купівлі-продажу на цьому ринку, а саме освітньої послуги. Відсутність визначення освітньої послуги не сприяє взаєморозумінню між ВНЗ та органами державного управління. Як ми вже зазначали, необхідно прийняти закон про освітній цenz і в ньому передбачити такі поняття, як освітня, освітньо-наукова послуга. Це поклало б початок формування пакета нормативних і піднормативних актів. Вважаємо за потрібне підкреслити, що в цих актах слід закріпити форми й методи підприємницької діяльності ВНЗ у сфері реалізації освітньо-наукових послуг. Такі послуги можуть надаватися зарубіжним споживачам. Очевидно, що весь пакет законодавчих актів, які регламентували б функціонування ВНЗ, має узгоджуватися із законами про підприємництво, про інтелектуальну власність, про зовнішньоекономічну діяльність.

Нині має місце парадоксальна ситуація: МОН, молоді і спорту України не виділяє достатньо коштів для господарських потреб ВНЗ, водночас заклади не можуть заробляти для себе кошти, продаючи свої наукові розробки, know how тощо, бо при цьому втрачають статус неприбуткової організації. Першим кроком до усунення цієї суперечності, на нашу думку, має бути законодавче закріплення підприємницької діяльності ВНЗ.

Основні риси підприємницької діяльності ВНЗ, які відрізняють її від фінансово-господарської діяльності, такі:

- спирається на інноваційні, творчі підходи;
- пов'язана з основною (статутною) діяльністю ВНЗ – освітньою і науковою;
- реалізується з використанням освітньо-наукового потенціалу викладачів (студентів);

– здійснюється на основі маркетингового підходу;
– здійснюється на комерційній основі, є джерелом додаткового доходу ВНЗ, кошти від якого не проходять через Держказначейство.

ВНЗ мають різні можливості для підприємництва, що може визначитися поняттям підприємницького потенціалу. Підприємницький потенціал ВНЗ (в авторському трактуванні) – це його здатність залучати позабюджетні кошти й використовувати їх як ресурси для покращання освітньо-наукової діяльності, а також здатність ВНЗ до інституційних перетворень відповідно до можливостей або обмежень, які створює середовище функціонування.

Серед функцій підприємництва ВНЗ можна виділити такі:

- фінансову (за рахунок диверсифікації освітньо-наукових послуг, які надаються на платній основі, зростають доходи ВНЗ. Покращання фінансового стану ВНЗ, з одного боку, полегшить бюджетні зобов'язання перед освітньою сферою, а з другого – дозволить покращити матеріально-технічну базу ВНЗ, здійснювати додаткові виплати викладачам, що буде стимулом до якісної роботи, активізує співпрацю зі сферою бізнесу);

- конкурентотвірну (зароблені гроші можуть вкладатися в поліпшення інфраструктури: гуртожитки, бібліотечні фонди, комп'ютери тощо; факторами конкурентоспроможності виступають і професорсько-викладацький склад, і якість наукової, виховної роботи, проте стан матеріально-технічної бази також є важливим чинником, який визначає умови навчання та конкурентоспроможність ВНЗ);

- соціальну (легалізація підприємництва в освіті зумовить диверсифікацію освітніх послуг, наближення їх до потреб споживачів, що сприятиме зближенню з ринком праці, особливо в післядипломній освіті);

- мотиваційну (диверсифікація платних освітньо-наукових послуг стимулюватиме викладацький склад до поглиблення знань, відстежування сучасних тенденцій, застосування інноваційних навчальних технологій).

Під час підприємницької діяльності ВНЗ виводять на ринок свої матеріальні й кадрові ресурси. Слід мати на увазі, що створюють і реалізують освітні продукти викладачі, і вони повинні мати пряму зацікавленість у підвищенні підприємницької активності ВНЗ, це має відобразитися на їх зарплаті. Із доходів від підприємницької діяльності ВНЗ повинні формувати спеціальний позабюджетний фонд, в якому певна частка має виплачуватись викладачам як додатковий заробіток.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, позитивними наслідками реалізації підприємницької функції ВНЗ мають бути:

- підвищення відповідальності ВНЗ (і його керівництва) за результати діяльності;

- в умовах фінансової самостійності більш раціональне використання грошових коштів з урахуванням нагальних потреб закладу;

- інтенсифікація пошуку шляхів поповнення позабюджетних рахунків.

Проте неконтрольоване впровадження підприємницької практики в діяльність ВНЗ підвищує ймовірність того, що вона відволікатиме час і увагу ВНЗ (факультету) від їх основного призначення – давати знання, формувати навички, готувати конкурентоспроможного фахівця, виховувати свідомого громадянина. Разом з тим ВНЗ – це система формування ціннісних орієнтацій і майбутніх мотивацій фахівців. Основні цінності, що формує академічне співтовариство, – це чесність, довіра, справедливість, повага, надійність і відповідальність. Тому, напрацьовуючи стратегію освітньої політики, держава має враховувати потребу розвивати академічні цінності на традиціях української підприємницької культури. Отримання диплома про вищу освіту повинно засвідчувати не лише наявність фахових компетенцій, але й певний рівень культури, в тому числі інноваційної.

Під державним регулюванням підприємництва в освіті ми розуміємо систему заходів регламентуючого і контролюючого характеру, які спрямовують підприємницьку діяльність ВНЗ на постійне примноження його конкурентоздатності, а також зберігання і розвиток академічних цінностей.

Список використаних джерел

1. Александров В. Освітня послуга: суть та моделі якості / Вадим Александров // Освіта і управління. – 2006. – Т. 9. – № 1. – С. 156–164.
2. Вища освіта України – європейський вимір: стан, проблеми, перспективи. Матеріали до підсумкової колегії МОН України (21 березня 2008 р.) // Освіта України (спецвипуск). – 2008. – № 21–22 (905). – С. 1–23.
3. Кратт О. А. Сегментація ринку послуг вищої освіти: використання системного підходу : монографія / О. А. Кратт, М. Г. Слоква. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2005. – 292 с.
4. Касьянов Г. Университетская автономия: составляющая гражданского общества / Г. Касьянов // Зеркало недели. – 2005. – № 31. – С. 14.
5. Вахштайн В. С. Основные тенденции государственной политики в сфере высшего образования в странах ОЭСР / В. С. Вахштайн, Б. В. Железов, Т. А. Мешкова // Вопросы образования. – 2009. – № 4. – С. 32–46.