

А. С. Кобець,  
к.т.н., проф., ректор,  
Дніпропетровський державний аграрний університет

## РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ФУНКЦІОНУВАННІ РИНКУ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ

***Анотація.** Проаналізовано класифікацію методів державного регулювання освітньої сфери. Визначено стратегічні функції держави у забезпеченні виконання вищої освіти.*

***Annotation.** Classification of methods of the state adjusting of educational sphere is analysed. The strategic functions of the state are certain in providing of implementation of higher education.*

***Ключові слова:** Державне регулювання, європейський освітній простір, конкуренція, кон'юнктура ринку, освітня послуга, освітня сфера.*

### Вступ

Державне регулювання освітньої сфери можна визначити як сукупність форм (прямих і непрямих), методів та інструментів, за допомогою яких держава впливає на кон'юнктуру ринку освітніх послуг і діяльність закладів освіти з метою створення оптимальних умов їх функціонування, забезпечення високої якості освітніх послуг, створення рівного доступу всіх верств населення до вищої освіти, інтеграції вітчизняної системи освіти у європейський освітній простір. Регулювання вищої освіти як одна з функцій управління освітнім сектором розглядається як спосіб досягнення визначених державою соціально-економічних цілей шляхом науково обґрунтованого впливу на систему вищої освіти.

### Аналіз останніх наукових досліджень.

Певну увагу проблемам державного регулювання освітньої сфери в загальному контексті розвитку економіки знань приділяли відомі вчені Г. Беккер, Е. Боуен, Е. Денісон, Дж. Кендрік, Я. Мінсер, Т. Шульц. В роботах вітчизняних вчених Л.І. Антошкіної, Т.М. Боголіб, А.І. Бутенко, В.А. Вісящева, В.М. Гейця, О.А. Грішньої, Б.М. Данилишина, Г.А. Дмитренка, Т.А. Заєць, С.М. Злупка, І.С. Каленюк, О.А. Кратта, В.Г. Кременя, В.І. Куценко, Л.К. Семів, О.П. Сологуб, Д.М. Стеценка, Л.А. Янковської та інших висвітлені окремі організаційно-економічні проблеми функціонування системи вищої освіти. Проте ринкові умови функціонування вищої освіти вимагають напрацювання нових механізмів регуляторної діяльності держави в сфері її управління.

### Постановка завдання

- проаналізувати класифікацію методів державного регулювання освітньої сфери;
- визначити стратегічні функції держави у забезпеченні виконання вищої освіти.

### Результати

Регуляторна діяльність держави може реалізовуватись на етапах планування, мотивування, організування та включає регламентацію і упорядкування соціально-економічних процесів у сфері вищої освіти, спрямування їх у певних напрямках відповідно до визначених цілей і пріоритетів, усунення суперечностей, перешкод, відхилень шляхом відповідних заходів. Цілі і принципи державного регулювання освітньої діяльності випливають із загальнодержавної політики і її складової – гуманітарної політики [1, с.6].

Пріоритетами вищої освіти на сучасному етапі визначено наступні:

- забезпечення рівного і справедливого доступу до якісної освіти;
- створення нової моделі економічної діяльності ВНЗ, яка базується на солідарній участі держави, бізнесових кіл і громадян;
- приведення системи вищої освіти у відповідність до вимог Болонської декларації;
- підвищення конкурентоспроможності української науки та її інтегрованості у світовий науковий процес;
- розширення автономії ВНЗ. [3, с.3]

Коло завдань, які стоять перед державою у сфері регулювання вищої школи, широке, зокрема це – оптимізація мережі ВНЗ і впорядкування їхніх відокремлених структурних підрозділів, підвищення якості освітніх послуг, створення максимальної професійної та незалежної системи ліцензування й акредитації, яка б діяла в інтересах споживачів освітніх послуг, всебічна підтримка наукової діяльності. Також не вирішеними залишаються проблеми розширення прав ВНЗ

щодо розподілу фінансових ресурсів, урізноманітнення джерел фінансування, прозорості та доступності для громадсько-державного контролю всієї їхньої академічної та фінансової діяльності. [3, с.6]

До базових функцій державного регулювання освітньої діяльності, які не можуть виконуватись за допомогою ринкових важелів, можна віднести:

- формулювання стратегічних і тактичних цілей і пріоритетів;
- дотримання соціальних цінностей;
- створення правових основ функціонування ринку освітніх послуг;
- гарантування високої якості освітніх послуг.

Система державного регулювання освітньої діяльності повинна будуватись за ієрархічним принципом, за яким спочатку встановлюються функції системи, далі визначаються напрями проведення економічної політики, що спрямовуються на реалізацію цих функцій, потім здійснюється підбір інструментів втілення в життя цієї політики, і, нарешті, розробляються заходи регулювання конкретних процесів [1, с. 5].

Методологія державного регулювання враховує дію економічних законів та охоплює сукупність підходів, цілей, принципів, форм і методів впливу державних органів на систему вищої освіти через комплекс стимулів, важелів, регуляторів. У ст.3 Закону України «Про вищу освіту» викладені принципи, на яких ґрунтується державна політика у галузі вищої освіти, а також шляхи її реалізації.

На рис. 1. показано комплекс методів та інструментів, за допомогою яких держава має можливість впливати на функціонування освітньої сфери. Використання того чи іншого методу визначається рядом факторів,



Рис. 1. Класифікація методів державного регулювання освітньої сфери.

проте вбачається доцільним розширювати використання непрямих методів регулювання, а саме економічних, донорських, морально-етичних з одночасним скороченням адміністративних.

Сукупність засобів, методів і прийомів систематичного, послідовного і науково обґрунтованого державного регуляторного впливу на систему вищої освіти складає методіку державного регулювання. Об'єктами державного регулювання в сфері освіти виступають соціально-економічні процеси навчання та виховання молоді, правила здійснення освітньої діяльності, умови прийняття рішень суб'єктами ринку освітніх послуг. Суб'єктами державного регулювання вищої освіти є Верховна Рада України, яка визначає державну політику у галузі вищої освіти, Президент України, Кабінет Міністрів України та Міністерство освіти і науки України, інші центральні органи виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні ВНЗ, а також ВАК, органи місцевого і громадського самоврядування.

Чільне місце в системі державного регулювання вищої освіти відводиться моніторингу. Поняття «моніторинг» запозичене з техніки і означає постійне обстеження будь-якого процесу з метою виявлення його відповідності бажаному результату. Моніторинг здійснюється скрізь, де фактичний стан порівнюється з бажаним, а головне завдання моніторингу – зменшення відхилень між порівнюваними станами. Центр тестових технологій визначає освітній моніторинг як систему організації збору, збереження та поширення інформації про діяльність освітньої системи, що забезпечує неперервне відстеження її стану і дає змогу прогнозувати її розвиток.

Ефективність моніторингу і обґрунтування управлінських рішень значною мірою визначається повнотою, достовірністю і оперативністю інформаційного забезпечення, у зв'язку з чим зростає значимість статистики освіти.

Як повноправний суб'єкт ринку освітніх послуг, держава покликана адаптовувати ринкові механізми, які об'єктивно проникають в освітньо-наукову діяльність ВНЗ, до специфіки освітньої сфери. В цій складній соціально-економічній системі держава реалізує функції недопущення і нейтралізації негативних впливів ринку.

До цього часу держава ще не напрацювала інструментів для проведення якісної оцінки діяльності ВНЗ. Дія акредитації розрахована на 5 років, але динамізм соціально-економічних процесів ставить настійливу вимогу мати щорічну оцінку.

Моніторинг діяльності ВНЗ, на нашу думку, посилив би стан конкурентного змагання за визнання суспільної корисності своїх послуг, а також стимулював би відповідальність за витрачання коштів платників послуг, об'єктивно підвищував би ефективність освітньої сфери.

Проблеми раціонального співвідношення ринкового саморегулювання і державного впливу, питання функцій і меж втручання держави в економічне життя залишаються наріжним каменем теорії добробуту та теорії державної політики, це «вічні питання», які лежать в основі «великого розколу» на консерватизм і реформізм [8, с. 149]. Кожна країна вирішувала їх по-своєму, виходячи з особливостей соціально-економічних відносин, політичних пріоритетів, історичних і культурних традицій, тобто вплив держави як на економічну систему в цілому, так і на її елементи (тобто спрямованість і міра впливу), має конкретно-історичний характер.

Переплетення економічних функцій держави з ринковими елементами в єдиний механізм соціально орієнтованої ринкової економіки простежується у всіх передових країнах. В Україні освіта традиційно відносилась до сфери, де надаються суспільно необхідні послуги, через це освітній сектор був і значною мірою залишається залежним від державної політики. Україна на основі аналізу зарубіжного досвіду функціонування вищої освіти і регуляторної державної політики найпрогресивніші їхні елементи повинна адаптовувати до вітчизняних умов (додаток Б).

Про співвідношення «ринку – держава» влучно сказав Василь Леонт'єв, порівнявши господарюючого суб'єкта із вітрильником: «Щоб справи йшли добре, потрібен вітер — це зацікавленість, приватна ініціатива... Кермо — державне регулювання» [6, с. 66]. Справді, матеріальний інтерес, бажання творчої та інтелектуальної самореалізації — це те, що забезпечує поступ в ринкових умовах, проте цей рух не може бути хаотичним, залежати лише від «напрямку вітру», і саме держава покликана задавати правильний вектор руху. Коли мова йде про освіту, цей вектор визначається перш за все соціальними пріоритетами, необхідністю нарощення інтелектуального ресурсу нації, що є базисом конкурентоздатності держави в сучасному глобалізованому світі.

Політика держави не завжди враховує специфіку ринку освітніх послуг. Наприклад, ВНЗ зацікавлені в субсидюванні найбільш здібних, а не найбільш вразливих студентів. Введення системи незалежного зовнішнього тестування при збереженні пільгового зарахування окремих категорій абітурієнтів привело до того, що на бюджетне фінансування не можуть бути зарахованими найталановитіші випускники школи. До цього часу держава не відрегулювала систему пільгового кредитування для здобуття освіти. Такі розбіжності мають бути усунені.

Не варто абсолютизувати ринкові відносини, які є практичним утіленням ліберальної ідеології. Формуючи основи державного регуляторного механізму, треба виходити з того, що ринок — це потреби сьогодення, а освіта закладає основу довгострокового розвитку країни. Основна проблема полягає у встановленні раціональних меж державного регулювання в умовах зростаючої автономії ВНЗ, вдосконаленні діючих і виробленні нових механізмів державного регулювання вищої школи, адекватних сучасним тенденціям розвитку освітнього ринку.

Характерною рисою освіти як галузі економіки, є присутність в її результатах вагомої соціальної складової. Це ставить освіту поруч з тими видами діяльності, щодо яких мають місце «провали» ліберальних ринкових реформ. З цієї точки зору очевидно є потреба в комплексному державному регулюванні і контролі. Проте вища освіта (на відміну від загальноосвітньої) має суттєву індивідуальну складову результату, тобто приносить корисний ефект у першу чергу тому, хто навчається. Тому вища школа лише частково має бути регульованою державою.

Держава має забезпечити виконання вищою освітою стратегічної функції — формування інтелектуального капіталу нації, а економічні механізми у цій сфері мають спиратись на стабільне і прогресивне законодавство і мінімально бути об'єктом державного впливу.

І.Галиця вказує ще на один аспект державного регулювання — це вплив суб'єктивного фактору: «державне регулювання так чи інакше, але залежить від світоглядних переконань, професійної підготовки і особистих якостей осіб, які його здійснюють» [5, с. 53]. Це особливо актуально для освітньої сфери, в якій відбувається становлення особистості і фахівця як носія інтелектуального ресурсу, у цій сфері ціна помилки може бути надто високою. Тому необхідно на державному рівні виробити стратегію розвитку вищої освіти щонайменше на 10 років, щоб зміни в цій вкрай важливій сфері мали системний характер і не залежали від політичної кон'юнктури.

Однією з базових функцій держави є формування ефективного, прогресивного і дієвого законодавства, яке б чітко регламентувало правила гри на освітньому ринку. Розглянемо його детальніше:

1) Закон України «Про вищу освіту», прийнятий в січні 2002 року після тривалого багаторічного обговорення. Цей Закон вперше системно визначив і описав основні елементи і процеси функціонування вищої освіти, а також встановив принципи взаємодії суб'єктів освітньої діяльності. Проте сьогодні чинний Закон України «Про вищу освіту» «свою місію виконав, його регуляторний ресурс вичерпано і невдовзі він може стати фактором уповільнення на шляху подальших реформ» [4, с. 9]. Тому актуальним є внесення суттєвих змін або розроблення нової редакції цього закону.

2) Національна доктрина розвитку освіти – позасистемний програмний документ, затверджений Указом Президента України від 17 квітня 2002 року №347/2002. За своєю спрямованістю вона є документом ідеологічного характеру, який визначив пріоритети державної політики у галузі освіти на початку XXI стол.

В Доктрині було визнано, що одним із пріоритетних напрямів державної політики щодо розвитку освіти є «постійне підвищення якості освіти, оновлення її змісту та форм організації навчально-виховного процесу» (п. 2). Наголошено, що «державна політика в галузі освіти спрямовується на посилення ролі органів місцевого самоврядування, активізацію участі батьків, піклувальних рад, меценатів, громадських організацій, фондів, ЗМІ в оцінці якості освітніх послуг» (п.10) Важливо, що в Доктрині прямо вказано на необхідність спрямування матеріальних, фінансових, кадрових та наукових ресурсів суспільства і держави на забезпечення якості освіти, яка «визначається на основі державних стандартів освіти та оцінки громадськістю освітніх послуг» (п.15).

Серед важливих моментів, які містить цей документ варто згадати проголошення принципу рівного доступу до вищої освіти, формування державного замовлення на конкурсній основі з урахуванням якості освітніх послуг (п.25), доцільність запровадження сучасної системи управління якістю освіти шляхом її постійного, прозорого та всеохоплюючого моніторингу під громадським контролем (пп. 16, 20, 23).

Управління у галузі вищої освіти в Україні згідно ст. 17 здійснюється державними органами управління, органами місцевого самоврядування, власниками ВНЗ та органами громадського самоврядування. Але до цього часу система управління не позбулася спадщини колишнього соціалістичного поділу ВНЗ за галузевим принципом. В Україні ВНЗ державної форми власності підпорядковані 26 міністерствам і відомствам, при цьому 10 з них мають в підпорядкуванні лише по одному закладу. Такої практики немає ніде в світі, крім СНД. Відомча замкнутість ВНЗ заважає їхній подальшій співпраці, застосування єдиних підходів до організації навчального процесу. Тому треба відпрацювати нову парадигму взаємовідносин ВНЗ як з міністерствами і роботодавцями, так і з системою вищої освіти в цілому.

Варто відмітити, що Міністерство освіти і науки (МОН) України – один з найбільших в Україні розпорядників бюджетних коштів, його щороку фінансують за більш ніж 20-ма «захищеними» статтями.

Таким чином, спостерігається ситуація, коли при очевидному зростанні фінансування міністерства сфера вищої освіти суттєво недофінансовується. І при цьому ВНЗ звинувачують у заробітчанстві, бізнесі тощо, хоча, на відміну від загальноосвітніх закладів, ВНЗ спроможні значною мірою «заробити на себе». Для цього треба законодавчо визначити і відрегламентувати підприємницьку діяльність ВНЗ.

За результатами дослідження громадської думки, проведеного соціологічним центром «Соціометрія» в 2007р. серед студентської молоді і батьків майбутніх абітурієнтів, 87% вважають, що МОН України – найбільш корумповане відомство. Корупція в структурі МОН «б'є» по рейтингу української освітньої системи в цілому. За словами директора Центру освітніх ініціатив «корупція і неефективність використання державних асигнувань буде тривати, допоки наша освіта буде формально безкоштовною» [2, с.28] Підпорядкування ВНЗ МОН України – питання часу, і сьогодні треба подумати над етапністю, термінами і процедурою цього процесу [7, с. 6].

Таким чином, сьогодні держава в галузі вищої освіти виконує роль законодавця, частково фінансиста і перевіряючого, що зовсім недостатньо для виконання освітою своєї високої місії — забезпечення суспільства високоосвіченими людьми. Дослідники освітньої проблематики доходять висновку, що в Україні ще й досі в освітніх реформах вбачають засіб вдосконалення адміністрування, а не підмурівок стратегії суспільної і державної розбудови. Держава продовжує керувати освітою, нерідко застосовуючи методи планово-адміністративного розподілу ресурсів. Керівництво держави, крім адміністративного контролю за навчальними програмами, інших засобів для збереження високого загального рівня освіти не використовує. Тим часом світовий досвід вказує на те, що контролювати треба процедури, а не зміст освіти.

### **Висновки**

Отже, ринок освітніх послуг можна розглядати як інтелектуальний простір, де попит студентів та їхніх батьків («покупців») на вищу освіту задовольняється ВНЗ («продавцями»), які пропонують їм навчальні місця. Ринок освітніх послуг функціонує на засадах конкуренції між значною кількістю «покупців» і «продавців» в освітній сфері, що сприяє більш ефективному розподілу ресурсів. Держава є повноправним суб'єктом ринку освітніх послуг. Вона виконує функції створення умов для його функціонування, вживає заходів щодо недопущення й усунення негативних проявів ринкових відносин в освітній сфері, вирішує проблеми у сфері освіти, які не можуть бути вирішені через ринкові механізми. Політика держави в цій галузі повинна бути максимально узгодженою з інтересами всіх суб'єктів ринку освітніх послуг. Держава повинна бути гарантом виконання освітою її високої місії – формування інтелектуального капіталу нації.

### **Література**

1. Антошкіна Л.І. Науково-методичні основи державного регулювання вищої освіти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. екон. наук : спец. 08.02.03. «Організація управління, планування і регулювання економікою» / Л.І.Антошкіна. – Київ, 2006. – 28 с.
2. Бироваш М. шМОН / Максим Бироваш // Бизнес. – 2007. – №36. – С.24–29.
3. Вакарчук І. Вища освіта України – європейський вимір: стан, проблеми, перспективи / Іван Вакарчук // Вища школа. – 2008. – №3. – С. 3–18.
4. 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.
5. Галиця І. Державне регулювання в умовах ринкових відносин / І. Галиця // Економіка України. – 2002. – №6. – С.52–58.
6. Дідківська Л.І. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / Дідківська Л.І., Головка Л.С. — К.: Знання-Прес, 2002. — 214с.
7. Забезпечення якості вищої освіти – важлива умова інноваційного розвитку держави і суспільства. Матеріали до доповіді міністра освіти і науки С.Ніколаєнка на підсумковій колегії МОН України 1-2 березня 2007 р., м.Харків / Освіта України (Спецвипуск). – 2007– № 16-17. – С.2-20.
8. Малий І.Й. Держава і ринок: філософія взаємодії: Монографія / За заг. та наук. ред. д-ра екон. наук, проф. І.Й.Малого / І.Й.Малий, М.І.Діба, М.К.Галабурда. – К.: КНЕУ, 2005. – 358 с.

*Стаття надійшла до редакції 13.07.2011 р.*