

УДК 351.851

О. Л. Дзюбенко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства факультету економіки,
права та інформаційних технологій
Київського національного університету культури і мистецтв

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПОСЛУГ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена пошуку напрямів удосконалення державного регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні на підставі дослідження та аналізу позитивного досвіду реформування державного регулювання вищої освіти в Польщі. Вдосконалити державне регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні можна шляхом застосування державою комплексної системи правових, економічних, організаційних та соціальних заходів.

Ключові слова: державне регулювання вищої освіти в Польщі, напрями удосконалення державного регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України виникла гостра необхідність запровадження концептуально нових та ефективних напрямів удосконалення державного регулювання вищої освіти на підставі аналізу позитивного досвіду реформування вищої освіти в Польщі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В.І. Шилова, В.В. Крижко, В.М. Філіпова, В.О. Котюк, С. Барабанова, Г.Г. Война, І.О. Мамаєв, М.М. Дарманський, Н.І. Вельчева, С.В. Григанська та інші вчені присвячували свої праці дослідженню окремих аспектів державного регулювання послуг вищої освіти в Україні. Водночас пошук шляхів удосконалення державного регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні здійснювали такі вчені, як Н.О. Борецька, І.К. Бистряков, Я. Тилах, Н.Г. Типенко, В. Зубко, Ю. Лотман та інші.

Мета статті – розробити на підставі аналізу проведених реформ державного регулювання вищої освіти у Польщі напрямів удосконалення державного регулювання послуг вищої освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи державне регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні, варто звернутися до міжнародного досвіду, зокрема до державного регулювання вищої освіти в

Польщі. Вибір вказаної країни зумовлений багатьма факторами, серед яких можна виділити такі: по-перше, протягом останнього десятиріччя у процесі реформування вищої освіти у Польщі спостерігалися суттєві зміни у сфері державного управління освітою, що уможливило переймання позитивного досвіду та запровадження в Україні тих реформ, які були проведені в Польщі та виправдали очікування уряду в регулюванні системи вищої освіти.

По-друге, Україна і Польща співпрацюють у багатьох сферах. Так, договірно-правова база між Україною та Польщею налічує 129 чинних міжнародних договорів та регулює більшість напрямів українсько-польської співпраці, а також забезпечує належний розвиток двостороннього співробітництва на рівні стратегічного партнерства. Базовим документом українсько-польського співробітництва є Договір між Україною і Республікою Польща про добросусідство, дружні відносини і співробітництво, укладений 18 травня 1992 р. Водночас ключовим двостороннім документом, що регулює відносини між Урядом України і Урядом Республіки Польща щодо регулювання галузі культури, науки і освіти, є Угода між Урядом України і Урядом Республіки Польща про співробітництво в галузі культури, науки і освіти від 20 травня 1997 р. [1].

По-третє, Міністр освіти і науки України Л.М. Гриневич (на посаді з 14 квітня

2016 р.) не приховує, що на її становлення як політичної діячки істотно вплинув досвід тривалого занурення в реальність освітньої політики Польщі. Тож думка Міністра освіти і науки України важлива не лише з огляду на істотні повноваження щодо творення державної освітньої політики, а й тому, що асоціюється з найефективнішою зміною в українській освіті – зовнішнім незалежним оцінюванням. Як визнає сама політик, класичного впровадження змін вона навчилася завдяки спілкуванню та співпраці з польськими колегами [2, с. 26]. Водночас, варто зазначити, що Л.М. Гриневич у 2005 р. захистила дисертаційне дослідження на тему «Тенденції децентралізації управління освітою в сучасній Польщі», що фактично підкреслює професіоналізм Міністра освіти і науки України в питаннях децентралізації освіти в Польщі та подальше реформування освіти України в цьому напрямі із застосуванням позитивного міжнародного досвіду.

По-четверте, велика кількість української молоді обирає навчання за кордоном, зокрема в Польщі, що безпосередньо впливає на зростання конкуренції між вищими навчальними закладами Польщі та України. На нашу думку, зазначена підстава має бути особливо досліджена, оскільки на вибір навчального закладу абітурієнтом впливає ряд чинників, серед яких можна виділити такі: якість і вартість навчання, престиж вишу, можливість влаштуватися на роботу після отримання диплому тощо. Польща створює максимально сприятливі умови для отримання вищої освіти як для своїх громадян, так і для іноземців, що робить польські виші конкурентними на ринку послуг вищої освіти Європи, а тому дає можливість Україні перейняти позитивний досвід державного регулювання вищої освіти.

Варто зазначити, що розроблення нових напрямів освітньої політики у Польщі проходило в умовах глибоких соціально-політичних та економічних перетворень, переходу до ринкової економіки, зміни характеру праці, що вимагало високого рівня освіти, ініціативності та підприємництва в роботі [3, с. 80]. Це зумовлено тим, що Польща входить до складу Європейського Союзу, а тому соціально-економічні зміни,

які відбуваються в країні, призвели до реформування польської освіти [4].

Правову основу діяльності закладів вищої освіти і управління ними в Польщі складають прийняті парламентом закони про освіту. У 1990 р. перший некомуністичний парламент ухвалив новий, ліберальний закон про вищу освіту, який передбачав створення приватних навчальних закладів і широку академічну автономію вищих державних навчальних закладів [5, с. 81]. Таким чином, в 1990-х рр. відбулося скорочення прямого втручання держави в галузь освіти [3, с. 80].

Крім того, у цей час прийнято Закон про дипломи і наукові ступені (12 вересня 1990 р.), Закон про створення виборного Комітету з наукових досліджень для подальшого обмеження впливу державних органів на цей сектор освіти (12 січня 1991 р.) Поточна діяльність вищої школи визначається наказами нижчого рангу й статутами навчальних закладів [6, с. 5].

Після 1990 р. державні вищі навчальні заклади почали привносити до своєї діяльності ринкові елементи. Зокрема, пропонувати переважно програми платного заочного (вечірнього) навчання, що дало змогу поліпшити фінансовий стан вищих навчальних закладів. Водночас плата за навчання на програмах денної форми заборонена Конституцією [7].

Особливістю приватного сектора вищої освіти в Польщі є значна його доступність для молоді з малих міст і сіл, а також із середовища робітничого класу і селянства. Вартість проїзду, житла і харчування найчастіше перевищує вартість навчання в приватному університеті, розташованому поблизу від місця проживання студентів.

Нині у вищих навчальних закладах державного сектору створені нові структурні підрозділи (департаменти, інститути, міждисциплінарні програми), введені різні рівні освіти – бакалавр, магістр, доктор, а також різні форми неперервної освіти. Крім того, за зразком США введена система залікових одиниць, яка дає змогу змінювати напрями підготовки, припиняти навчання та поновлювати його в зручний час, переходити до інших вищих навчальних закладів Центральної та Східної Європи чи на інші факультети. Багато чого змі-

нилося і в управлінні вищим навчальним закладом [8, с. 6].

Крім того, генеральний консул Республіки Польща в Харкові, Гж. Серочинський зазначає: «Польські виші (державні й приватні) пропонують багату програму навчання для іноземців, причому пропонується якість освіти ні на йоту не відрізняється від якості навчання в інших європейських вишах. І при цьому, що є дуже істотним, навчання в польському виші набагато дешевше, ніж в інших країнах Євросоюзу (набагато більш низькі витрати на утримання, стипендіальна система, зокрема можливість звільнення від оплати за навчання). Важливо також те, що дипломи, отримані в польських вишах, визнаються майже в усьому світі... У Польщі й в інших країнах, що не тільки входять у ЄС, випускники польських вишів вважаються гарними фахівцями, яких цінують за професіоналізм і сумлінність» [9].

Водночас Гж. Серочинський зазначає, що в програмі навчання передбачена студентська практика, яка є обов'язковою для всіх студентів, незалежно від країни їхнього походження. При цьому майже при кожному вузі діє бюро, що займається практикою студентів і працевлаштуванням випускників. Крім того, кожен ВНЗ, незалежно від того, приватний він або державний, має право видавати дипломи державного зразка, що підтверджують присвоєння професійного звання, а також дипломи про закінчення аспірантури, одержання післядипломної освіти й закінчення курсів підвищення кваліфікації. Дипломи ідентичні, оскільки бланки видаються в міністерстві [9].

Отже, велика чисельність державних та переважно приватних вищих навчальних закладів мають чимало переваг перед вищими навчальними закладами інших країн, що виражається у багатьох чинниках, зокрема: у високій якості навчання, його доступності для різних верств населення, залученні іноземних студентів, а також у допомозі працевлаштування випускникам польських вишів.

Після довготривалого періоду централізованого управління стала помітною тенденція до децентралізації прийняття рішень, автономії вищих навчальних

закладів та підвищення ролі колективних органів управління. У концепції реформування освіти, що була прийнята у 1998 р., уряд гарантував відмову від планування та контролю, зокрема вищої освіти, залишивши за собою тільки право на так зване «дистанційне управління» [8, с. 6].

Так, децентралізація управління системою освіти відбувалася шляхом розширення повноважень двох важелів керування: керівника навчального закладу та органу місцевого самоврядування.

Керівники навчальних закладів усіх рівнів вибираються на конкурсній основі, а не призначаються безапеляційно освітньою владою, як це було в попередні роки. Водночас керівники мають право приймати на роботу і звільняти персонал [10].

Важливим у контексті досліджуваної теми є те, що Центр освітніх досліджень та інновацій (Centre for Educational Research and Innovation – CERİ) запропонував Міністерству народної освіти Польщі розробити державні стандарти освіти. Таким чином, стандарти освіти для кожного факультету й рівня навчання, що залежать від тієї кваліфікації, що має одержати випускник ВНЗ, рамковий зміст курсів, тривалість навчання й час практики, а також вимоги для кожної форми навчання виробляються виключно на рівні міністерств. Таке положення закріплено у «Законі про вищу освіту» та є обов'язовим як для державних, так і для приватних вишів, з метою надання послуг освіти високої якості [7].

Внаслідок змін у системі управління освітою науково-освітня громадськість отримала засіб контролю планів і рішень міністрів. Освітня вільно обирають Раду з вищої освіти і Центральну комісію зі справ звань і наукових ступенів. Відповідно до Закону про вищу освіту і Закону про систему освіти змінилася роль колегіальних органів навчальних закладів, які отримали можливість впливати на процес прийняття рішень, що обмежило сферу діяльності одноосібних рішень, сприяло запобіганню можливої сваволі чи диктаторським схильностям керівників закладів освіти, кураторів і міністра освіти, що певною мірою покінчило з адміністративним, авторитарним впливом. Це сприяло прийняттю правових управлінських рішень,

за дотриманням яких стежили громадські органи [6, с. 5].

Особливу увагу варто звернути і на регулювання фінансування освіти. Так, основним джерелом фінансування сфери шкільної освіти в Польщі є освітня частина загальної субсидії з державного бюджету. Сума загальної субсидії для всіх органів місцевого самоврядування визначається щорічно в законі про державний бюджет, а потім міністр національної освіти встановлює алгоритм розподілу цих коштів між відповідними органами місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування, в свою чергу, встановлюють Правила оплати праці вчителів і надання фінансової підтримки студентам, несуть відповідальність за інвестиції в освіту і визначають правила отримання та використання школами приватних коштів. Державні витрати на вищу освіту майже повністю фінансуються з державного бюджету [11]

Отже, можна констатувати, що протягом останнього десятиріччя у процесі реформування вищої освіти у Польщі спостерігалися такі суттєві зміни у сфері державного управління освітою:

- децентралізація і демократизація управління освітою;
 - підвищення автономії вищих навчальних закладів;
 - громадський контроль за рішеннями міністерств, розподілом коштів бюджету, діяльністю вищих навчальних закладів [7];
 - фінансування вищої освіти коштом державного бюджету;
 - висока якість навчання як в державних, так і в приватних вищих навчальних закладах;
 - доступність освітніх послуг для різних верств населення, що безпосередньо приваблює як польську молодь, так і іноземців. Крім того, для іноземців, порівняно з вищими іншими країн, діють різноманітні спрощення, що впливає на вибір ними саме польських вишів;
 - допомога вищих навчальних закладів у працевлаштуванні своїх випускників;
 - визнання дипломів про отримання вищої освіти в Польщі майже в усьому світі.
- На сучасному етапі розвитку України виникає гостра необхідність реформуван-

ня освіти та запровадження нових шляхів державного впливу на освітні процеси.

Слушною в контексті пошуку шляхів удосконалення державного регулювання вищої освіти в Україні є позиція Г.Г. Войни, яка у своєму дисертаційному дослідженні «Державне регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні» розробила пріоритетні напрями вдосконалення регулювання ринку освітніх послуг вищих навчальних закладів та дійшла висновку, що до основних методів прямого регулювання ринку послуг вищої освіти можна віднести: правові, адміністративні та економічні [12, с. 141].

Проте, на нашу думку, держава може досягти ефективного регулювання послуг вищої освіти в Україні виключно у разі системного підходу, шляхом застосування правових, економічних, адміністративних та соціальних заходів.

Правові заходи, безсумнівно, посідають одне з найважливіших місць у державному регулюванні послуг вищої освіти, оскільки знаходять своє вираження через прийняття нормативно-правових актів, які б регулювали належне надання та, відповідно, отримання якісних освітніх послуг в Україні, а також встановлювали відповідальність на невиконання або неналежне виконання учасниками ринку послуг вищої освіти покладених на них законодавством обов'язків.

Економічні заходи, у свою чергу, мають виражатися через:

- цільове фінансування державних вищих навчальних закладів;
- податкове регулювання приватних вищих навчальних закладів.
- забезпечення можливості надання освітніх послуг в умовах вільної конкуренції;
- регулювання ціноутворення на ринку товарів і послуг освітніх установ.

Так, завданням держави у регулюванні ринку послуг вищої освіти має бути розширення числа джерел фінансування вищої освіти, шляхом запровадження платних послуг, які надаються вищими навчальними закладами.

Нині в Україні постає потреба розвитку приватних вищих навчальних закладів. Адже саме приватні виші, на відміну від

державних, характеризуються більшою адаптованістю до задоволення потреб суспільства, яке постійно та динамічно розвивається, а також реагуванням на попит фахівців на ринку праці.

Крім того, керівники приватних вищих навчальних закладів націлені на отримання прибутку, а отже, мають впроваджувати такі заходи:

- гарантування якісної освіти, а отже, постійне оновлення навчальних програм відповідно до потреб ринку праці;

- укладання трудових договорів з викладачами, які є фахівцями та використовують у своїй діяльності сучасні та модернізовані підходи викладання навчальних дисциплін та можуть впливати та сучасну молодь із забезпеченням останнім належного заробітку;

- належний конкурсний відбір абітурієнтів, які дійсно бажають навчатися та отримати знання і навички за обраним фахом;

- допомогу у працевлаштуванні найкращих випускників після закінчення приватного вишу шляхом укладання договорів із роботодавцями, а також залучення останніх до розроблення навчальних програм;

- створення сприятливих умов для організації навчального процесу;

- співпрацю з вищими навчальними закладами іноземних держав, укладання з ними договорів, які б надали можливість проходити стажування українських студентів за кордоном і разом з тим забезпечили стажування іноземних студентів в Україні.

Адміністративні заходи, на нашу думку, мають виражатися через налагоджену організацію діяльності та контролю учасників ринку послуг вищої освіти в Україні, що можна досягти за допомогою таких шляхів:

- автономія вищих навчальних закладів та вироблення ними власної стратегії розвитку;

- виключна монополія держави в освіті, виражена у формах ліцензування, атестації та акредитації;

- контроль за дотриманням вимог законодавства вищими навчальними закладами як під час виконання покладених на них обов'язків, так і у дотриманні

процедури ліцензування освітньої діяльності, атестації та акредитації;

- покладання санкцій на вищі навчальні заклади, які порушили у своїй діяльності норми чинного законодавства, що, з одного боку, буде застосовуватись як міра покарання, а з іншого – сприятиме профілактиці та виконанню приписів законодавства іншими навчальними закладами, які надають освітні послуги.

Враховуючи позитивний досвід Польщі, в Україні необхідно запровадити, з одного боку – децентралізацію вищої освіти, а з іншого – державно-громадський контроль у системі вищої освіти.

При цьому виключне право розробляти та запроваджувати стандарти освіти для кожного факультету й рівня навчання, що залежать від тієї кваліфікації, що має одержати випускник вишу, тривалість навчання й час практики, а також вимоги для кожної форми навчання мають залишатися у Міністерства освіти і науки України, що унеможливить застосування корупційних схем ректорами вищих навчальних закладів України.

Варто зазначити, що у рамках децентралізації реформу освіти уряд визначив як основну серед решти реформ в Україні у 2016 р. Головною метою такого реформування є делегування повноважень і відповідальності за управління освітою та її фінансування демократично обраним органам місцевого самоврядування і школам зі збереженням при цьому повноважень щодо визначення освітньої стратегії країни та загального напрямку освітньої реформи за Міністерством освіти і науки. Досягнення зазначеної мети відбуватиметься у процесі децентралізації освіти, концепція та основні напрями якої, що правда, нині перебувають лише на стадії розроблення [11].

Вища освіта покликана, насамперед, задовольняти поточні і перспективні освітні потреби особистості, організацій і суспільства, а тому надзвичайно важливим у державному регулюванні ринку послуг вищої освіти в Україні має бути вироблення та запровадження *соціальних заходів*, до яких варто віднести:

- посилення пріоритету та престижу вищої освіти в Україні;

- агітацію у суспільстві до знань та інтелекту;
- забезпечення можливості отримання вищої освіти дітям із малозабезпечених сімей завдяки бюджетним коштам;
- контроль за створенням сприятливих умов для отримання вищої освіти інвалідами (з вадами зору, слуху тощо).

Висновки і пропозиції. Проведений аналіз свідчить, що вдосконалити державне регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні можна виключно через застосування державою комплексної системи правових, економічних, організаційних та соціальних заходів.

Аналіз державного регулювання вищої освіти в Польщі дав змогу дослідити та запропонувати в державному регулюванні ринку послуг вищої освіти в Україні ті реформи, які були проведені в Польщі та уможливили ефективний результат. Запропоновано удосконалити державне регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні через системне застосування правових, економічних, адміністративних та соціальних заходів.

Список використаної літератури:

1. Офіційний веб-сайт Посольства України в Республіці Польща. Договірно-правова база між Україною та Польщею [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://poland.mfa.gov.ua/ua/ukraine-pl/legal-acts>.
2. Шиян Р.Б. Децентралізація освіти у Польщі: досвід для України / Р.Б. Шиян. – К., 2016. – 44 с.
3. 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.
4. Корсак К.В. Про національні і світові «стандарти» середньої освіти / К.В. Корсак // Рідна школа. – 1999. – № 4. – С. 24–27.
5. Павловський К. Трансформації вищої освіти в ХХІ столітті : польський погляд / К. Павловський. – К.: Навчально-методичний центр «Консорціум із удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2005. – 230 с.
6. Корсак К.В. Реформи освіти у Польщі та Україні: уроки і перспективи / К.В. Корсак // Освіта і виховання в Польщі і Україні (XIX – ХХ ст.): Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. / Упорядкув. і заг. ред. Є.І. Коваленко. – Ніжин: НДПУ, 1998. – С. 3–6.
7. Кобець А.С. Основні тенденції розвитку національних систем вищої школи в рамках болонського процесу / А.С. Кобець [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21D BN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nvamu_upravl_2011_4_14.pdf.
8. Вища освіта і наука – найважливіші сфери відповідальності громадянського суспільства та основа інноваційного розвитку. – Рішення колегії МОН України від 24.04.2005 р. // Інформ. зб. МОН України. – 2005. – № 13–14. – С. 3–16.
9. Ексклюзивне інтерв'ю з генеральним консулом Польщі в Харкові з питань вищої освіти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.osvita.org.ua/abroad/articles/13.html&gws_rd=c r&ei=n1IeWLDuDoSnsgHV0azoAw.
10. Гречка Я.Р. Управління освітою Польщі: історична ретроспектива / Я.Р. Гречка [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej1/txts/GRECHKA.htm>.
11. Тарасенко Н.В. Децентралізація освіти в Україні: плани, проблеми, перспективи / Н.В. Тарасенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://xn--80aid1auz.xn--80ao2a3f.xn--j1amh/160-detsentralizatsiya-osviti-v-ukrajini-plani-problemi-perspektivi-2.html>.
12. Война Г.Г. Державне регулювання ринку послуг вищої освіти в Україні [Текст] : дис. ...канд. наук з держ. управл. : 25.00.02 / Г.Г. Война. – Київ, 2011. – 218 с.

Дзюбенко О. Л. Направления совершенствования государственного регулирования рынка услуг высшего образования в Украине

Статья посвящена поиску направлений совершенствования государственного регулирования рынка услуг высшего образования в Украине на основании исследования и анализа положительного опыта реформирования государственного регулирования высшего образования в Польше. Усовершенствовать государственное регулирование рынка услуг высшего образования в Украине возможно путем применения государством комплексной системы правовых, экономических, организационных и социальных мероприятий.

Ключевые слова: государственное регулирование высшего образования в Польше, направления совершенствования государственного регулирования рынка услуг высшего образования в Украине.

Dziubenko O. Directions for improving the state regulation of the market for higher education services in Ukraine

The article is devoted to the areas of improving the state regulation market for higher education in Ukraine on the basis of research and analysis of the positive experience of reforming state regulation of higher education in Poland. Improve State Regulation of the services of higher education in Ukraine is possible through the application of state integrated system of legal, economic, organizational and social events.

Key words: government regulation of higher education in Poland, ways of improvement of state regulation market for higher education in Ukraine.