

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ PUBLIC MANAGEMENT

№ 2 (30) – серпень 2022



Видавничий дім
«Гельветика»
2022

Публічне урядування
Свідоцтво KB 21596-11496 P
Видається з листопада 2015 року
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік
Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 6 від 01.09.2022)
Видання є таким, що реферується в міжнародних
та вітчизняних наукометричних базах:
Index Copernicus, ResearchBib,
Turkish Education Index, Polish Scholarly Bibliography,
Google Scholar, “Україніка наукова”, “Джерело”.
Згідно з Наказом Міністерства освіти і науки України
від 07.11.2018 № 1218 збірник “Публічне урядування”
внесено до Списку друкованих періодичних видань,
що включаються до Переліку наукових фахових видань
України, яким присвоєно категорію “Б”.
Статті у виданні перевірені на наявність плагіату
за допомогою програмного забезпечення
StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.
Відповідальність за зміст, достовірність фактів, цитат,
цифр несуть автори матеріалів. Редакція залишає за
собою право на незначне редагування і скорочення
(зі збереженням авторського стилю та головних
висновків). Редакція не завжди поділяє думки авторів
та не несе відповідальності за надану ними інформацію.
Матеріали подано в авторській редакції.
Передрук — тільки з дозволу редакції.
Адреса редакційної колегії:
ПрАТ “ВНЗ “Міжрегіональна Академія
управління персоналом”
вул. Фрометівська, 2, Київ, Україна, 03039
Офіційний сайт видання:
www.journals.maup.com.ua/index.php/public-management

Public management
Certificate KB 21596-11496 P
Published from november 2015
Pereodisity: 4 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of
Interregional Academy of Personnel Management
(Protocol № 6 from September 1, 2022)
Collection is included to the international
and domestic scientometrics databases Index
Copernicus International, ResearchBib, Turkish Education
Index, Polish Scholarly Bibliography, Google Scholar,
“Україніка наукова”, “Джерело”.
According to the Order of the Ministry of Education
and Science of Ukraine dated November 7, 2018, № 1218,
the collection “Public management”
is included in the List of printed periodicals, which are included
in the List of scientific professional editions of Ukraine, which
have been assigned the category “B”.
The articles were checked for plagiarism
using the software StrikePlagiarism.com developed
by the Polish company Plagiat.pl.
The authors are responsible for the content,
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors reserves
the right for a little change and reduction
(with preservation of the author’s style and main
conclusions). Editors can not share the world views of the
authors and are not responsible for the information provided.
Materials filed in the author’s edition.
Reprinting — with the editorial’s permission strictly.
Address of the editorial board:
Interregional Academy of Personnel Management
Str. Frometivska, 2, Kyiv, Ukraine, 03039
Official site:
www.journals.maup.com.ua/index.php/public-management

Публічне урядування : збірник. № 2 (30) — серпень 2022. Київ : ПрАТ “ВНЗ “Міжрегіональна Академія управління персоналом”, 2022. 136 с.

Ахмедова О. О.

Теоретичні та прикладні засади державної політики у сфері забезпечення безпеки туристичної галузі (вітчизняний та закордонний досвід).....10

Виноградова Н. В.

Механізм державної підтримки проектів державно-приватного партнерства у регіонах.....16

Дуброва О. М.

Аналіз концепцій державного управління в національних системах вищої освіти.....23

Звірич В. В.

Методичні засади та принципи удосконалення механізму управління персоналом у галузі охорони здоров'я.....32

Квасний Л. Г., Квасний З. В., Грицко О. М.

Управління ефективністю стратегії цифрового бізнесу.....40

Кузьменко Г. О.

Проблеми реалізації механізмів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні.....47

Литовченко І. І.

Аналіз організаційно-правового механізму системи охорони здоров'я Німеччини.....55

Орел М. Г., Ситник Г. П.

Мова як фактор національної стійкості крізь призму консолідації та збереження ідентичності національних меншин.....61

Підлісна Т. В., Бондар Д. В.

Основні напрями реалізації державної політики у сфері безпеки в умовах надзвичайного стану.....72

Пушкаренко С. О.

Закріплення інституційного механізму захисту прав людини в конституційних принципах.....78

Сєдов Г. Ю.

Параметризація ефективності надання адміністративних послуг.....86

Цимбал Є. П.

Аналіз закономірностей взаємодії суб'єктів малого та середнього підприємництва та владних структур.....94

Чуба Н. В.

Електронне врядування та адаптація державної служби України до стандартів ЄС.....101

Черненко І. О.

Основні наукові підходи щодо визначення контролю громадянського суспільства за державним апаратом.....110

Шевченко С. В.

Сучасні критерії заходів державного регулювання зайнятості.....120

Шульжик Ю. О., Грицко Р. Ю., Пеканець С. Р.

Управління змінами в умовах цифровізації.....127

Дуброва Оксана Миколаївна

кандидат педагогічних наук, доцент, докторант, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, <https://orcid.org/0000-0002-8150-1215>

Dubrova Oksana Mykolaivna,

Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor, Doctoral Student, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, <https://orcid.org/0000-0002-8150-1215>



АНАЛІЗ КОНЦЕПЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В НАЦІОНАЛЬНИХ СИСТЕМАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Анотація. Встановлено, що для національних систем освіти в цілому та вищої освіти, зокрема, надання, виробництво та фінансування послуг теоретично можуть бути забезпечені державою (традиційними державними університетами), приватним сектором (приватними університетами) або некомерційними організаціями. Очевидно, що в реальному світі такі рішення приймаються дуже рідко. Зокрема, державні університети все частіше отримують фінансову підтримку від фізичних осіб за традиційними навчальними програмами або програмами навчання протягом усього життя. Крім того, приватні компанії все частіше фінансують державні ЗВО не лише за перерахованими вище програмами, але також за програмами наукових досліджень. Держава, у свою чергу, фінансує також і приватні вищі, коли вона зацікавлена в освітніх програмах, що реалізуються такими закладами освіти. Держава може фінансувати наукові розробки приватних університетів.

Визначено, що єдиним способом руху до економіки, основу якої становить висококваліфікована праця, є інвестиції в людський капітал та стратегічне інвестування в економіку. За такого підходу пріоритети державної політики в усіх країнах світу все більше мають бути пов'язані з розвитком національних систем вищої освіти, а збільшення бюджетних коштів на виробництво освітніх послуг у закладах вищої освіти (ЗВО) розглядатиметься як необхідна умова державного розвитку. Однак цього не відбувається або, принаймні, відбувається неоднаково, і різні держави по-різному беруть участь у діяльності національних систем вищої освіти: від майже повної передачі цієї сфери під контроль приватного сектора до повного фінансування за рахунок коштів бюджету.

Теорія громадського добробуту, заснована на принципах методологічного суб'єктивізму і суверенітеті споживача, відносить освітні послуги до одного з видів суспільних благ, які мають суспільну корисність, що являє собою агреговану суму індивідуальних корисностей. Такий підхід визнає недоліки ринку та необхідність державних інтервенцій, спрямованих на подолання ринкових «провалів», що набувають форми неефективного розподілу ресурсів.

Методи управління в національних системах вищої освіти відрізняються різним поєднанням індивідуальної та соціальної корисностей, яка залежить від рівня розвитку економіки та суспільства, державних пріоритетів, напрямів інвестиційної діяльності. Якщо держава прагне посилити соціальний ефект від діяльності вищої освіти, вона спрямовує збільшений обсяг коштів бюджету на цю сферу, у результаті збільшується як сума індивідуальних корисностей, так і кінцевий результат споживання для суспільства.

Мета статті. Метою проведеного в поданій статті дослідження є аналіз концепцій державного управління в національних системах вищої освіти.

Методологія. У фаховій зарубіжній та вітчизняній літературі існує чималий масив розробок концепцій державного управління в національних системах вищої освіти. Серед них Г. Беккер, Д. Банові, Т. Веблен, А. Гібсон, Д. Ділл, Е. Хаккет, К. Кейт, Б. Кларк, М. Коган, С. Каліні, П. Конноллі, Ст. Массі, А. Маас, С. Маргінсон, Д. Март, М. Консідайн, К. Мортімер, Х. Новотни, Б. Рідінгс, Г. Розовські, Ш. Слотер, Дж. Стігліц, С. Джаміль, С. Керр, М. Коен, Д. Ланг, Л. Леслі, Р. Лізенські, П. Маасен, Ст Терней, М. Ша-ток, Д. Бок, Х. Фромм, Дж. Хоуп, Р. Фрейзер та інші.

Незважаючи на чисельність робіт із зазначених питань, залишаються не вирішеними ціла низка проблем, характерних для процесу трансформації умов, у яких діють вітчизняні заклади вищої освіти (ЗВО). Так ще недостатньо обґрунтовано методологічні підходи до організації системи державної підтримки вищої освіти, функціонування ринку освітніх послуг, слабо вивчені та систематизовані методи та інструменти, які дозволять вітчизняним ЗВО не тільки зберігати життєздатність у існуючих умовах, а й стати повноцінними учасниками міжнародного освітнього простору.

Наукова новизна. Удосконалено класифікацію концепцій державного управління в національних системах вищої освіти виходячи з рівня її державної підтримки, а саме: виправлення провалів ринку (обґрунтування державних інтервенцій у сферу вищої освіти за стандартними випадками: суспільні блага; зовнішні ефекти (екстерналії); інформаційна асиметрія), хвороби витрат (розкриває причини виникнення дефіциту коштів бюджету щодо послуг вищої освіти), залежності від шляху розвитку (визначаються методами: порівняння насправді існуючих в сучасному світі технічних стандартів, зіставлення реалізованих технічних інновацій з потенційно можливими, але невиконаними), мериторних благ (державна підтримка освіти повинна здійснюватися з метою реалізації інтересів суспільства як такого).

Висновки. Описані методи державного управління організацією надання послуг у національних системах вищої освіти є підтвердженням концептуальних змін. Методи змінюватимуться залежно від властивостей соціальної корисності, що виявляються на певній тимчасовій ділянці, але, враховуючи загальні тренди світового розвитку, освітні послуги завжди будуть перебувати під державною опікою. Послуги вищої освіти є благами, що мають одночасно індивідуальну та соціальну корисність, опікувані державою для поліпшення соціального середовища на основі приросту людського капіталу.

Ключові слова: державне управління, концепції, національні системи вищої освіти.

ANALYSIS OF PUBLIC ADMINISTRATION CONCEPTS IN NATIONAL HIGHER EDUCATION SYSTEMS

Abstract. It has been established that for national education systems in general and higher education in particular, the provision, production and financing of services can theoretically be provided by the state (traditional state universities), the private sector (private universities) or non-profit organizations. Obviously, in the real world such decisions are made very rarely. In particular, public universities increasingly receive financial support from individuals for traditional or lifelong learning programs. In addition, private companies increasingly finance state higher education institutions not only under the programs listed above, but also under scientific research programs.

The state, in turn, also finances private universities when it is interested in educational programs implemented by such educational institutions. The state can finance scientific developments of private universities. It is noted that the only way to move towards an economy based on highly skilled labor is investment in human capital and strategic investment in the economy. According to this approach, the priorities of state policy in all countries of the world should increasingly be related to the development of national systems of higher education, and the increase of budget funds for the production of educational services in institutions of higher education (HEIs) will be considered as a necessary condition for state development. However, this does not happen, or at least it happens differently, and different states participate in the activities of national higher education systems in different ways: from almost completely transferring this sphere under the control of the private sector to full financing from the budget.

The theory of public welfare, based on the principles of methodological subjectivism and consumer sovereignty, refers to educational services as one of the types of public goods that have public utility, which is the aggregated sum of individual utilities. This approach recognizes market failures and the need for government interventions aimed at overcoming market "failures" that take the form of inefficient resource allocation. Management methods in national systems of higher education differ in a different combination

of individual and social utility, which depends on the level of development of the economy and society, state priorities, directions of investment activity. If the state seeks to strengthen the social effect of higher education activities, it directs an increased amount of budget funds to this area, as a result, both the sum of individual benefits and the final result of consumption for society increases.

The purpose of the article. The purpose of the research carried out in the presented article is to analyze the concepts of public administration in national systems of higher education.

Methodology. In specialized foreign and domestic literature, there is a considerable array of development of public administration concepts in national systems of higher education. Among them are G. Becker, D. Banovi, T. Veblen, A. Gibson, D. Dill, E. Hackett, K. Keith, B. Clark, M. Kogan, S. Calini, P. Connolly, St. Massey, A. Maas, S. Marginson, D. Mart, M. Considine, K. Mortimer, H. Novotny, B. Readings, G. Rozowski, S. Slaughter, J. Stiglitz, S. Jamil, S. Kerr, M. Cohen, D. Lang, L. Leslie, R. Lizensky, P. Maasen, St. Terney, M. Shatok, D. Bock, H. Fromm, J. Hope, R. Fraser, and others. Despite the number of works on these issues, a number of problems characteristic of the process of transformation of the conditions in which domestic institutions of higher education operate remain unsolved. Thus, the methodological approaches to the organization of the system of state support for higher education, the functioning of the educational services market, the poorly studied and systematized methods and tools that will allow the native higher education institutions not only to maintain viability in the existing conditions, but also to become full-fledged participants in the international educational space, are not yet sufficiently substantiated.

Scientific novelty. The classification of concepts of state management in national systems of higher education based on the level of its state support has been improved, namely: correction of market failures (justification of state interventions in the field of higher education according to standard cases: public goods; external effects (externalities); information asymmetry), cost diseases (reveals the reasons for the shortage of budget funds for higher education services), dependence on the path of development (determined by methods: comparison of technical standards actually existing in the modern world, comparison of implemented technical innovations with potentially possible but unfulfilled ones), merit benefits (state support for education should be carried out in order to realize the interests of society as such).

Conclusions. The described methods of state management of the organization of service provision in national higher education systems are a confirmation of conceptual changes. The methods will change depending on the properties of social utility, which are found in a certain temporary area, but, taking into account the general trends of world development, educational services will always be under state supervision. The services of higher education are goods that have both individual and social utility, which are taken care of by the state to improve the social environment based on the growth of human capital.

Key words: public administration, concepts, national systems of higher education.

1. Вступ

Економіка будь-якої країни світу поєднує в собі три сектори: приватний сектор, у якому рішення про розподіл ресурсів приймаються децентралізовано; державний сектор (або держава), в якому рішення про розподіл ресурсів політизовані та носять централізований характер; сектор некомерційних організацій, що виконують функції як державного, так і приватного сектора з урахуванням неринкових принципів розподілу ресурсів, у яких рішення про розподіл ресурсів приймаються колегіально. Історія підтверджує, що жодна країна не може досягати благополуччя, якщо її економічна система представлена одним або навіть двома цими секторами, а правильне поєднання та баланс між ними, завжди є головною проблемою розвитку.

2. Аналіз проблематики суспільних інтересів. Стан економічної системи залежить від

відповіді три основні питання: хто приймає рішення про розподіл ресурсів, хто виробляє, і хто фінансує виробництво товарів та послуг – держава, приватні чи некомерційні організації (Weber L., 2004).

Для національних систем освіти в цілому та вищої освіти, зокрема, надання, виробництво та фінансування послуг теоретично можуть бути забезпечені державою (традиційними державними університетами), приватним сектором (приватними університетами) або некомерційними організаціями. Очевидно, що в реальному світі такі рішення приймаються дуже рідко. Зокрема, державні університети все частіше отримують фінансову підтримку від фізичних осіб за традиційними навчальними програмами або програмами навчання протягом усього життя. Крім того, приватні компанії все частіше фінансують державні ЗВО не лише за перера-

хованими вище програмами, але також за програмами наукових досліджень. Держава, у свою чергу, фінансує також і приватні виші, коли вона зацікавлена в освітніх програмах, що реалізуються такими закладами освіти. Держава може фінансувати наукові розробки приватних університетів.

Крім того, багато університетів світу, у тому числі основна частина кращих дослідницьких університетів, функціонують як повністю незалежні організації, наприклад, дослідні університети США. Вони не залежать від держави щодо процесів прийняття управлінських рішень, оскільки мають достатньо коштів, що залучаються на ринку освітніх послуг самостійно (Weber L., 2004).

Разом з тим, наприклад, в багатьох країнах Європи багато приватних ЗВО у багато в чому залежить від державного фінансування. Таким чином, у реальному житті можливі різні варіанти організації національних систем вищої освіти. Разом з тим, як показують дослідження національних систем вищої освіти у світі, основна частина ЗВО є державними, менша частина є приватними, існує ще й група так званих корпоративних університетів, яка здійснює свою діяльність на користь виробничих компаній з підготовки фахівців з різних освітніх програм. Але й діяльність таких організацій може регулюватися державою, наприклад, коли корпоративні виші проходять процедуру акредитації.

Принципове питання, яке продовжує залишатися в центрі науки публічного управління - проблематика суспільних інтересів. З точки зору організації національних систем вищої освіти можливо допустити будь-яке співвідношення між державними та приватними ЗВО: від державних до повністю приватних. Разом з тим, національні уряди країн світу постійно акцентують свою увагу на неможливості відмовитися від фінансування ЗВО (закладів вищої освіти) у нових економічних умовах, викликаних процесами глобалізації, переходу до економіки, заснованої на знаннях. Залишається відкритим питання про те, чи є це політичним аргументом на користь прихованої зацікавленості у розширенні державного сектора економіки, а значить у збільшенні його влади чи існують інші вагомі причини державного втручання у розвиток національних систем вищої освіти.

Це питання набуває особливої актуальності в умовах переходу від концепції «доброзичливої держави» до висновків про те, що політичні рішення щодо суспільних інтересів зміщуються у бік інтересів правлячих еліт (Stigler G., 1971).

Наукова дискусія про суспільні інтереси має глибоке історичне коріння і існує ціла низка загальноновизнаних робіт, що розглядають суспільні інтереси як головний аргумент державних інтервенцій, у центрі яких питання про координацію індивідуальних і групових переваг. Початок наукової дискусії про суспільні інтереси покладено Адам Смітом, «що помістив у центр економічної теорії систематичний аналіз поведінки окремих людей, які переслідують власні інтереси в умовах конкуренції» (Stigler G., 1976). Його праця «Багатство народів» був і залишається обґрунтуванням теорії розподілу ресурсів. Усі наступні економічні дослідження, по суті, базувалися на теоретичній конструкції «невидимої руки ринку», та враховували особливості розвитку суспільства та економічної думки. У результаті, одним із найбільш обговорюваних термінів, пов'язаних із суспільними інтересами, став, на перший погляд, простий і зрозумілий для всіх термін «індивідуалізм». Проблеми інтересів індивідуумів та суспільства в цілому залишаються в центрі уваги економічної науки протягом багатьох років.

Триваюча дискусія призвела, на думку Фрідріха Хайека, до використання цього терміна «для позначення кількох відмінних поглядів на суспільство, які мали між собою так само мало спільного, як і з поглядами, які традиційно вважалися їхньою протилежністю» (Хайек Ф. А., 2011). Справді, індивідуалісти XVIII століття, за словами Мішеля А., не знали корінної протилежності інтересів індивіда та держави. Зовсім по-іншому розглядали індивідуалізм перші соціалісти, які вважали, що найбільш характерною ознакою індивідуалізму є обмеження ролі держави. Таким чином, індивідуалізм отримує інший зміст, і зрештою зводиться до абсолютної протилежності, «до справжньої антитези між індивідуумом і державою» (Мишель А., 2008).

До кінця дев'ятнадцятого століття стали очевидними два підходи в інтерпретації індивідуалізму. Англійська школа заперечувала саму ймовірність наявності будь-яких інтересів, відмінних від переваг індивідуумів (методологічний індивідуалізм). Німецька школа, припускаючи існування інтересів суспільства як такого (холізм), розглядала категорію «колективні потреби» як фундаментальну основу знаменитої «німецької фінансової науки».

Подальший розвиток наукової думки відбувався під впливом цих протилежних поглядів на проблеми суспільних інтересів та індивідуалізму, досягнення компромісу між холізмом та індивідуалізмом. Діалог, що триває сьогодні,

вже не зводиться до протиставлення англійської та німецької традицій у розумінні суспільного інтересу, оскільки дослідники знаходять визначальну подібність у підходах, пов'язане з визнанням інтересу спільності людей в цілому.

Р. Бхаскар приходять до висновку, що відносини в суспільстві сумісні і з індивідуалістськими, і з колективістськими теоріями (Bhaskar R., 1989). Д. Макклоскі зазначає, що невидима рука узгоджує приватні егоїстичні інтереси з суспільним благом (Mc Closkey D., 2006). Марк Блауг вважає, що, з погляду економістів, невидима рука А. Сміта виявляє три пов'язані між собою положення: «приватні дії окремих людей можуть призводити до непередбачених і непередбачених соціальних наслідків», які «гармонізуються в процесі взаємного просування інтересів усіх членів», що породжує «порядок» (Blaug M., 2008).

3. Варіанти державного управління національними системами вищої освіти

Популярна концепція постіндустріальної цивілізації стверджує, що ми є свідками потужної конвергенції змін - трансформації виробництва, що розвивається паралельно з трансформацією капіталу та грошей. На думку Елвіна Тоффлера, американського філософа, соціального мислителя і футуролога (Тоффлер Е., 2003), найбільш важливі раніше фактори виробництва - земля, праця, сировина і капітал поступаються місцем іншому, особливо значущому фактору - знанням. Тоффлер стверджує, що ми напередодні глобальної боротьби за владу, головною зброєю якої будуть не насильство, не гроші, а знання, а «головною соціальною силою стає не клас, який володіє власністю, а фахівці-професіонали, які володіють інформацією і знанням» (Тоффлер Е., 2003).

Єдиним способом руху до економіки, основу якої становить висококваліфікована праця, є інвестиції в людський капітал та стратегічне інвестування в економіку. У цих умовах модернізація державних політик в галузі вищої освіти ґрунтується на ідеї «суспільства знання», яка виходить з того, що інформація та знання є центром економічного зростання та розвитку, а здатність виробляти та ефективно використовувати інформацію перетворюється у життєво важливе джерело навичок багатьох людей» (Knowledge management in the learning society, 2018).

За такого підходу пріоритети державної політики в усіх країнах світу все більше мають бути пов'язані з розвитком національних систем вищої освіти, а збільшення бюджетних коштів на виробництво освітніх послуг у ЗВО розглядати-

меться як необхідна умова державного розвитку. Однак цього не відбувається або, принаймні, відбувається неоднаково, і різні держави по-різному беруть участь у діяльності національних систем вищої освіти: від майже повної передачі цієї сфери під контроль приватного сектора до повного фінансування за рахунок коштів бюджету.

В результаті у світовому освітньому просторі ми зустрічаємо різні варіанти державного управління національними системами вищої освіти, які залежать від національних та історичних особливостей, розвитку економіки та суспільства, від політичних та економічних цілей Уряду конкретної країни. Немає жодної країни світу, в якій держава не бере активної участі у наданні послуг вищої освіти.

Послуги вищої освіти не припиняють бути в центрі уваги Уряду навіть у разі, коли у державних ЗВО стягується плата за навчання, або, коли їх виробництвом займаються лише приватні ЗВО, і у випадках, коли зростає конкуренція між державними ЗВО, наприклад, за контингент студентів та джерела фінансування. У державах Північної та Центральної Європи більшою мірою розвинений варіант «соціальної демократії», англо-американськими системами використовується найчастіше варіант - «державний квазіринок». Варіанти «соціальна демократія» та «державний квазіринок» передбачають активну участь держави в реалізації освітніх програм і є кращим підтвердженням постійної уваги органів державної влади до послуг вищої освіти. За своєю природою до цих варіантів державної політики надзвичайно близький і варіант, що передбачає, що послуги вищої освіти реалізуються громадськими організаціями, а також організаціями, створюваними, наприклад, спілками комерційних структур спеціально для навчання своїх працівників. Четвертий варіант передбачає, що вища освіта перетворюється на індустрію приватних послуг, метою якої є отримання прибутку.

Державне регулювання у такому разі пов'язані з встановленням нормативних вимог у тому обсягу, у якому вони встановлені для інших підприємств бізнесу. Послуги реалізуються ЗВО як приватні блага, а повну вартість навчання оплачують домогосподарства.

Випадок з високим рівнем державної участі найчастіше використовуються національними урядами. Однак і у випадках, коли реалізація послуг вищої освіти передається на ринок, держава не припиняє контролювати цей сектор, використовуючи інструменти ліцензування, акредитації, методи громадського контролю.

Одночасне використання кількох варіантів державної політики свідчить про те, що національні системи вищої освіти, що історично склалися, постійно вдосконалюються, а держава і суспільство обирають найбільш підходяще поєднання варіантів для конкретного етапу розвитку, але інтерес держави до цієї сфери не слабшає. зміни, на думку, пов'язані, зокрема і з еволюцією самих освітніх послуг, як особливого роду благ, внаслідок розвитку суспільства, змін споживчих переваг, глобалізації економіки.

Структура споживання суспільством державних та приватних благ вищої освіти сильно варіюються країнами залежно від національної культури, історії розвитку, політичних переваг. Те, що стосується інтересів держави у сфері вищої освіти в одних країнах, може в інших країнах вважатися сферою приватних інтересів.

Наявність всіх цих протиріч пов'язана, як нам здається, з еволюцією суспільного інтересу у вищій освіті. З одного боку, дослідниками визнається існування суспільних інтересів у цій сфері: вчені різних наукових шкіл вже понад сто років ведуть дискусію про них. З іншого боку, досі існує безліч точок зору - від повного неприйняття до пропозиції суперечливих моделей суспільних інтересів у вищій освіті та властивостей освітніх послуг, які служать для їхнього задоволення. Сам термін «освітня послуга» не є точним і моносемічним, тобто однозначно розуміється різними авторами.

4. Обґрунтування концепцій державного управління в національних системах вищої освіти

Теорія громадського добробуту, заснована на принципах методологічного суб'єктивізму і суверенітеті споживача, відносить освітні послуги до одного з видів суспільних благ, які мають суспільну корисність, що являє собою агреговану суму індивідуальних корисностей. Такий підхід визнає недоліки ринку та необхідність державних інтервенцій, спрямованих на подолання ринкових «провалів», що набувають форми неефективного розподілу ресурсів.

За більш ніж вікову історію обговорення проблеми суспільних благ та суспільних інтересів з'явилася низка концепцій та теорій, що обґрунтовують державну підтримку вищої освіти, і до концепції провалів ринку в результаті наукової дискусії були приєднані теорії «виправлення провалів ринку», «хвороби цін», залежності від шляху розвитку, мериторних благ.

1. Необхідність виправлення провалів ринку є ключовою причиною теоретичного обґрунтування державних інтервенцій у сферу вищої

освіти. Зазвичай обговорюються три стандартні випадки: суспільні блага; зовнішні ефекти (екстерналії); інформаційна асиметрія.

Одна з найбільш визнаних науковою спільнотою, а також найбільш цитованих точок зору на суспільні блага належить Полу Самуельсону, висловленої ним у 1954 році у знаменитій роботі «Чиста теорія суспільних витрат». Самуельсон виявив, що побудований дослідниками модуль ринкової моделі є неоднорідним, а приватне благо є не лише окремим, а й «полярним випадком». Іншим полярним випадком є суспільне благо. Виходячи з позицій індивідуальної корисності, Самуельсон ідентифікував дві полярні групи товарів (послуг): перша група пов'язана виключно з особистим споживанням; друга група пов'язана з громадською потребою (Samuelson P. A., 1955). На думку Самуельсона «суспільним є товар, який в однаковій кількості входить у дві або більше індивідуальні функції корисності». Частково іншу, але дуже схожу, трактування суспільних товарів запропонував Марк Блауг: «Особлива природа суспільних благ полягає в тому, що їх споживання може бути тільки спільним і рівним ...» (Blaug M., 2008). Як стверджує Самуельсон, у випадках, коли ми маємо справу з суспільними інтересами, що не виявляються в індивідуальних уподобаннях, не слід вважати, що такий інтерес не існує.

Самуельсоном визнається два види інтересів: заявлений і існуючий насправді: «це у корисливих інтересах кожної людини, щоб подавати хибні сигнали, вдавати, що він менш, ніж насправді, зацікавлений у продукті колективного споживання» (Samuelson P.A., 1954). На думку Самуельсона, вірною щодо якісних і кількісних характеристик індивідуальних інтересів визнається позиція так званого «експерта з етики», а хибною – ринкова оцінка переваг індивідумів (Samuelson P.A., 1954). У якості «експерта з етики» виступає держава, яка спрямовує кошти бюджету на усунення провалів ринку.

Широка наукова дискусія щодо належності послуг вищої освіти до одного з видів суспільних благ призвела до відносної згоди, і сьогодні традиційна теорія розглядає їх як «квазісуспільні блага». Цьому послужив, зокрема, висновок М. Блауга про те, що «економічні вигоди освіти значною мірою є особистими (персональними) і подільними..., але не всі вигоди освіти дістаються лише тим, хто за них заплатив, оскільки неможливо повністю усунути менш освічених людей від «вигод», створюваних більш освіченими. З цього випливає, що освіта є те, що можна було б назвати «квазісуспільним»

благом, і спроба виробляти його за допомогою ринкового механізму цілком могла б призвести до недоінвестування в освіту» (Blaug M., 2008).

При такому підході послуги вищої освіти автоматично потрапляють саме в цю групу благ, а відповідно з'являється обґрунтована можливість поєднання індивідуальної та суспільної плати. Наступний випадок, пов'язаний з обґрунтуванням втручання держави у сферу вищої освіти зумовлений екстерналіями (або зовнішніми ефектами), які впливають на третіх осіб, які не беруть участь у самій ринковій транзакції.

Цей вплив виявляється в тому, що суспільство в цілому отримує додаткові ефекти, що виявляються в поліпшенні якості соціальних відносин, пропаганді здорового способу життя, підвищенні моральних підвалин і моральності, і, зрештою, накопиченні людського капіталу, що надає позитивний вплив на темпи економічного зростання. Тому виграє від вищої освіти і суспільство в цілому, незважаючи на те, що не всі індивідууми беруть участь у процесі отримання послуг.

Третій випадок державного втручання у сферу вищої освіти пов'язаний із інформаційною асиметрією. Інформаційна асиметрія на освітньому ринку зазвичай розглядається як нерівномірне розповсюдження інформації про якість освітньої послуги між суб'єктами освітнього ринку. Він не має можливості правильно визначити результат від споживання освітньої послуги, і, найчастіше, неспроможний викласти попередні вимоги як бажаної освітньої послуги. ЗВО, навпаки, мають можливість приховувати справжні якісні характеристики результатів своєї діяльності. Відомими інструментами виявлення якості послуг освіти є різного роду моніторинги установ вищої освіти.

2. «Хвороба витрат» Баумоля розкриває причини виникнення дефіциту коштів бюджету щодо послуг вищої освіти. Початком оцінки ефекту «хвороби витрат» у громадському секторі послужила стаття Баумоля і Боуена (1966) «Виконавчі мистецтва – економічна проблема». Автори встановили, що у «виконавчих мистецтвах» технології надання послуг не змінюються з часом і витрати виробництва зростають швидше, ніж ціни кінцевий продукт. Ця виявлена закономірність була охарактеризована ефектом Баумоля, або хворобою цін. Пізніше Баумоль до цього типу зарахував інші «персонально надані послуги». Вперше ефект «хвороби витрат» у національних системах вищої освіти було встановлено у США та інших країнах світу.

3. Теорія в залежності від шляху розвитку. У зарубіжній літературі зазвичай говорять про «залежність від пройденого шляху» (path dependence). Становлення теорії «path dependence» відноситься в 1985 році, коли побачила світ стаття П. Девіда про формування стандарту клавіатур друкуючих пристроїв (QWERTY-клавіатура) (David P., 1985). Саме ця стаття поклала початок обговоренню проблеми QWERTY-ефектів, під якими розуміються будь-які типи щодо контрпродуктивних, але стабільно збережених стандартів, що підтверджують, що «історія має значення».

Такі ефекти проявляються двома методами: 1) або методом порівняння насправді існуючих в сучасному світі технічних стандартів, 2) або методом зіставлення реалізованих технічних інновацій з потенційно можливими, але невиконаними. Стен Лібовіц і Стівен Марголіс у своїй відомій роботі «Залежність від шляху» пишуть, «загалом, залежність від шляху означає, що те, куди ми йдемо далі, залежить не тільки від того, де ми зараз, але й від того, де ми були. Історія має значення. Стохастичні процеси залежать від шляху, якщо вони виявляють пам'ять: розподіл ймовірності для процесу в момент часу $t + 1$ залежить більше від історії системи, ніж просто від її стану в момент часу tВ економіці залежність від шляху означає, що розподіл рівноваги залежить від історії» (Liebowitz S., Margolis S., 1995).

4. Концепція мериторних благ. Розкриваючи причини державної підтримки вищої освіти, автор знаменитої теорії суспільних фінансів Р. Масгрейв, сформулював визнане науковою спільнотою всезагальне правило «не освічені не бачать усіх вигод освіти» (Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б., 2009). Автор наголошує, що державна підтримка освіти повинна здійснюватися з метою реалізації інтересів суспільства як такого. Ця причина є основним мотивом для спрямування коштів державного бюджету у сферу вищої освіти та підставою для віднесення послуг вищої освіти до групи мериторних благ, попит на які з боку індивідуумів відрізняється від нормативних установок суспільства.

При цьому Масгрейв, а за ним та інші дослідники мериторики ставлять знак рівності між громадськими установками і між так званими «правильними» перевагами приватних осіб, які не виявляються ринковими механізмами. У якості основного мотиву державного втручання мериторика виділяє «виправлення» поведінки приватних осіб і доведення його до «правильного» вибору. Однак, таке тлумачення явно суперечить фундаментальній категорії про суверенітет споживача.

Послуги освіти безперечно мають вигоди не тільки для індивідуумів, але й для суспільства в цілому, а тому їхня мериторна природа очевидна. Мериторні блага можуть бути класифіковані за ознакою ділимості: поділені та неподільні. Подільні мериторні блага характеризуються індивідуальним споживанням, мають окремі властивості приватних благ (виключення та суперництвом у споживанні) і є причиною виникнення високого обсягу позитивних екстерналій, одержувачем яких виступає суспільство як таке. Тому концепція мериторних благ не заперечує доповнення державних витрат платою індивідуумів, які отримують послуги вищої освіти.

5. Висновки. Методи управління в національних системах вищої освіти відрізняються різним поєднанням індивідуальної та соціальної корисностей, яка залежить від рівня розвитку економіки та суспільства, державних пріоритетів, напрямів інвестиційної діяльності.

Якщо держава прагне посилити соціальний ефект від діяльності вищої освіти, вона спрямовує збільшений обсяг коштів бюджету на цю сферу, у результаті збільшується як сума індивідуальних корисностей, так і кінцевий результат споживання для суспільства.

Отже, описані вище методи державного управління організацією надання послуг у національних системах вищої освіти є підтвердженням такого руху. Методи змінюватимуться залежно від властивостей соціальної корисності, що виявляються на певній тимчасовій ділянці, але, враховуючи загальні тренди світового розвитку, освітні послуги завжди будуть перебувати під державною опікою. Послуги вищої освіти є благами, що мають одночасно індивідуальну та соціальну корисність, опікувані державою для поліпшення соціального середовища на основі приросту людського капіталу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ: —

1. Weber L. Nature and scope of the public responsibility for higher education and research? Conference on Public responsibility for Higher Education and Research Council of Europe, Strasbourg. 22-23 September 2004. URL: http://www.lucweber.com/wp-content/uploads/COE_HESeries_2_Public_responsibility_for_HE.pdf (дата звернення: 01.05.2022 р).
2. Stigler G. The Theory of Economic Regulation. Bell Journal of Economics. 1971. Vol. 2(1). URL: <http://www.ras-musen.org/zg604/readings/Stigler.1971.pdf> (дата звернення: 24.04.2022 р).
3. Stigler G. The Successes and Failures of Professor Smith. Journal of Political Economy. 1976. № 84(6). P. 1201. URL: <http://www.chicagobooth.edu/~media/4e7aeeb8947f44cbb98f3ca5d6c54cf5.pdf> (дата звернення: 15.05.2022 р).
4. Хайек Ф. А. Индивидуализм и экономический порядок; пер. с англ. О. А. Дмитриевой под ред. Р. И. Капелюшникова. Москва: Социум, 2011. 394 с. URL: https://sotsium.ru/uploads/files/demo-sotsium/Hayek_IEO-p1-40.pdf (дата звернення: 09.05.2022 р).
5. Мишель А. Идея государства. Критический опыт истории социальных и политических теорий во Франции со времени революции. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2008. 536 с.
6. Bhaskar R. The Possibility of Naturalism: a Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences. Brighton, 1989.
7. Mc Closkey D. Bourgeois Virtues: Ethics for an Age of Commerce. Chicago: University of Chicago Press, 2006. P. 456–458. URL: <http://tmtfree.hd.free.fr/albums/files/TMTisFree/Documents/Economy/libertarianismo/dnmtbv.pdf> (дата звернення: 12.04.2022 р).
8. Blaug M. Invisible Hand. New Palgrave Dictionary of Economics. S. Durlaf, L. Blume, eds. 2nd ed. London: Palgrave Macmillan, 2008.
1. Тоффлер Э. Метаморфозы власти: Пер. с англ. М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. 669 с. URL: http://yanko.lib.ru/books/cultur/toffler-power_shift-ru-l.pdf. (дата звернення: 25.04.2022 р).
2. 10. Knowledge management in the learning society (2018). Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris. URL: <http://ocw.metu.edu.tr/file.php/118/Week11/oecd1.pdf> (дата звернення: 28.04.2022 р).
3. 11. Samuelson P. A. Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. The Review of Economics and Statistics, Vol. 37, No. 4 (Nov., 1955), pp. 350-356. URL: <http://www.socsci.uci.edu/~jkbrueck/course%20readings/Econ%20272B%20readings/samuelson.pdf> (дата звернення: 10.05.2022 р).
4. 12. Samuelson P.A. The Pure Theorie of Public Expeditoren. Review of Economics and Statistics, 1954, vol. 36, no. 4, pp. 387–399. URL: <http://chula.livocity.com/econ/Micro/Charit/Publicgoods/publicgoodSamuelson.pdf> (дата звернення: 05.05.2022 р).
5. 13. David P. Path dependence, its critics and the quest for 'historical economics'. 1985. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/9312402.pdf> (дата звернення: 05.05.2022 р).
6. 14. Liebowitz S., Margolis S. Path Dependence. Journal of Law, Economics, & Organization, Vol. 11, No. 1 (Apr., 1995), pp. 205-226. URL: <https://reference.findlaw.com/lawandeconomics/0770-path-dependence.pdf> (дата звернення: 05.05.2022 р).
7. 15. Масгрейв Р. А., Масгрейв П. Б. Государственные финансы: теория и практика / пер. с 5-го англ. изд. М.: Бизнес Атлас, 2009. 716 с.

REFERENCES:

1. Weber L. (2004), Nature and scope of the public responsibility for higher education and research? Conference on Public responsibility for Higher Education and Research Council of Europe, Strasbourg. 22-23 September, available at: http://www.lucweber.com/wp-content/uploads/COE_HESeries_2_Public_responsibility_for_HE.pdf (Accessed 1 May 2022).
2. Stigler G. (1971), The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics*. Vol. 2(1). available at: <http://www.ras-musen.org/zg604/readings/Stigler.1971.pdf> (Accessed 24 April 2022 p).
3. Stigler G. (1976), The Successes and Failures of Professor Smith. *Journal of Political Economy*. № 84(6). P. 1201. available at: <http://www.chicagobooth.edu/~media/4e7aeeb8947f44cbb98f3ca5d6c54cf5.pdf> (Accessed 15 May 2022).
4. Khayyek F. A. (2011), Individualizm i ekonomicheskiy poryadok [Individualism and Economic Order]. Moskva: Sotsium. available at: https://sotsium.ru/uploads/files/demo-sotsium/Hayek_IEO-p1-40.pdf (Accessed 19 May 2022).
5. Mishel' A. (2008), Ideya gosudarstva. Kriticheskiy opyt istorii sotsial'nykh i politicheskikh teoriy vo Frantsii so vremeni revolyutsii [The Idea of the State. Critical experience of the history of social and political theories in France since the revolution]. M.: Izdatel'skiy dom «Territoriya budushchego» [in Russian].
6. Bhaskar R. (1989), The Possibility of Naturalism: a Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences. Brighton [in English].
7. Mc Closkey D. (2006), Bourgeois Virtues: Ethics-foran Ageof Commerce. Chicago: University of Chicago Press, P. 456–458. available at: <http://tmtfree.hd.free.fr/albums/files/TMTisFree/Documents/Economy/libertarianismo/dnmtbv.pdf> (Accessed 12 April 2022).
8. Blaug M. (2008) Invisible Hand. New Palgrave Dictionary of Economics. S. Durlaf, L. Blume, eds. 2nd ed. London: Pal-grave Macmillan [in English]
9. Toffler E. (2003), Metamorfozy vlasti [Metamorphoses of Power]. M.: OOO «Izdatel'stvo ACT». available at: http://yanko.lib.ru/books/cultur/toffler-power_shift-ru-l.pdf. (Accessed 25 April 2022) [in Russian].
10. Knowledge management in the learning society (2018). Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris. available at: <http://ocw.metu.edu.tr/file.php/118/Week11/oecd1.pdf> (Accessed 28 April 2022).
11. Samuelson P. A. (1955), Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 37, No. 4 pp. 350-356. available at: <http://www.socsci.uci.edu/~jkbrueck/course%20readings/Econ%20272B%20readings/samuelson.pdf> (Accessed 10 May 2022).
12. Samuelson P.A. (1954), The Pure Theorie of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, no. 4, pp. 387–399. available at: <http://chulalivocity.com/econ/Micro/Charit/Publicgoods/publicgoodSamuelson.pdf> (Accessed 05 May 2022).
13. David P. (1985), Path dependence, its critics and the quest for 'historical economics'. available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/9312402.pdf> (Accessed 05 May 2022).
14. Liebowitz S., Margolis S. (1995), Path Dependence. *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 11, No. 1, pp. 205-226. available at: <https://reference.findlaw.com/lawandeconom-ics/0770-path-dependence.pdf> (Accessed 05 May 2022).
15. Masgreyv R. A., Masgreyv P. B. (2009), Gosudarstvennyye finansy: teoriya i praktika [Public Finance: Theory and Practice] M.: Biznes Atlas [in Russian].