

УДК 351.37.047.16

Н. М. Карпеко, здобувач
навчально-науково-виробничого центру
Національного університету
цивільного захисту України

ФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ ЯКІСНОГО РОЗВИТКУ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

Проаналізовано становлення нового підходу до фінансування середньої освіти на державному рівні та формування напрямів підвищення якості середньої освіти в Україні. Розглянуто проблемні питання фінансового забезпечення державного управління реформуванням середньої освіти.

Ключові слова: державне управління середньої освіти; економічний механізм; реформування освіти.

In the article analyzed the establishment of a new approach to financing of secondary education at the state level and formation lines for improving the quality of secondary education in Ukraine. Revealed the problems financial provision of public administration of reformation of the secondary education.

Key words: public administration of secondary education; economic mechanism; reforming of education.

Постановка проблеми. Протягом останніх 15 років ринкові перетворення в Україні докорінно змінили багато галузей економіки, торкнувшись і системи освіти. Проте державний економічний механізм у системі загальної середньої освіти в цілому змінився мало. Як і раніше загальноосвітніми установами в більшості регіонів управляють централізовані бухгалтерії. Вже всередині шкільні органи управління піддавалися лише косметичним змінам, а “капітального ремонту” економічний механізм у системі загальної середньої освіти так і не зазнав. Плани Уряду України з реформування освіти – це фактично спроба законодавчо оформити його платність. Водночас відбувається все сильніше розшарування регіонів за рівнем розвитку регіональних систем загальної середньої освіти. При цьому ступінь змін економічного механізму в регіональних системах загальної середньої освіти дуже розрізняється. Це стосується передусім різної міри фінансово-господарської самостійності загальноосвітніх установ і введення різних моделей нормативного фінансування в регіонах і навіть в окремих муніципалітетах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на те, що проблема вивчення організаційно-економічного механізму в освіті в сучасній Україні актуальна, в науковій літературі з державного управління представлена незначна кількість праць, присвячених цій проблемі. Найчастіше досліджуються окремі аспекти економічного [1], інформаційного [2] чи інноваційного [3; 4] механізмів у вищій освіті, а організаційно-економічний механізм у загальній середній освіті вивчається лише побічно, в рамках педагогічних досліджень. Сучасний етап вивчення цієї проблематики характеризується

© Н. М. Карпеко, 2015

розглядом особливостей становлення й державного реформування системи середньої освіти. До таких досліджень належать праці А. Андрощука [5], І. Вакарчука [1], В. та О. Шарапових [6], А. Фурсенко [7]. При цьому, як правило, майже не приділяється увага якості освітнього процесу.

Мета статті – проаналізувати напрями формування економічних механізмів якісного розвитку середньої освіти.

Виклад основного матеріалу. Розгляд регіональних особливостей економічного механізму в системі загальної середньої освіти, протиріч, що виникають, процесів, що відбуваються, потребує визначення змісту поняття “регіон”, оскільки можна виділяти регіональні особливості роботи освітніх установ на різних рівнях залежно від того, що вкладається в поняття “регіон”. Регіон розглядається як суб’єкт господарювання, що характеризується через економічну цілісність території як господарського комплексу, дія внутрішніх і зовнішніх економічних зв’язків, спільність виконуваних на території економічних, соціальних і суспільно-політичних завдань, можливість ефективного управління територією [6].

Розуміючи під регіонами великі територіальні комплекси, країни, можна обговорювати міждержавні відмінності загальноосвітніх установ. Це дає можливість виділити особливості української системи загальної середньої освіти в цілому. Слід підкреслити, що функціонування регіональних систем освіти необхідно аналізувати, включаючи всі рівні освіти. Традиційний розгляд за рівнями управління (державне, регіональне, муніципальне) не забезпечує комплексного бачення проблем регіоналізації внаслідок втрати міжрівневої взаємодії.

Пропонуємо розуміти під регіональною системою освіти сукупність розташованих у регіоні освітніх установ усіх рівнів освіти, впорядкованих на основі субординації відповідних органів управління освітою. При цьому регіональна система освіти є складовою частиною української системи освіти, її зрізом у рамках регіону.

Регіональна система освіти, своєю чергою, має вигляд сукупності місцевих (муніципальних) освітніх систем, що включають муніципальні освітні установи, а також розташовані на цій території державні освітні установи державного і регіонального підпорядкування. Найчастіше на цих територіях можливо розміщення філій вищих навчальних закладів. У цьому випадку в місцеву систему освіти входить саме філія, тоді як сама освітня установа має розглядатись як елемент відповідної регіональної системи загальної середньої освіти. Управління муніципальною системою освіти здійснюється на основі субординації всіх рівнів управління (державного, регіонального, місцевого) [5, 55].

Під регіональною системою загальної середньої освіти ми розуміємо ту частину регіональної системи загальної середньої освіти, яка реалізує загальноосвітні програми. При цьому до неї входять як загальноосвітні установи, так і структурні підрозділи установ освіти, що беруть участь в їхній реалізації, наприклад, під час організації профільного навчання учнів або довузівської підготовки, а також органи управління освітою.

Для детальнішого дослідження різних аспектів діяльності системи загальної середньої освіти України її необхідно розглядати також як багаторегіональну систему, що функціонує на основі вертикальних і горизонтальних взаємодій. Наукове обґрунтування особливостей функціонування системи загальної середньої освіти в територіальному аспекті потрібне для адекватного відтворення різноманітності соціоекономічних, природних, національно-культурних умов регіонів України.

Як вертикальні взаємодії ми розглядаємо співвідношення між рівнями системи загальної середньої освіти (освітніми установами відповідних рівнів) і між рівнями

Механізми державного управління

управління освітніми установами (державними, регіональними, місцевими установами освіти). Горизонтальні взаємодії можливі як у вигляді взаємодій між регіональними системами освіти, так і у вигляді взаємодій між освітніми установами [2].

Ми вважаємо доцільними виробити подальше розмежування основних управлінських функцій різних рівнів управління системою загальної середньої освіти.

Державний рівень (центральний) відповідальний за вироблення стратегії розвитку системи загальної середньої освіти України, координацію стратегій розвитку регіональних систем загальної середньої освіти, розробку державних освітніх стандартів, ухвалення рішень про створення й закриття освітніх установ державного рівня та координацію їхньої роботи.

Регіональний рівень здійснює вироблення стратегії розвитку регіональної системи загальної середньої освіти з урахуванням напрямів розвитку системи загальної середньої освіти України, координацію стратегій розвитку муніципальних (місцевих) освітніх систем, ухвалення рішень про створення й закриття освітніх установ регіонального рівня та координацію їхньої роботи, сприяння функціонуванню освітніх установ державного рівня [4].

Місцевий рівень забезпечує виконання регіональної стратегії розвитку системи загальної середньої освіти й вироблення на її основі стратегії розвитку муніципальних систем освіти, координацію діяльності освітніх установ, розташованих на території муніципальної освіти, ухвалення рішень про створення й закриття муніципальних освітніх установ, сприяння діяльності регіональних освітніх установ.

Освітня установа – це базовий структурний елемент системи загальної середньої освіти, що відповідає за ефективне використання ресурсів, спрямоване на досягнення максимально високої якості освіти. На цьому рівні управління виробляється і реалізується стратегія розвитку самої освітньої установи, субординування стратегій розвитку української системи освіти.

Ураховуючи різноманітність регіонів, для розуміння складності й багатоаспектності проблем розвитку регіональних систем загальної середньої освіти слід також розглядати відмінності освітніх систем муніципальних утворень (як мінімум відмінність між міською та сільською місцевостями в регіонах країни). Державна політика в галузі освіти має враховувати регіональні особливості системи загальної середньої освіти. Вона є об'ємним, багаторівневим явищем і здійснюється суб'єктами управління освіти різних рівнів [1, 101].

Державна освітня політика розробляється й реалізується Урядом України (в основному Міністерством освіти і науки України) з урахуванням необхідності зміцнення й розвитку єдиного освітнього простору, з метою всебічного забезпечення освітніх прав і свобод особи. На цьому рівні державної освітньої політики мають бути забезпечене вироблення і реалізація загальної стратегії розвитку системи загальної середньої освіти й гарантоване виконання державних освітніх стандартів, вирівнювання освітнього потенціалу регіонів для виконання конституційно встановленої доступності загальної середньої освіти.

Регіональна освітня політика, що також є частиною державної освітньої політики, проводиться місцевими органами державної влади. Вона має бути спрямована як на реалізацію загальнодержавних завдань в освіті на регіональному рівні, так і на створення умов для всебічного обліку в освітній сфері нестандартних, унікальних особливостей регіонів, на перетворення сфери освіти на чинник регіонального соціокультурного розвитку.

Муніципальна, або місцева, освітня політика повинна нині стати ключовим елементом комплексної державної освітньої політики на рівні загальної середньої освіти. При цьому вважаємо неправомірним формально-юридичне відділення муніципальної влади від держави, що по суті є причиною великих провалів, якщо не повної відсутності державної політики, в галузі освіти на цьому рівні. Необхідно підкреслити, що саме на цьому рівні освітня політика у сфері загальної середньої освіти стає гранично конкретною, оскільки до неї належать практично всі загальноосвітні установи. Саме на місцевому (муніципальному) рівні в період переходу до адекватного сучасним ринковим умовам державного економічного механізму в системі загальної середньої освіти повинні формуватися нові економічні відносини, забезпечуватись підтримка державою інноваційних програм і проєктів, їх розвиток. Тільки шляхом створення безлічі “точок зростання” після накопичення їх критичної маси стане можливою справжня модернізація економічного механізму в системі загальної середньої освіти в цілому [8].

Крім того, необхідно враховувати такі аспекти освітньої політики, як національна і громадська освітня політика, що повинна існувати на кожному з розглянутих рівнів. У цих умовах кардинально зростає роль регіональних органів управління освітою та регіональної освітньої політики, що проводиться ними. При цьому виникає загроза ліквідації єдиного освітнього простору і зростання освітньої нерівності в різних регіонах.

На нашу думку, відповідальність державного рівня управління за загальну середню освіту є найважливішим елементом освітньої політики держави (встановлення державних освітніх стандартів, мінімальних розмірів оплати праці вчителів тощо). Водночас загальна середня освіта мусить залишатися прямою турботою місцевої влади, що дозволить повніше задовольнити освітні потреби населення. Тому потрібне поєднання компетенції і відповідальності державного, регіонального й місцевого рівнів влади в управлінні системою загальної середньої освіти.

Проблема регіоналізації системи загальної середньої освіти, на нашу думку, полягає в створенні оптимальної системи управління різними рівнями системи загальної середньої освіти і взаємодії між управлінськими підсистемами. Суміжною є проблема перерозподілу частини ВВП, що виділяється системою освіти депресивних регіонів для забезпечення доступності якісної освіти в регіонах. Одночасно необхідно забезпечити підвищення ступеня державного управління системою загальної середньої освіти, передавши частину обов'язків з фінансування на регіональний рівень. Завданням регіональних органів управління освітою має стати забезпечення фінансового наповнення державного стандарту освіти. Згідно з теоретичними положеннями міжбюджетних відносин, чим вище значущість, тим на вищий рівень мають бути передані витратні повноваження. Враховуючи важливість освіти для становлення нової економіки знань, можна вважати сьогодні обґрунтованою демуніципалізацію та одержавлення загальної середньої освіти. Проте, оскільки водночас однією з вимог є забезпечення близькості до споживача й територіальна відповідність освітніх послуг, що надаються, потрібна участь в управлінні загальною середньою освітою муніципального рівня. При цьому слід враховувати ефект територіальної диференціації, який коротко можна сформулювати так: чим більше відмінності, тим видніше на місцях, як забезпечити надання освітніх послуг населенню. У сукупності ці чинники обумовлюють необхідність спільного управління загальною середньою освітою регіональних і місцевих органів влади [7, 22].

На відміну від ситуації, що трохі стабілізувалася (на край низькому рівні), з фінансуванням системи освіти на державному рівні, в регіонах, як і раніше, фінансове

забезпечення системи загальної середньої освіти залишається в нестабільному стані, що пов'язано багато в чому з перерозподілом прибутків на користь центру.

Частка витрат на освіту в регіональних бюджетах постійно зростала протягом 90-х рр. минулого століття в усіх регіонах України, що свідчить про посилення уваги місцевої влади до проблем освіти. Проте з початком XXI ст. ця тенденція була зломлена центристською політикою – перерозподілом прибутків на користь центру.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, нормативи фінансування не можуть бути усередненими, вони мають урахувати специфіку школи, наповнюваність класів, результати діяльності освітньої установи та економічно стимулювати досягнення оптимальної наповнюваності класів. Теоретичне дослідження проблеми нормативного фінансування показує, що повинна існувати система поправних коефіцієнтів, що згладжують об'єктивно існуючі відмінності освітніх установ і забезпечують якість освіти в будь-якому з них. Необхідно враховувати також різні стартові умови шкіл під час переходу до нормативного фінансування (наявність комп'ютерного класу тощо). Проте це розумніше робити не через норматив, а через цільову програму.

Ми вважаємо за можливе дати таке визначення нормативному фінансуванню – це фінансування освітніх установ на основі науково обґрунтованих фінансових нормативів і натуральних норм. Частиною нормативного фінансування може бути також постійне нормативне планування. Створення механізмів нормативного фінансування має підвищувати якість освітніх послуг, а не лише економити бюджетні кошти. Як показує світовий досвід, потрібні механізми гарантованої доступності якісної освіти.

Список використаних джерел:

1. Байкова О. М. Концептуальные основы государственной политики в области образования и экономические границы его коммерциализации / О. М. Байкова // Экономика образования. – 2007. – № 1. – С. 98–110.
2. Бесчастный В. М. Развитие інформаційного суспільства як позитивний чинник впливу на якість управління вітчизняною освітою [Електронний ресурс] / В. М. Бесчастный // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 4. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua>
3. Степанов О. П. Пріоритети структурної перебудови на основі інноваційної моделі / О. П. Степанов, В. М. Ємченко // Стратегія розвитку України. – 2010. – № 3–4. – С. 3–17.
4. Шарапов В. Универсальные технологии управления / Валерий Шарапов, Елена Шарапова. – М. : Техносфера, 2012. – 496 с.
5. Андросчук А. Г. Освіта у країнах європейської спільноти: структура і управління / А. Г. Андросчук // Проблеми науки. – 2000. – № 8. – С. 54–60 ; № 9. – С. 54–59.
6. Теоретико-прикладні аспекти управління закладами освіти : наук-метод. посіб. – К. : Актуал. освіта, 2002. – 312 с.
7. Фурсенко А. О реализации приоритетных национальных проектов в сфере образования : [докл. на заседании Коллегии М-ва образования и науки РФ] / А. Фурсенко // Alma mater: вестник высшей школы. – 2006. – № 1. – С. 21–24.
8. Вакарчук І. О. Пріоритетні питання державної політики : [тези виступу міністра освіти і науки України І. О. Вакарчука на засіданні Кабінету Міністрів України 23 квітня 2008 р.] / І. О. Вакарчук // Освіта. – 2008. – 23–30 квітня (№ 17). – С. 2.