

ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ

ПАРАЩЕНКО Л.І.

*доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри управлінських технологій,
ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК», м. Київ, Україна,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0613-2998>*

Однією з найбільших галузей у будь-якій країні світу є освіта, яка потребує лівової частки суспільних ресурсів задля реалізації завдань освітньої політики держави.

Вивченням взаємозалежності освіти та економіки займається окрема наукова галузь «економіка освіти». У економічній теорії, це один з наймолодших напрямків міждисциплінарних досліджень, який з'явився у другій половині ХХ століття. Спочатку дослідників цікавив взаємозв'язок освіти з економічним зростанням країни. Дещо пізніше освіта почала розглядатися як інвестиційна сфера, яка дає певну віддачу протягом усього життя індивідуумів, а ближче до кінця 90-х років освіта стала «однією з галузей», поряд з іншими галузями економіки. У цей період дослідники-економісти аналізували ресурси освіти, виробничу функцію освіти, вплив на економіку країни, формування людського капіталу та ін. Щодо економіки освіти, то дослідники узагальнено поділяються на дві групи:

1) неоконсерватори, послідовники М. Фрідмена, які вважають, що основна проблема освіти – це проблема державної монополії в цій сфері, отже посилення конкуренції і розвиток ринку освітніх послуг будуть сприяти кращим результатам;

2) прихильники державного регулювання, за яким ключова роль належить центральному уряду.

В економіці освіти досі залишається багато невивчених питань і суперечливих концепцій. Передусім це пов'язано зі складністю об'єкта і предмета вивчення цієї наукової галузі, специфікою освіти як суспільного блага, яке не може продукувати і розподілятися лише за ринковими механізмами. Освітні послуги як продукт, що формується в рамках системи освіти, на відміну від матеріальних товарів мають значну специфіку і тенденцію до урізноманітнення форм і видів. Активне виникнення нових форм і видів освіти та освітніх послуг, що спостерігається в останні десятиріччя, також ускладнює проблему. При цьому достатня кількість робіт, що існують у вітчизняній економічній літературі, досі концентрується на окремих сторонах процесу утворення або формування ринку освітніх послуг переважно у сфері вищої освіти [1, 2]. Механізми, що зумовлюють взаємодію та взаємовплив сфери освіти й освітніх послуг у системі ЗСО залишаються поза увагою дослідників. Серед вітчизняних науковців варто відзначити праці І.С. Каленюк, яка досліджує економіку освіти. Вона визначає об'єктом економіки освіти

систему освіти як галузь соціально-економічної діяльності, а предметом – економічний механізм функціонування та розвитку системи освіти [3].

З точки зору економічної теорії, всі економічні агенти (тобто виробники товарів і послуг):

- зіставляють вироблені витрати на виробництво з отриманими результатами;
- оцінюють альтернативну вартість використання обмежених ресурсів;
- оптимізують співвідношення вигод і витрат.

Відтак, предметом економіки освіти є вивчення розподілу обмежених ресурсів між альтернативними способами їх застосування для отримання найкращих результатів та обміну одних об'єктів (ресурсів, результатів) на інші, в якому відбувається їх співвідношення.

Надалі, спираючись на праці [4] ми пропонуємо використовувати таке визначення: економіка освіти – це економічні відносини економічних агентів щодо розподілу, використання та обміну обмежених ресурсів для досягнення найкращого результату.

У процесі дослідження необхідно знайти відповіді на актуальне питання, як і механізми державного управління в умовах хронічного дефіциту бюджетних коштів забезпечать ефективне функціонування і розвиток школи (загальноосвітнього навчального закладу) в процесі виробництва освітніх послуг, або звичніше для освітян – здійснення навчально-виховного процесу для задоволення освітніх потреб індивідуума, держави і суспільства.

Для виконання цього завдання важливо з'ясувати співвідношення державного управління освітою і економічного механізму управління освіти. Питання полягає передусім у їх взаємозалежності: система державного управління освітою визначає ЕМУО чи навпаки? Зрозуміло, що відповіді однозначно не можна без уточнення понять.

Якщо звернутися до російських досліджень економіки освіти (оскільки в Україні ця важлива сфера освіти залишається вкрай не дослідженою), а саме праць таких авторів, як С. Беляков [5, 6, 7, 8], Г. Балихін [9] то ЕМУО постає як феномен повністю залежний від системи державного управління, за винятком обсягу коштів, які держава може на нього спрямувати. Водночас з'ясовується, що специфіка економічного механізму сфери освіти виявляється в неможливості його однозначного визначення. І хоча ситуація тут не статична, дослідниками сьогодні виділяються різні типи економічних відносин в системі освіти, розробляються різноманітні моделі механізму функціонування [10, 11] економіки освіти, концептуальні економічні моделі системи освіти та моделі фінансування, однак єдності думок щодо трактування змісту самого терміну «економічний механізм освіти» немає. Так, в одних публікаціях економічний механізм позначається як механізм функціонування, в інших його називають організаційно-економічним [12, 13], або організаційно-фінансовим механізмом [14], в інших дослідженнях йдеться про «механізм забезпечення ресурсами системи загальної освіти» [15].

Н. Болдирева під організаційно-фінансовим механізмом системи загальної освіти розуміє «систему управління фінансами, призначену для організації, планування, стимулювання й контролю фінансових потоків з метою їхнього

ефективного впливу на розвиток об'єкта управління, установлювану органами державної влади відповідно до вимог об'єктивних економічних законів, реальними потребами суспільства й наявними в державі фінансовими ресурсами». Цей автор, пропонуючи «систему генерування інновацій та інноваційних процесів», які пронизують всі елементи і процеси в рамках механізму фінансування ЗСО й тим самим їх поєднують, констатує, що сьогодні під впливом інноваційних освітніх технологій і розвитку ринкових механізмів новий організаційно-фінансовий механізм у галузі освіти включає в себе:

- нові механізми державного фінансування освіти;
- диверсифікованість джерел фінансування освіти;
- учнівське самофінансування;
- податкове стимулювання інвестицій у сферу освіти;
- нові механізми оплати праці в сфері освіти;
- механізми економії від масштабу освітньої діяльності;
- механізми кредитування учня на різних щаблях його освіти.

Інший автор дослідник – Ю. Скоробогатова – організаційно-економічними механізмами називає сукупності правил, що визначають функціонування організації як об'єднання людей, що спільно реалізують деяку програму й діючих на основі певних процедур – таких, як форми оплати праці, фінансово-кредитні важелі й стимули (ціни на послуги, доходи, прибуток, якщо вона планується в процесі освітньої діяльності, фінансові, трудові ресурси, взаємини з бюджетом, платежі за ресурси та інше) [16].

Одна із перших розробок сучасної концептуальної моделі економічного механізму в загальній освіті і визначення на цій основі головних напрямків його реформування належить В. Єрошину. Він вказав, що в процесі модернізації старої моделі економічних відносин, що була складовою і невід'ємною частиною адміністративно-розподільчої системи господарювання, не були достатньо глибоко опрацьовані питання власності, розмежування повноважень у процесі економічної взаємодії освітніх установ з внутрішньогалузевими економічними партнерами, не було створено конкретних механізмів раціонального розподілу бюджетних асигнувань та забезпечення ефективного залучення позабюджетних коштів. Разом з тим, система економічних відносин у ЗСО суттєво відрізняється від тієї, яка забезпечує функціонування та розвиток вищої школи. Система ЗСО менш чутлива до кон'юнктурних коливань попиту і пропозиції на її послуги з боку матеріального виробництва і галузей соціально-культурної сфери, вона більше, ніж вища освіта, «віддалена» від ринку, оскільки покликана забезпечувати досягнення переважно стратегічних цілей розвитку суспільства. Відповідно рішення в організації економічних відносин, дієві для вищої школи, не виявляються ефективними в умовах школи загальноосвітньої. Більше того, іноді запозичення таких рішень деформує систему економічних відносин в загальній середній освіті, утрудняє управління економікою галузі і, в цілому, гальмує її розвиток. Для того, щоб виключити подібні явища, необхідно враховувати безсумнівну унікальність системи

економічних відносин в ЗСО і розробляти заходи щодо її вдосконалення, в тому числі і на базі вивчення особливостей саме цієї системи відносин [15].

На основі вивчення світового досвіду Д. Цирендоржієва встановила наявність загальної тенденції розвитку спільного інвестування в освіту з боку населення, бізнесу і держави, що виявляється у формуванні нових інструментів приватного інвестування, впровадження непрямих методів державного фінансування, які змінюють механізми прямого бюджетного фінансування. На її думку, оскільки оплата освіти понад гарантований державою рівень все більше перекладається на фізичних осіб, які фінансують її з індивідуальних доходів у розрахунку на збільшення майбутнього потоку доходів і на зростання добробуту, то це актуалізує проблему вивчення перспектив становлення системи приватного інвестування в освіту, розвиток відповідних фінансових інструментів [16].

Дослідники виділяють три моделі фінансування освіти:

- модель фінансування освіти, орієнтована на вільний ринок;
- модель фінансування освіти, орієнтована на державний ринок;
- державна модель фінансування, які реалізуються через відповідні механізми фінансування.

Дослідники теорії і практики економічних механізмів одночасно визнають їх масштабні функціональні елементи як на макроекономічному, так і на корпоративному рівнях. Такими елементами економічних механізмів є планування і прогнозування (в т.ч. нормування витрат, ціноутворення, бюджетування), облік і звітність, контроль. Методи функціонування цих елементів на макрорівнях суттєво розрізняються, оскільки поняття «економічний механізм» є певною мірою збірним, як і поняття «економіка», «механізми» чи «фінанси».

З позиції організаційної будови, економічний механізм включає в себе інші механізми. Учні-економісти визначають як найважливіші два – фінансовий механізм і механізм відтворення нової вартості (вплив фактора праці на матеріально-речові фактори виробництва).

Відтак існують теоретичні труднощі виділення елементів будови механізмів державного управління та необхідність розроблення відповідних управлінських положень як адміністративних рішень про їх модель у контексті нормативно-правової бази ЗСО. Постановка у Національній доктрині проблеми запровадження «нових економічних та управлінських механізмів розвитку освіти» є вкрай актуальною, проте й досі ця проблема з часу ухвалення доктрини (2002) не дістала належного розв'язання.

Опираючись на здобуті вище результати дослідження концептуальних та організаційно-правових засад механізмів державного управління освітою та специфіку економічних механізмів, розроблено структурну модель економічного механізму управління освітою (ЕМУО).

На нашу думку, будову ЕМУО складають:

- механізми розподілу ресурсів;
- механізм системно-територіальної організації ЗСО;
- механізми фінансування;

- механізми оперативного управління;
- механізм нормативно-правового забезпечення.

Для з'ясування механізму розподілу ресурсів у системі державного управління ЗСО проаналізуємо дві “ресурсні картини”. Перша з них – це інформація про те, якими ресурсами володіє держава та які з них вона може спрямовувати на функціонування і розвиток ЗСО. Друга – які ресурси потрібні для ЗСО, щоб досягти виконання її функцій та цілей освітньої політики. Дискусія точиться переважно щодо другої ресурсної картини ЗСО.

Щодо можливості виділення ресурсів на системи ЗСО в Україні маємо вкрай мало офіційної інформації та досліджень. Зокрема, В. Ніколаєв вказує, що фінансування середньої освіти здійснюється з бюджетів, що формуються на трьох рівнях: державному, обласному та районному, причому переважна частина бюджету освіти формується на рівні району. За його оцінкою, кошти районного та обласного бюджетів становлять приблизно 94–99% усього бюджету середньої освіти. І хоча в Україні освіта фінансується урядом із загальних податкових надходжень, акумульованих за допомогою різних податків, В. Ніколаєв відзначає, що простежується “певний зв'язок між фондами системи освіти та конкретними податками... Державний бюджет формується за рахунок податку на додану вартість та акцизного збору. Доходи місцевих бюджетів складаються з податку на доходи підприємств і організацій, прибуткового податку з громадян та інших місцевих податків та зборів. Таким чином, переважна частина видатків на загальну середню освіту формується з надходжень від податку на прибуток підприємств та прибуткового податку з громадян” [17].

З 1999 р., продовжує В. Ніколаєв, відбувається перерозподіл повноважень між державним та місцевими бюджетами, все більша частка місцевих податкових надходжень забирається у центр. Якщо раніше місцеві бюджети нагромаджували надходження від податку на прибуток підприємств та прибутковий податок з громадян, то тепер у районі залишаються переважно надходження з прибуткового податку. Це знайшло свій прояв у зменшенні обсягів місцевих бюджетів та, відповідно, у зменшенні можливостей гнучкого управління і фінансування місцевих потреб, у тому числі закладів освіти.

Світова практика свідчить, що система освіти може успішно функціонувати і розвиватись, забезпечуючи можливість здобуття загальної середньої освіти усім громадянам, якщо рівень витрат на цю галузь складає 5-7% внутрішнього валового продукту (ВВП). Існуючий упродовж останнього десятиліття обсяг державних витрат на освіту в країні знаходиться на досить високому рівні – 6-7% ВВП. Це значно вище за середній світовий показник за аналогічний період – 4,9 % ВВП. За цим показником Україна є лідером у Східній Європі. Проте є декілька національних особливостей. По-перше, розмір ВВП в Україні різко відрізняється від ВВП розвинутих і не дуже розвинутих країн. Міжнародний валютний фонд (вересень 2011 р.) розмістив Україну на 106-му місці у списку країн за номінальним ВВП на душу населення. Наша країна за розміром ВВП на душу населення, що складає 3575 доларів США, майже втричі відстає від середньосвітового показника – 9998 доларів США. Звісно, ця статистика не

враховує рівень «тіньової економіки» в Україні, який складає 45% ВВП (підррахунок за методом «витрати населення – роздрібний товарообіг») [18]. Тому з огляду на катастрофічне відставання ВВП України від розвинутих країн світу, доцільно порівнювати не тільки відсоток витрат від розміру офіційного і «тіньового» ВВП, але передусім розмір витрат на одного учня.

У Західній Європі та США поширеним є побутове порівняння обсягу витрат на одного учня за 12 років навчання: «шкільна освіта одного учня коштує стільки, скільки хороший спортивний автомобіль» [19].

Справді, у Західній Європі шкільна освіта коштує платникам податків в середньому 80 – 85 тис. євро (у США – 104,5 тис. євро) на одну дитину. Популярна авто-спорткар Aston Martin (модель Vantage з мотором V8, потужністю у 430 к.с.) зараз продається за ціною від 84 тис. до 99,5 тис. євро. Приміром, ціна відповідає середній вартості шкільного навчання у цих країнах [20]. Зробимо підрахунки для України. Середня річна вартість навчання одного учня в українських ЗНЗ складає близько 7 тисяч гривень. За 11 років навчання виходить сума в 77 тисяч гривень. Чи можемо за ці гроші купити автомобіль? Новий – ні. Це вартість розпродажу ЗАЗ Lanos Sedan 2011 року випуску. Отож робимо невтішний висновок – попри високий рівень витрат на освіту, що виражені у відсотках ВВП, вартість навчання одного учня в Україні в 10-20 разів менше, ніж у країнах Європи чи США.

По-друге, в Україні існують дисбаланси у фінансуванні різних ланок освіти, які історично склались ще в радянські часи. Зокрема, мова йде про відносно низьку питому вагу витрат саме на загальну середню освіту. На основі аналізу розподілу державного бюджету за 2008-2013рр., можемо зробити висновок, що частка бюджетних коштів, яка спрямовується на фінансування загальної середньої освіти в Україні, складає 41,5% бюджетних асигнувань на освіту, вищої освіти – 30,9 %, дошкільної освіти – 11,7% і професійної технічної освіти – 6,2 %. Решта коштів (9,7%) витрачається на фінансування післядипломної освіти, позашкільної освіти та інші заходи у сфері освіти.

Якщо ж проаналізувати зарубіжний досвід, доведеться констатувати, що у всіх провідних країнах світу саме школа - пріоритетний об'єкт фінансування. Там частка витрат на шкільну освіту вдвічі більша, аніж в Україні. На шкільну освіту виділяється від 70 до 80% від загальних витрат на освіту!) [21, 22, 23].

Ще однією особливістю в Україні є те, що існують дисбаланси у фінансуванні і всередині системи середньої освіти, які призводять до неефективного використання відносно невеликих коштів, які сюди спрямовуються. Зокрема, мова йде хронічне недофінансування великих міських шкіл у ситуації, коли «левова долю» коштів «з'їдають» малокомплектні сільські школи.

З точки зору економіки освіти абсурдною виглядає ситуація, коли, наприклад, витрати на учня Харківської школи Лохвицького району Полтавщини, у якій навчались 23 школяра, становили 18,7 тис. грн., а у Гадяцькій гімназії – 4,7 тисячі на одного учня. Чи, наприклад, на Львівщині діапазон витрат на одного учня від 4,1 тис. грн. до 8,3 тис. грн.: Турківський

район – 8289 грн., Старосамбірський район - 8158 грн., м. Новий Розділ - 4138 грн., м. Самбір - 4100 грн.

Головним фактором, який призводить до такої розбіжності є низька наповнюваність класів у сільській місцевості. Зберігати вкрай неефективну роздуту мережу сільських малокомплектних шкіл змушують як існуючі стереотипи (на кшталт «немає школи – немає села»), так і бажання політиків не втратити підтримку сільського електорату під час чергових виборів. Упродовж останніх років Верховна Рада України неодноразово встановлювала мораторій на закриття шкіл [24].

Отож, однією з головних рекомендацій щодо розв'язання проблем ресурсного забезпечення ЗСО в Україні є пропозиція сформувати оптимальну і збалансовану мережу дошкільних, середніх та вищих навчальних закладів відповідно до потреб населення та демографічної ситуації [25]. Однак варто зазначити, що механізм системно-територіальної організації ЗСО залишається процесом, який наслідую економічний і соціально-демографічний розвиток територій країни, визначаючи наявність та величину ЗНЗ залежно від щільності населення та рішень місцевих громад.

В Україні панує тенденція закриття маленьких шкіл, передусім сільських, та переведення школярів до нових, “укрупнених” закладів, де діти зможуть отримувати якісну освіту. Тенденція “укрупнення” сільських шкіл вважається її прихильниками економічно вигідною, хоча й досі не оприлюднено жодного переконливого економічного обґрунтування. Водночас до тези “маленька школа не дає достойного навчання” висувається контртеза, що власне сільські школи завжди показують високий результат порівняно з міськими. У ХХІ ст., епосі “маленької педагогіки”, як встановили дослідники в США, аргументом на захист “маленьких шкіл” є не лише історичні факти і логічні аргументи, але й досвід лідерів освіти, наприклад Фінляндії чи Нідерландів. Як описує П. Сальберг, у Фінляндії добре укомплектовані школи є типово маленькими за розмірами класу в кількості 20–30 учнів. Початкові школи (класи 1–6), як правило, налічують менше 300 учнів, і розміри класу, за міжнародними стандартами, середні або нижчі. У 2004 р. більше ніж одна третина фінських єдиних середніх шкіл мала менше 50 учнів; тільки 4% усіх шкіл країни мали 500 або більше учнів. Аналогічно в Нідерландах після кампанії масового укрупнення шкіл уряд проводить компанію їх розукрупнення [26].

Вивчення проблем системно-територіальної організації ЗСО, безперечно, відбувається під впливом загальних тенденцій адміністративно-територіального розвитку. Тому й з'явилася потреба скоординувати логіку дослідження системних форм територіальної організації ЗСО із сучасними методологічними установками науки [27]. Просторовий розвиток ЗСО може бути проінтерпретований у рамках синергетичної економічної географії. Її базові постулати виходять з того, що системи, які самоорганізуються, утворюють певні просторові структури. Синергетична інтерпретація ЗСО передбачає певну декомпозицію системи – на просторово чітко виражені частини. Це можуть бути зони впливу “полісів зростання”, просторові межі (бар’єри) для “дифузії”

інновацій тощо. Ідеї синергетичного підходу є плідними для організації та управління ЗСО [28].

А. Карпов розробив концепцію конструювання соціального оточення сучасного навчального закладу і розглянув основні стадії системогенезу виникаючої при цьому асоціації, що одержала назву “інтегрована освітня система”. Було показано, що розвиток наукової освіти можливий у таких інтегрованих системах, які включають навчальні заклади в поле структурно-функціональних зв’язків професійних інститутів суспільства. При цьому у вигляді приватних траєкторій у рамках загального системогенезу таких систем реалізуються етапи становлення інституціонального оточення НЗ - наприклад, різних типів асоціацій школи з партнерськими організаціями, університетських комплексів, систем підготовки до ВНЗ, особливих конструктів – макрошкіл як географічно розподілених освітніх комплексів [29].

Механізм системно-територіальної організації ЗСО є залежним від механізму фінансування ЗСО. Перманентною проблемою, розв’язання якої вимагається від державного управління освітою в Україні і на яку спрямовано багато пропозицій як науковців, так і освітян-практиків, є існуюча модель механізму фінансування ЗСО. За нашими дослідженнями, результати яких викладені в окремих працях [30, 31] вона не здатна забезпечити реальні потреби функціонування та розвитку навчальних закладів. Ця модель, якщо її експлікувати коротко, містить такі основні проблеми:

- не здатна забезпечити реальні потреби навчальних закладів;
- розподіл освітнього бюджету на місцевому рівні відбувається непрозоро та не завжди чесно;
- порушується принцип рівного доступу до освіти, оскільки кількість коштів, які припадають на одного учня, суттєво відрізняється у школах різного типу чи в різних районах;
- за теперішніх умов розподілу коштів та рівня фінансово-управлінської підготовки окремих директорів шкіл не можна досягти реальної автономії навчальних закладів, яка б сприяла ефективному використанню коштів та розвитку школи.

Із введенням в дію Бюджетного Кодексу, фінансування освіти здійснюється за нормативом на одного учня. Щороку Кабінет Міністрів України поновлює Постанову, в якій вказано формулу розрахунку освітніх бюджетів [32]. Тобто формально можна стверджувати, що в Україні запроваджено модель фінансування освіти за принципом “кошти ідуть за учнем”, як це притаманно багатьом європейським країнам. Однак, якщо в інших країнах бюджет на освіту формується на основі розрахунків реальних витрат на навчання одного учня, в Україні розмір освітнього бюджету все ще визначається за залишковим принципом. На практиці формула лише справедливо розподіляє суму коштів на освіту між адміністративними одиницями, а не забезпечує мінімально потреби освіти. У своєму щорічному економічному огляді Світовий банк рекомендував Президенту України переглянути та по-новому сформулювати (або ліквідувати) норми, продиктовані Міністерством освіти і науки для формування бюджетів на рівні навчальних закладів. Адже європейський принцип автономних шкіл

“кошти ідуть за дитиною” (тобто школа фінансується державою пропорційно до кількості учнів у ній) досі не став реальністю.

Ще гірша ситуація на місцевому рівні. Адже бюджет, розрахований за кількістю школярів і формулою бюджетної забезпеченості навчання одного 1 учня, доводиться лише до обласного та районного рівня. Далі кошти розподіляються за принципом “ручного управління”, де все залежить від доброї волі начальника фінансового управління і депутатів відповідного рівня. В умовах дефіцитного бюджету це призводить до постійних “торгів” між школами, районами, областю. Як результат: виникають диспропорції вартості навчання одного учня у різних школах, причому школи з обмеженим фінансуванням змушені суттєво скорочувати свої видатки, витрачаючи кошти тільки на заробітну плату та комунальні послуги.

Зважаючи на такий усталений протягом двох останніх десятиліть механізм фінансування витрат навчальних закладів недоречно говорити про децентралізацію системи освіти та автономію шкіл. Адже де-факто школи не мають змоги планувати свої витрати, виходячи з реальних потреб. В умовах постійної зміни “правил гри” неможливо вести мову про ефективне використання коштів та планування розвитку школи.

Слід зазначити, що статистичні та фінансові звіти, які формують навчальні заклади та місцеві органи управління освітою, не відображають реальний стан фінансування шкільної освіти; вони непридатні для ґрунтовного аналізу системи фінансування. Відділи та управління освіти практично не бачать повної картини і тому не мають достатньо якісних матеріалів для лобювання змін на центральному рівні. За таких умов конче необхідно звернутися до висвітлення науковцями питання управління фінансово-господарською діяльністю в державній системі освіти. Слід погодитися з оцінкою П. Кулікова, що ці питання недостатньо висвітлені, хоча проблемам розробки механізмів управління фінансово-господарською діяльністю підприємств у ринкових відносинах присвячено багато робіт вітчизняних і зарубіжних учених-економістів [33].

П. Куліков розробляє моделі механізмів, які забезпечують ефективне функціонування системи управління фінансово-господарською діяльністю у державній системі освіти та використання обмеженого бюджету галузі за рахунок підвищення точності й оперативності обробки інформації із застосуванням сучасних комп’ютерних технологій на ідеях контролінгу, реінжинірингу і сучасних інформаційних технологій [34]. В основу цієї концептуальної моделі організації системи управління фінансово-господарською діяльністю у державній системі освіти П. Куліков покладає “розгляд галузевого міністерства як бізнес-системи, що взаємодіє із зовнішнім середовищем, яке представлене двома класами зовнішніх суб’єктів: підлеглі суб’єкти (підвідомчі економічні об’єкти) і суб’єкти-партнери (Міністерство фінансів, Державне казначейство, контрольно-ревізійне управління)”. За концепцією П. Кулікова, “Державна система освіти є взаємодією економічних об’єктів у рамках отримання конкурентоспроможних продуктів своєї діяльності: висококваліфікованих фахівців і результативних теоретико-

практичних рішень науково-дослідних проблем”. На жаль, у цій концепції місце державної системи ЗСО не визначене.

Отже, можемо сказати, що в Україні діє нормативна формула асигнування ресурсів на освіту. Її суть полягає в тому, що кожний навчальний заклад має у штаті певну кількість учителів, допоміжного й адміністративного персоналу, і, відповідно до штатних розписів і тарифікаційних списків, відбувається покриття певного рівня видатків, але це безпосередньо не пов’язується із чисельністю учнів чи показниками якості роботи школи.

В основі визначення обсягів фінансування освіти, як правило, лежить принцип “від досягнутого в минулому році рівня”, коли на потреби освіти, відповідно до нормативу, виділяється певна сума з бюджету, яка, по суті, ігнорує реальні потреби. Основною метою виступає збереження рівня фінансування попереднього року. В умовах фінансового дефіциту процес складання бюджету на освіту, у тому числі і на загальну середню, відбувається не стільки знизу (від потреб навчальних закладів), скільки зверху – з бюджету обласного рівня чи бюджету міста просто доводиться сума бюджету на райони. Бухгалтерії районних управлінь освіти вже в межах цієї суми, враховуючи можливості районного бюджету, розподіляють видатки на школи, забезпечуючи, в першу чергу, захищені статті та обов’язкові витрати.

Таким чином, крім основного джерела державного фінансування потреб школи – коштів районного бюджету, шкільна освіта додатково фінансується з бюджетів вищого рівня (міського, загальнодержавного), тобто фактично діє трирівнева схема фінансування (рис. 1). При цьому всі фінансові та матеріально-технічні потоки проходять через районні управління освіти. Так, наприклад, фінансуються підручники, передплата деяких періодичних видань, учнівські свідоцтва та атестати, післядипломна педагогічна освіта учителів тощо.

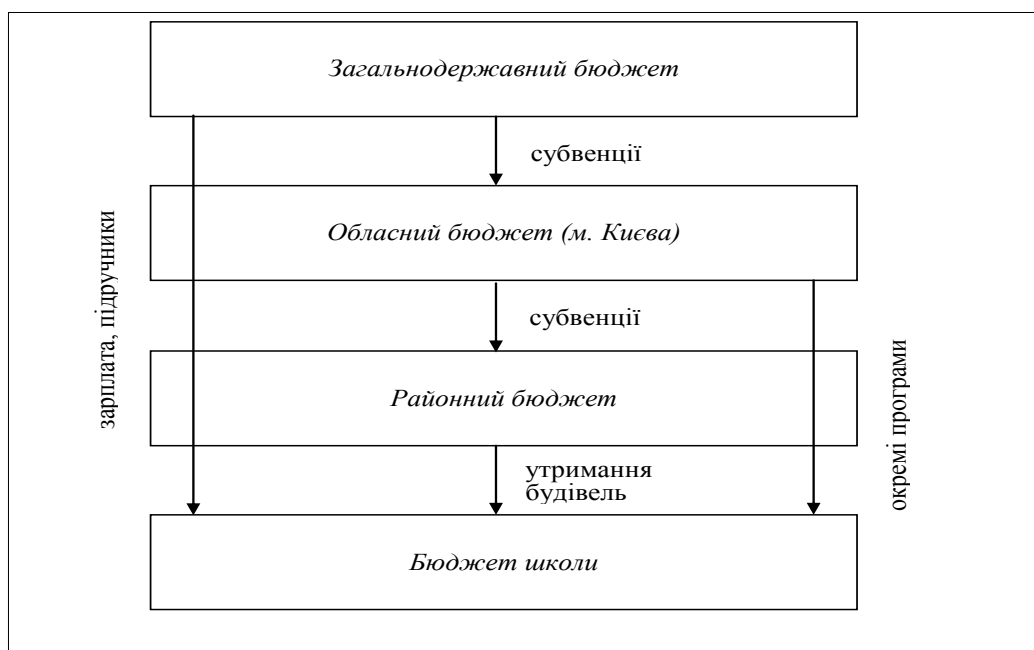


Рис. 1. Модель механізму фінансування загальноосвітніх навчальних закладів

Джерело: сформовано автором

Тому необхідно продовжити досліджувати моделі механізмів забезпечення функціонування системи управління фінансово-господарською діяльністю у державній системі освіти, щоб ліквідувати найголовніші її недоліки – планування видатків на основі показників минулого року, без урахування об’єктивних потреб навчальних закладів та шкільної освіти загалом. Наукового обґрунтування потребують самі нормативи, які недостатньо враховують усі відмінності й типи навчальних закладів і категорій учнів. Потребує свого розв’язання і проблема розширення повноважень місцевих органів влади та надання автономії навчальним закладам щодо акумуляції й розпорядження фінансовими ресурсами, перегляду принципів, методики оплати педагогічної праці з метою підвищення розміру зарплат вчителів, про що йшлося в наших окремих працях [35]. Порівняння середніх зарплат вчителів у різних країнах світу за даними ЮНЕСКО наведено на (рис. 2).

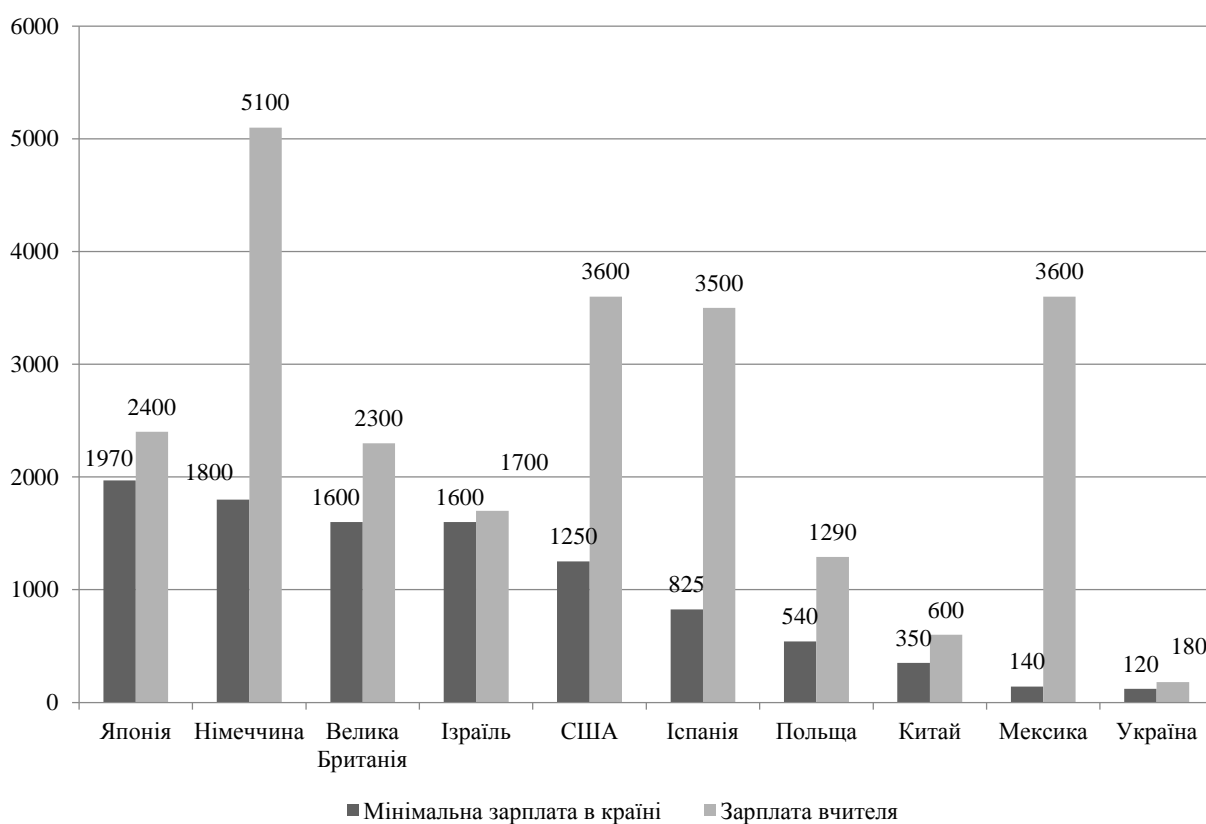


Рис. 2. Середня зарплата вчителів щодо валового внутрішнього продукту на душу населення

Джерело: сформовано автором на основі [36]

Окремого розгляду потребує відсутність відповідальності органів влади за невиконання обсягів фінансування освіти. Для української системи ЗСО необхідна нова формула фінансування ЗНЗ, основною ідеєю якої був би розподіл коштів відповідно до мінімальних потреб, необхідних для відкриття класу, та витрат, пов’язаних із ним. Впроваджений в Естонії такий механізм фінансування гарантує кращий баланс між регіонами, стабільність, співмірність і передбачуваність – для малих та великих, міських та сільських шкіл. Нова формула створює засоби для впровадження цілісної освітньої політики та більш

прозорого розподілу між місцевими громадами і надає можливість підрахувати вартість кожного рішення та визначити його ефективність: наприклад, зміни в зарплаті вчителів, навантаженні, наповнюваності класів, кількості обов'язкових уроків, мережі шкіл тощо [37].

Від справедливої формули фінансування системи ЗСО залежатимуть *механізми оперативного управління* розвитком освіти як на рівні МОН, так і на інших рівнях. Аналіз якості сучасного оперативного управління в системі ЗСО свідчить про необхідність його трансформації на засадах “електронного урядування”. Ю. Шкворець, зокрема, розглянув показники бюджетних програм з керівництва і управління у сфері освіти і науки. В цих програмах МОН зафіксувало показниками ефективності такі параметри: кількість підготовлених та прийнятих законодавчо-нормативних актів, опрацьованих доручень, листів, розглянутих звернень, заяв, скарг громадян, проведених перевірок, семінарів, конференцій тощо на одного працівника, а показниками якості – лише відсоток вчасно виконаних доручень та усунених порушень, виявлених у результаті проведених перевірок. При цьому більшість згаданих показників дублюється в кожній із чотирьох бюджетних програм без урахування специфіки функціонування відповідних підрозділів МОН, відповідальних за реалізацією тієї чи іншої програми [38].

Процедури й методологія розробки та реалізації бюджетних програм, що наразі склалася, не повною мірою відповідають вимогам програмно-цільового методу планування. Цілі та очікувані результати багатьох програм сформульовані аморфно, без чітких критеріїв та індикаторів оцінки їх досягнення.

У результаті кошти, що виділяються на більшість бюджетних програм, з одного боку, фактично є різновидом кошторисного фінансування виконуваних органами виконавчої влади поточних функцій, а з другого боку – обсяг цих коштів практично постійно піддається змінам, тим самим виправдовується як нечіткість формулювання цілей і результатів програм, так і недостатня відповідальність за їх досягнення.

Очевидно, що механізми державного управління ЗСО, зокрема механізм оперативного управління, повинні наближуватися до постіндустріальної філософії державного управління, якою є концепція “електронного уряду” [39].

Аналіз *механізму нормативно-правового забезпечення* освіти, який здійснюють такі дослідники, як І. Жилияєв, В. Ковтунець, Є. Красняков та ін., засвідчує низку проблем та протиріч. Передусім, як зазначає В. Ковтунець, “низка важливих питань освіти, які слід віднести до державної політики в галузі освіти, регулюються Указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, а то й наказами Міністерства освіти і науки.

Законодавство України про освіту не повною мірою відповідає вимогам Конституції України, не регулює низку питань освітньої діяльності, які відповідно до Конституції мали б бути врегульовані саме законами” [40]. Це стосується, зокрема, реалізації права на освіту учнями приватних шкіл [41], свободи вибору в освіті, правового статусу навчальних закладів, особливостей оподаткування освітньої діяльності тощо.

Формування правового поля освіти в Україні відбувається несистемно, запровадження освітніх реформ регулюється досить часто не законами про освіту, а підзаконними актами, які суперечили нормам цих законів. І. Жилияєв зауважує, “що в рамках нинішньої політичної системи суспільні (зокрема правові) інститути неспроможні сповна виконувати свої функції. Тому й заміщуються субститутами, інституціями, покликаними забезпечити функціонування державного механізму в нових умовах... Субституціоналізація суспільних відносин відбувається шляхом спрощення, примітивізації, застосування режиму “ручного управління”, що унеможлиблює їх стійкість”. І. Жилияєв резонно попереджає, що “потрібно аналізувати не лише “прогрес” чи “соціально-економічні наслідки”, а й “виробництво” загроз і ризиків реалізації кожного управлінського заходу... Тягар ризиків скорочує соціальні, економічні й інтелектуальні ресурси, призводить до формування в суспільній свідомості відстороненості, браку громадської рефлексії. А державне управління перетворюється на “гасіння пожеж” [42].

Отже, сучасний механізм нормативно-правового забезпечення має низку недоліків, що викликано зростаючим розривом між освітніми реаліями та їх законодавчим підґрунтям.

Узагальнюючи викладене вище, побудуємо структурну модель економічного механізму управління освітою (рис. 3)



Рис. 3. Структурна модель економічного механізму управління освітою

Джерело: сформовано автором

Проаналізовані вище складові економічного механізму управління освітою (розподілу ресурсів; системно-територіальної організації ЗСО; фінансування; оперативного управління; нормативно-правового забезпечення) вказують на їх відстороненість від сучасних проблем розвитку ЗСО. На наш погляд, це зумовлено тим, що система державного управління ЗСО переважно оцінює свій об’єкт управління, і передусім його “вихід”, але ще не навчилася і не здійснює оцінювання самої себе.

Література:

1. Шилова В. І. Державне регулювання ринку освітніх послуг в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. наук з держ. управл. : 25.00.02. Запоріжжя, 2007. 20 с.
2. Яременко Л. М. Організаційно-економічні механізми державного управління вищою освітою в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.03. Київ, , 2008. 20 с.
3. Каленюк І. С. Економіка освіти : навчальний посіб. Київ :Знання України. 2003. 316 с.
4. Падалка О. С., Каленюк І. С. Економіка освіти та управління : посібник. Київ : Педагогічна думка, 2012. 184 с.
5. Беляков С. А. Новые лекции по экономике образования : учебник. Москва : МАКС Пресс, 2007 г. 424 с.
6. Беляков С. А. Модернизация образования в России: совершенствование управления : учебное пособие. Москва : МАКС Пресс, 2009. 437 с.
7. Беляков С. А. Совершенствование системы управления сферой образования Российской Федерации на основе использования методов функционального моделирования : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора економ. наук : 08.00.05. Москва, 2009. 46 с.
8. Беляков С. А., Клячко Т. Л., Рождественская И. А. Основные положения нового организационно-экономического механизма в системе общего образования. *Формирование нового экономического механизма в региональных системах.* 2003. 176 с.
9. Балыхин Г. А. Управление развитием образования: организационно-экономический аспект : учебное пособие. Москва : Экономика, 2003. 428 с.
10. Ерошин В. И. Экономический механизм в общем образовании: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора економ. наук : 08.00.05. Москва, 1997. 34 с.
11. Бочарникова И. В. Модернизация экономического механизма общего образования в условиях рыночных преобразований : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук: 08.00.05. Санкт-Петербург, 2003. 18 с.
12. Вифлеемский А. Б. Организационно-экономический механизм в общем среднем образовании России : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора економ. наук : 08.00.05. Москва, 2006. 46 с.
13. Цырендоржиева Д. Ж. Организационно-экономический механизм развития общего образования в регионе : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук : спец. 08.00.05. Москва, 2006. 25 с.
14. Скоробогатова Ю. А. Развитие механизма обеспечения ресурсами системы общего образования в регионе : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук: 08.00.05. Иркутск, 2009. 23с.
15. Болдырева Н. В. Совершенствование организационно-финансового механизма системы общего образования на основе инновационного подхода : на примере Оренбургской области: автореф. дис. на соиск. ученой степени канд. економ. наук: 08.00.10. Оренбург, 2008. – 22 с.

16. Цырендоржиева Д. Ж. Организационно-экономический механизм развития общего образования в регионе : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук : спец. 08.00.05. Москва, 2006. 25 с.
17. Ніколаєв В. Управління освітою та фінансування освіти : аналіт. Дослідж : проект “Програма підтримки вироблення стратегії реформування освіти”. URL : http://www.irf.ua/files/ukr/programs_edu_ep_331_ua_egfvi.doc.
18. Офіційний сайт українського журналу «Економіст». URL : <http://ua-ekonomist.com/2420-v-uryad-pdrahuvali-rozmr-tnovoyi-ekonomki-v-ukrayin.html>.
19. Wie werden Schulen finanziert? URL : <http://www.bildungxperten.net/wissen/wie-werden-schulen-finanziert>.
20. Офіційний сайт автокадабра. URL : <http://autokadabra.ru/shouts/47821>.
21. Gupta S., Verhoevent M., Tiongson E. Does hight government spending buy better results in education and health care. URL : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9921.pdf>.
22. Public Expenditure on Education by level, per cent of GDP, 2007.
23. Source: OECD Education Database, 2011, and Eurostat Education Database, 2011. URL : <http://www.oecd.org/dataoecd/45/48/37864432.pdf>.
24. Паращенко Л. І. Фінансування шкільної освіти: більше чи ефективніше!? URL : <http://www.mon.gov.ua/ua/news/34368-verhovna-rada-ukrayini-vstanovila-moratoriy-na-zakrittya-shkil>.
25. Цілі Розвитку Тисячоліття. Україна – 2010 : нац. доп. Київ : Мін-во економіки України, 2010. 108 с. URL : http://www.undp.org.ua/files/ua_52412MDGS_UKRAINE2010_REP_ukr.pdf.
26. Dutch Ministry of Education, Culture and Science. 2009. Key figures 2004-2008: Education, Culture and Science in the Netherlands. The Hague, the Netherland: Dutch Ministry of Education, Culture and Science. 224 p. URL : <http://www.minocw.nl/onderwijs/562/index.html>.
27. Леонова О. А. Региональное образовательное пространство: принципы формирования и прогнозирования развития 13.00.01 – общая педагогика, история педагогики и образования : автореферат дис. на соискание учен. степени д-ра пед. наук. Волгоград, 2008.
28. Захарченко В. З позицій постмодерністської раціональності (Нові підходи до дослідження промислових територіальних систем). *Вісник НАНУ*. 2002. № 8.
29. Карпов А. О. Научное познание и системогенез современной школы. *Вопр. философии*. 2003. № 6.
30. Мархалєвський В., Шукевич Ю., Паращенко Л. Шкільний бюджет : навч.-метод. посіб. для кер. освіти. Київ : Таксон, 2011. 156 с.
31. Паращенко Л. Фінансування середньої освіти в Україні. Управління шкільним бюджетом / за заг. ред. С. Калашнікової. Київ : ДП «НВЦ «Пріоритети», 2012. 243 с.
32. Ющенко Л. М., Кононенко В. П., Куліков П. М. Методичні рекомендації щодо розрахунку мінімального рівня фінансового забезпечення функціонування загальноосвітніх навчальних закладів. Київ : Деп. економіки та фінансування ; Держ. центр економіки освіти і науки, 2006. 89 с.

33. Куліков П. М. Моделювання управлінням фінансово-господарською діяльністю у державній системі освіти : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.03.02 / Дон. нац. ун-т. Донецьк, 2004. 18 с.
34. Куликов П. М. Эффективное управление финансовыми ресурсами отрасли образования и науки : монография. Донецк : Юго-Восток, 2009. 198 с.
35. Парашенко Л. Побудова моделі державного управління розвитком загальної середньої освіти в контексті суспільного розвитку. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2011. Вип. 1. С. 204–213.
36. Офіційний сайт Освіторія. URL : <https://osvitoria.media/experience/skilky-zaroblyayut-vchyteli-v-riznyh-krayinah-svitu/>.
37. Jõgi Andrus. General Education Funding in Estonia : презентація на міжнародній конференції «Бюджет, фінансування та автономія школи: Україна та Центрально-Східна Європа». Київ, 2011.
38. Шкворець Ю. Ф. Критерії та показники оцінки ефективності програмно-цільового фінансування центральних органів управління з питань науки, інноваційної діяльності і освіти. URL : iee.org.ua/files/alushta/06-shkvoreckryteryu_ta_pokaznyku.pdf.
39. Нисневич Ю. А. «Электронное правительство» как постиндустриальная философия государственного управления. *Теория и практика общественно-научной информации*. 2004. № 19. С. 153–170.
40. Ковтунець В. Конституційні засади правового регулювання освітньої діяльності. URL : <http://www.edu-law.org.ua/2009/10/konstytucijni-zasady-pravovogo-reguluvannya/osvitnyoi-diyalnosti.html#more>.
41. Парашенко Л. Законодавчі перспективи реалізації державних гарантій права на освіту щодо учнів приватних шкіл. Державне управління: теорія та практика. 2009. № 2. URL : http://www.academy.gov.ua/ej10/doc_pdf/Parashchenko.pdf.
42. Жилияєв І. Б. Особливості сучасного правового забезпечення модернізації освіти України. *Віче*. URL : <http://www.viche.info/journal/1304/>.