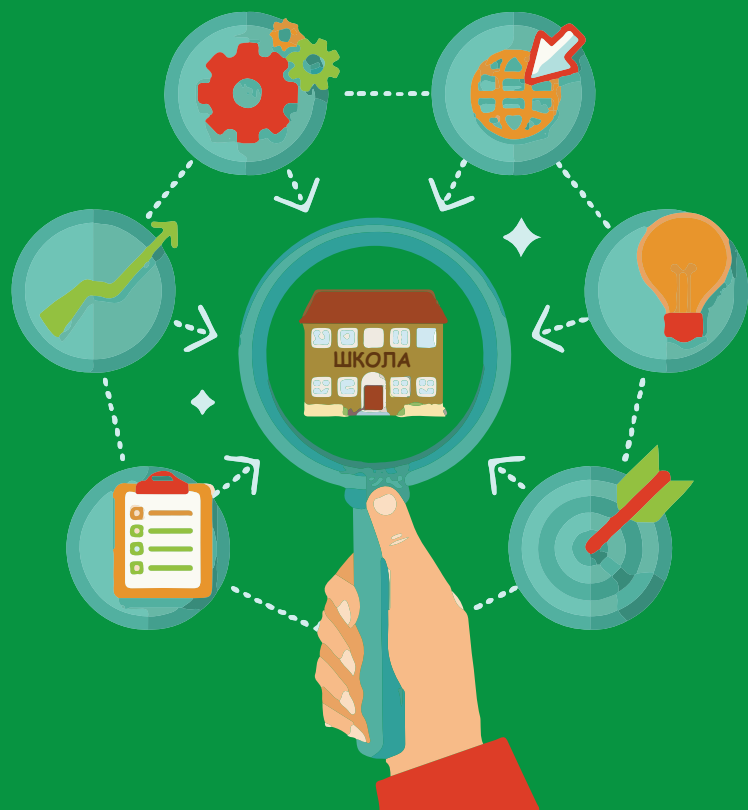


ІНСТИТУТ ПЕДАГОГІКИ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПЕДАГОГІЧНИХ НАУК УКРАЇНИ

Л.І. ПАРАЩЕНКО

ТЕОРІЯ І ТЕХНОЛОГІЇ ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ СИСТЕМИ ЕКОНОМІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ



**ІНСТИТУТ ПЕДАГОГІКИ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПЕДАГОГІЧНИХ НАУК УКРАЇНИ**

Л.І. ПАРАЩЕНКО

**ТЕОРІЯ І ТЕХНОЛОГІЇ ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ СИСТЕМИ
ЕКОНОМІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ
ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ**

**ІНСТИТУТ ПЕДАГОГІКИ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПЕДАГОГІЧНИХ НАУК
УКРАЇНИ**

Л.І. ПАРАЩЕНКО

**ТЕОРІЯ І ТЕХНОЛОГІЇ ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ
СИСТЕМИ ЕКОНОМІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ
ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ**

ПОСІБНИК

ЕЛЕКТРОННЕ ВИДАННЯ

Київ-2014

УДК 373.5. 091.26
ББК 74.26-28д72

Рекомендована до друку вченою радою
Інституту педагогіки НАПН України
(протокол № 11 від 22 грудня 2014р.)

Рецензенти:

Л.М.Калініна, доктор педагогічних наук, професор.
І.Г.Осадчий, доктор педагогічних наук, ст. наук. співр.

Паращенко Л.І.

Теорія і технології формування моделі системи економічних механізмів управління загальною середньою освітою: посібник / Паращенко Л.І. – К., 2014. 197 с.

У посібнику викладено теоретичні та практичні основи механізмів державного управління загальною середньою освітою (далі-ЗСО) України як соціоекономічною організацією. Розкрито можливості застосування м'якої системної методології для аналізу ЗСО як об'єкта державного управління. Обгрунтовано новий підхід щодо розуміння механізмів державного управління ЗСО як взаємозумовленої і регламентованої взаємодії (стратегічної гри) між центром і об'єктами управління.

У центрі уваги дослідження економічних відносин і економічних механізмів управління ЗСО для забезпечення її розвитку в умовах ринкової економіки, суспільних змін та модернізації державного управління. Розроблено структурну модель економічного механізму управління освітою як сукупності механізмів: розподілу ресурсів; організаційно-територіальної організації ЗСО; фінансування; оперативного управління; нормативно-правового забезпечення. Обгрунтовано структурно-логічну модель фінансової автономії школи. Опис запровадження нових економічних механізмів управління освітою в пострадянських країнах, зокрема нормативного подушового фінансування та освітнього ваучера, надасть конструктиви для проектування й застосування відповідних механізмів в Україні.

Посібник розрахований на науковців, державних службовців, експертів і розробників освітньої політики, керівників навчальних закладів та працівників освіти, усіх, хто дбає про розвиток української освіти.

УДК УДК 373.5. 091.26
ББК 74.26-28д72

ISBN 978-966-644-435-9

© Інститут педагогіки НАПН України, 2014
© Паращенко Л.І., 2014

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	5
ВСТУП	6
РОЗДІЛ I. ЗАГАЛЬНА СЕРЕДНЯ ОСВІТА ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	10
1.1. Система загальної середньої освіти як соціоекономічна організація	10
1.2. Дослідження загальної середньої освіти на засадах м'якої системної методології П. Чекланда ..	22
Висновки до розділу I.....	49
РОЗДІЛ II. МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ: ТЕОРІЯ, КОНЦЕПЦІЇ, МОДЕЛІ	53
2.1. Концептуальні підходи до визначення механізмів державного управління	53
2.2. Науково-методологічні та організаційно-правові основи механізмів державного управління загальною середньою освітою	72
2.3. Освітня послуга як «організаційна молекула» механізмів управління освітою	86
Висновки до розділу II	109
РОЗДІЛ III. ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ ЕКОНОМІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ.....	113
3.1. Специфіка економічних механізмів управління освітою	113
3.2. Організаційна будова економічного механізму управління освітою	129
3.3. Модель фінансової автономії загальноосвітнього навчального закладу	151
Висновки до розділу III.....	161
РОЗДІЛ IV. ТРАНСФОРМАЦІЇ ЕКОНОМІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ШКІЛЬНОЮ ОСВІТОЮ: ГЛОБАЛЬНІ СЦЕНАРІЇ Й УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ.....	165
4.1. Підвищення економічної ефективності загальної середньої освіти.....	165
4.2. Міжнародний досвід вдосконалення економічного механізму управління освітою	179
ВИСНОВКИ до розділу IV	190
ВИСНОВКИ	192

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

- ВВП – внутрішній валовий продукт
- ВНЗ – вищий начальний заклад
- ВО – вища освіта
- ДГУ – державно-громадське управління
- ДОУО – державні органи управління освітою
- ДУ ЗСО – державне управління загальною середньою освітою
- ДУРЗСО – державне управління розвитком загальної середньої освіти
- ЕМУО – економічний механізм управління освітою
- ЗНЗ – загальноосвітній навчальний заклад
- ЗСО – загальна середня освіта
- МДУ – механізм державного управління
- МОН – Міністерство освіти і науки України
- НАПНУ – Національна Академія педагогічних наук України
- НВП – навчально-виховний процес
- НЗ – навчальні заклади
- ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку
- ООН – Організація Об'єднаних Націй
- ТУОР – теорія управління організаційним розвитком
- ТУОС – теорія управління організаційними системами

ВСТУП

Упродовж останніх двох десятиліть сучасний стан вітчизняної системи середньої освіти прийнято характеризувати з позиції хронічної недостатності її фінансування. У цій ситуації неминуче відходять на задній план усі інші проблеми, зокрема щодо оновлення змісту освіти, забезпечення якості освіти, професійного розвитку учительства тощо. Загальноприйнятим є і уявлення про те, що майже всі ці проблеми породжуються, передусім, недостатнім фінансуванням шкільної освіти.

Світова практика свідчить, що система освіти може успішно функціонувати і розвиватись, забезпечуючи можливість здобуття загальної середньої освіти усім громадянам, якщо рівень витрат складає 5-7% ВВП. Існуючий упродовж останнього десятиліття обсяг державних витрат на освіту в Україні знаходиться на досить високому рівні (6-7% ВВП), який є значно вищим за середній світовий показник у цей період (4,9 % ВВП). За цим показником Україна є лідером у Східній Європі. Тож є підстави констатувати, що упродовж останніх десяти років Україна має більш, ніж достатній рівень фінансування освіти в абсолютних показниках. Існуюча норма українського законодавства щодо фінансування освіти у розмірі не меншому, ніж 10% національного доходу, з точки зору світової практики, видається дещо завищеною. У світі є лише декілька країн, які витрачають на освіту більше цього показника (невеликі острівні держави, розташовані в Тихому океані або Карибському басейні). Тож, на перший погляд, у нас є всі підстави для розвіювання міфу про недостатнє фінансування освіти в Україні. Але... є декілька «але».

На наше переконання, проблема в іншому – упродовж усіх років незалежності державна освітня політика, управлінська і педагогічна практика в шкільній освіті України формуються без науково розробленої проблематики економічних вимірів процесів освіти в суспільстві. Підхід

реформаторів при розробленні концепцій освітніх перетворень можна декодувати приблизно так – державний бюджет має передбачити видатки на освіту в розмірах, у «яких зможе», з них передусім буде сплачено зарплату освітянам, а останні за ці кошти виконуватимуть ту роботу, яка буде прописана в документах реформ.

Освітні реформи ухвалюються, якимось здійснюються, однак їхнє економічне забезпечення й взаємозв'язок з економікою жодного разу не були обраховані з потрібною і можливою глибиною, враховуючи здобутки як економічної науки, так і науки державного управління. Це зрештою й призвело до того, що система загальної середньої освіти опинилася в стані глибокої кризи. Свідченням цьому є катастрофічне падіння якості навчальних досягнень учнів, що показує аналіз результатів зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО) останніх років, падіння позиції України в міжнародних рейтингах, зокрема розвитку людського потенціалу, глобальної конкурентоспроможності тощо. За даними Програми розвитку ООН в Україні, лише 38% населення задоволені якістю національної системи освіти.

Взаємозалежність освіти та економіки, функціонування ринку освітніх послуг і дію економічних механізмів вивчає окрема наукова галузь – економіка освіти. Це відносно нова сфера міждисциплінарних досліджень, зокрема в державному управлінні, педагогіці й освітньому менеджменті. На жаль, в українському науковому дискурсі економіка шкільної освіти як окрема галузь ще не набула належного розвитку.

Метою цієї праці є дослідження механізмів державного управління ЗСО, виявлення специфіки економічних відносин у системі шкільної освіти, визначення підходів для проектування економічних механізмів управління, що забезпечать розвиток системи ЗСО.

Економічні відносини в сфері освіти розглядатимемо як діяльність економічних агентів, якими постають навчальні заклади, органи управління освітою, вчителі та ін., у процесі здійснення освітньої діяльності, тобто надання ними освітніх послуг, що відбуваються в умовах дефіциту ресурсів.

Економічний механізм управління освітою в найзагальнішому розумінні розглядатимемо як сукупність правил, норм, процедур, за якими здійснюються економічні відносини зокрема, як плануються і здійснюються витрати на функціонування системи ЗСО, забезпечуються фінансові ресурси освітніх інституцій, в т.ч. бюджети шкіл і органів управління освітою на фінансування навчально-виховного процесу, заробітну плату освітян тощо.

У сучасних умовах становлення ринкової економіки, демократизації суспільства та модернізації державного управління на засадах сервісної держави особливої актуальності набуває завдання розвитку економічних відносин в системі шкільної освіти, що базується на пошуку альтернативних способів використання обмежених ресурсів і оптимізації співвідношення зисків і витрат кожним економічним агентом-суб'єктом системи ЗСО. Виходячи з цього положення і вибудовуватимемо логіку формування моделі економічних механізмів управління освітою. Опираючись на теоретичні здобутки вітчизняних та зарубіжних науковців, шукатимемо відповідь, як в умовах хронічного дефіциту бюджетних коштів створити можливість для ефективного функціонування навчального закладу в процесі виробництва освітніх послуг, тобто здійснення навчально-виховного процесу, відповідно до запитів особистості й суспільства.

У першому розділі ставимо за мету з'ясувати сутність загальної середньої освіти як об'єкта державного управління в контексті суспільних трансформацій на засадах маловідомої в Україні методології «м'яких» систем. Загальна середня освіта досліджується як соціоекономічна організація, що надає конструктиви для проектування відповідних механізмів її управління.

Другий розділ представляє концептуальні підходи до визначення поняття «механізми державного управління». Встановлено науково-методологічні та організаційно-правові основи механізмів державного управління загальною середньою освітою. На цій підставі визначено базові

механізми державного управління загальною середньою освітою як соціоекономічною системою.

У третьому розділі розглядаються економічні аспекти загальної середньої освіти. Досліджується специфіка економічних механізмів управління освітою у сучасних умовах. Аналіз державного фінансування ЗСО засвідчив необхідність проектування нових економічних механізмів управління та їх ефективних моделей. Розроблено й представлено модель фінансової автономії школи як складової економічного механізму управління освітою.

У четвертому розділі представлені шляхи підвищення економічної ефективності ЗСО в контексті глобальних освітніх тенденцій та українських соціоекономічних реалій. Аналізуються уроки запровадження нових економічних механізмів управління освітою, зокрема освітнього ваучера та нормативного подушового фінансування у пострадянських країнах, з якими Україна має спільне минуле.

Посібник є результатом багаторічної роботи її авторки в трьох аспектах: як керівника приватного навчального закладу – Київського ліцею бізнесу, що змушений вибудовувати ефективну модель діяльності, гнучко реагуючи на всі економічні та фінансові виклики; як науковця й дослідника в галузях державного управління та освітнього менеджменту, як експерта й учасника кількох міжнародних та вітчизняних проєктів щодо реформування системи освіти.

Водночас пропоновані підходи й судження не є остаточними висновками, а лише пропозиціями для подальших наукових досліджень і професійних дискусій. Авторка відкрита до спілкування та очікує коментарів і відгуків на адресу: Lparashchenko@gmail.com

Сподіваємося, що актуальність і гострота піднятої проблематики не залишить байдужими науковців, державних службовців, експертів і розробників освітньої політики, керівників навчальних закладів та працівників освіти, усіх, хто дбає про розвиток української освіти.

РОЗДІЛ I. ЗАГАЛЬНА СЕРЕДНЯ ОСВІТА ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Система загальної середньої освіти як соціоекономічна організація

У наш час стає усе більше очевидним, що освітня діяльність виступає як «матриця» змістів соціальної дійсності і як «генератор», що задає соціокультурні і соціоекономічні процеси. Проте відповідь на питання «що є освіта?» подається у багатьох взаємозалежних і взаємодоповнюючих вимірах. Основні способи інтерпретації поняття «освіти» є невичерпними: «освіта» як формування «образу» в свідомості учня; «освіта» як процес появи нового знання в свідомості учня; «освіта» як система організації соціальних зв'язків учня в соціокультурному середовищі тощо. У дослідженнях освіти традиційно акцентується увага на декількох змістах терміну «освіта»:

- як соціального інституту;
- як освітньої діяльності та її результатів, що відповідає поняттю «освіченість»;
- як системи освіти – ієрархізованої сукупності освітніх організацій, зв'язаних управлінською інфраструктурою;
- як різновиду соціального процесу.

Далі розглядаються три рівні здійснення «освітньої діяльності»:

- освітній процес, одиницею якого є процес взаємодії вчителя і учня;
- освітній заклад, що функціонує відповідно до затверджених стандартів, навчальних планів і розкладу занять;
- освітній проект, що включає в себе замовника випускників освітнього закладу і відповідну соціальну інфраструктуру.

Суттєвим висновком, який ми можемо зробити внаслідок розгляду численних поглядів щодо сутності поняття «освіта», є констатація того факту, що ніякої місткої відповіді на питання «що є освіта?» не існує. Будь-

який реальний навчальний заклад – це складна сукупність усього спектру сприйняття різних тлумачень поняття освіти. Усвідомлення цього дозволяє, на наш погляд, підійти до вирішення головної проблеми щодо забезпечення розвитку системи сучасної освіти – необхідності створення багатовимірної моделі розвитку освіти з різних позицій та її економічного обґрунтування, спираючись на здобутки різних наукових галузей, зокрема соціальних наук.

Очевидно, що в цьому контексті освіту передусім потрібно розглядати в організаційному вимірі як соціальну організацію. Поняття організації широко досліджується (М. Сетров¹, Е. Режабек², А. Лимаренко³ та інші). Однак, якщо освіта як «соціальний інститут», «складна соціальна система», «особливий вид діяльності», «соціальна цінність» активно аналізується і досліджується, то освіта як організація, і, зокрема, система ЗСО як організація – фактично ще не є предметом активної уваги науковців. Постає закономірне питання, а чи можна розглядати систему освіти як організацію в теорії організацій? Які є дослідження ЗСО як системи, яку можна кваліфікувати як організацію? Варто зазначити, що пошукові системи мережі Інтернет при пошуку за сполученнями термінів «організаційний розвиток освіти», «організаційний розвиток системи освіти» не надають результатів про систему ЗСО як складну організацію соціальної сфери національного масштабу⁴. Лише нещодавно ця тема почала досліджуватися в економічній науці К. Зіньковським⁵.

¹ Принципы организации социальных систем: Теория и практика / Под. ред. М.И.Сетрова. – К.: – Одесса: Выща шк., 1988. – 242 с.

² Режабек Е. Я. Становление понятия организации. Очерки развития философских и естественнонаучных представлений. – Ростов-на-Дону: Изд-ство Ростовского ун-та, 1991. – 136 с.

³ Лимаренко А.В. Законы организации и социальные алгоритмы (Методологический очерк общей теории организации). – Владивосток, 1990.

⁴ Карамушка Л.М. Організаційний розвиток освітніх організацій: актуальні психологічні проблеми дослідження / Л.М. Карамушка // Актуальні проблеми психології. Том 1: Організаційна психологія. Економічна психологія. Соціальна психологія : зб. наукових праць Інституту психології ім. Г.С. Костюка АПН України / за ред. С.Д. Максименка, Л.М. Карамушки. – К. : Наук. світ, 2008. – Ч. 21–22. – С. 3–10.

⁵ Зіньковський К.В. Модель управління змінами в складних організаціях соціальної сфери : на прикладі системи загальної освіти : автореферат дис. ... кандидата економічних наук : 08.00.05 / Зіньковський Кирило Вікторович; [Місце захисту: Гос. ун-т – Вища шк. економіки]. – Москва, 2008 – 26 с.

Чому система ЗСО обмежено досліджується як соціальна організація важко зрозуміти, адже якщо погодитися з переліком загальних особливостей соціальних організацій, які докладно у різних версіях розглядаються в теорії організації, зокрема: цілісність і стійкість, наявність організаційної культури, регламентована поведінка і діяльність членів організації, здатність виявляти і задовольняти свої потреби, здатність до самонавчання і саморозвитку⁶, і, то система ЗСО, очевидно, є організацією певного типу. Інша справа, які уточнення можемо зробити щодо цього висновку. К. Зінковський зараховує освіту до класу складних організацій соціальної сфери⁷. Це організації:

- які об'єднують кілька типів і видів самостійних організацій у самодостатню систему, основна частина якої безпосередньо реалізує соціальні завдання, а інша – управлінські, наглядові, ліцензійні, сервісні тощо функції стосовно першої;

- взаємодія усередині яких регулюється спеціальною галуззю законодавства, що має пріоритетне значення перед громадським законодавством;

- усередині яких склалися ціннісні установки, норми й культурні стереотипи, що значною мірою впливають на поведінку всіх учасників складної організації (Р. Хол, Г. Мінцберг, К. Левін)⁸.

Спираючись на праці В. Щербини⁹ про принципову новизну інвайронментального підходу американських учених М. Хеннона і Дж. Фрімена у методології досліджень природи і механізмів організаційного розвитку, система ЗСО в рамках інвайронментального підходу може бути охарактеризована як «організаційна популяція», тобто група однотипних

⁶ Кудашкин Д.М. Общая теория социальных организаций / Д.М. Кудашкин. – М.: Юнити, 2000. – 376с.

⁷ Зинковский К.В. Модель управления изменениями сложных организаций социальной сферы : на примере системы общего образования : автореферат дис. ... кандидата экономических наук : 08.00.05 / Зинковский Кирилл Викторович; [Место защиты: Гос. ун-т – Высш. шк. экономики]. – Москва, 2008 – 26 с.

⁸ Кудашкин Д.М. Общая теория социальных организаций / Д.М. Кудашкин. – М.: Юнити, 2000. – 376с. – С. 5.

⁹ Щербина В.В. Популяционно-селекционная модель организационного развития. Часть 2. // Социология: Методология, методы, математическое моделирование. – 2008. – Т. 27. – С. 84-100.

організацій, що діють у єдиному географічному просторі. З цього випливає, передусім, важливий методологічний висновок, що одиницею аналізу при описі процесів організаційного розвитку ЗСО не може бути якась одинична організація, а є уся сукупність шкільних організацій та інфраструктура, що підтримує їх, – тобто організаційна популяція.

Структурні зміни організацій, обумовлюються, у першу чергу, змінами стану зовнішнього середовища, які найбільш явно проявлялися не на рівні одиничної організації, а на рівні всієї організаційної популяції – групи однотипних організацій, що виконують подібні функції, експлуатують однакові типи екологічних ніш і конкурують за дефіцитні ресурси на обмеженому географічному просторі. Щодо шкільних організацій, то вони виконують подібні функції і експлуатують один і той же тип «екологічних ніш» і конкурують за дефіцитні ресурси на обмеженому географічному просторі, якими є фінансові і кадрові ресурси, і, зокрема, гарантія вступу до певного типу ВНЗ як комплексна характеристика здобуття учнем суми соціального, економічного, культурного і символічного капіталів.

Виходячи з зазначеного вище, систему ЗСО також маємо визнати однією із соціально-економічних систем суспільства. А. Васильєв визначає соціально-економічну систему (СЕС) як будь-яке соціально-економічне утворення, що «володіє певною свободою вибору форми діяльності й становить єдину організаційну структуру, елементи якої взаємозалежні й спільно функціонують для досягнення загальної мети»¹⁰. Він зараховує соціально-економічні системи до класу штучних організаційних систем, тобто організацій, створених і керованих людьми, де люди становлять головний і визначальний компонент, і вказує на «мотрійковий» характер соціально-економічної організації, оскільки будь-який рівень і будь-який її елемент, у свою чергу, є соціально-економічними системами.

¹⁰ Васильєв А.А. Свойства муниципального образования как социально-экономической системы [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/stat/vasil/MOSES.htm 21 лис. 2010

Соціально-економічні (або соціоекономічні) системи, як і живі системи (living systems), є прикладами складних адаптивних систем (САС). У свою чергу складна адаптивна система – це складна система, що має такі властивості: складається з підсистем, які також є САС; є відкритою системою, що обмінюється з оточенням речовиною, енергією та інформацією; є складною системою, властивості якої невиведені із властивостей її підсистемних рівнів; має самоподібність (фрактальну будову); здатна до адаптивної активності, за рахунок якої приростають корисні здатності і зменшуються марні здатності; здатна підтримувати свій стаціонарний стан; здатна нарощувати впорядкованість і складність за рахунок адаптивної активності. Проте визнати систему ЗСО чи навіть усю систему освіти в ранзі САС, мабуть, було б завищеною оцінкою якості існуючих нині освітніх систем. Тому найточнішою характеристикою для системи ЗСО, на нашу думку, є визнання її як соціоекономічної організації. У цьому контексті дослідження ЗСО, зокрема, як фактору економічного добробуту чи виживання в умовах сучасної всесвітньої та локальної економічної кризи, вимагають розвитку соціоекономічного підходу до її вивчення. Такий підхід означає, що різні наукові галузі – економіка, соціологія, політичні науки, теорія управління, психологія, право, історія і філософія – інтегруються з метою просунути до розуміння економічної поведінки людини.

З погляду соціоекономіки як метадисципліни, економіка не є замкненою системою, вона «вставлена» в суспільство, державний устрій, культуру і освіту. Соціоекономіка надалі допускає, що індивідуальні альтернативи формуються цінностями, емоціями, соціальними зобов'язаннями і моральними судженнями скоріше, ніж вузьким егоїзмом. Не потрібно припускати, що люди діють лише раціонально, або що вони тільки переслідують егоїзм чи задоволення.

Соціоекономіка – як нова продуктивна парадигма аналізу економічних процесів у часі й просторі виникла в останній чверті ХХ ст. Основи цього нового наукового напрямку закладені в працях А. Етціоні¹¹.

Внаслідок ідентифікації системи ЗСО як складної соціоекономічної організації соціальної сфери ми, по-перше, дістаємо найзагальніше окреслення для неї як об'єкта державного управління; по-друге, залучаємо потужний пласт досліджень у галузях «управління змінами», «організаційного розвитку», який починає здобувати конструктивну інтерпретацію щодо системи освіти. М. Фуллан у своїй відомій праці розпочав адаптувати до субстрату розвитку освіти і освітніх систем розуміння в менеджменті поняття управління змінами як реалізації комплексу дій, націлених на ухвалення, апробування, активне поширення і розвиток організацією нових підходів до ведення діяльності (Д. Гібсон, Д. Іванцевич, Д. Донеллі, Дж. Коттер). Такий підхід і надав йому право оптимістично заявити, що «зміни всюдишні і безперервні, вони дошкуляють нам на кожному кроці. Водночас секрет зростання і розвитку полягає в тому, щоб навчитись, як поводитися із силами змін, використовуючи переваги позитивних і послаблюючи вплив негативних»¹².

Але що означають міркування про розвиток? Загальні фрази про світ, що змінюється, і суспільно-політичну ситуацію не можуть охопити всієї складності та глобальності процесу розвитку. І не тільки розвитку особистості, але розвитку його діяльності й мислення у рамках освіти. Низка питань стосується власне державного управління:

Що таке розвиток освіти? Чим розвиток освіти відрізняється від простих змін? Які зміни варто тлумачити як розвиток, а які – як функціонування?

Які критерії, зовнішні ознаки, індикатори розвитку освіти, за якими потрібно спостерігати?

¹¹ About Society for the Advancement of Socio-Economics (SASE) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.sase.org/>.

¹² Фуллан М. Сили змін. Вимірювання глибини освітніх реформ / Фуллан М. – Л.: Літопис, 2000. – 269 с.– С. 11.

Які тенденції є в розвитку освіти? Чи є і які основні закономірності й «механізми» розвитку освіти, навчальних закладів? Чим у дійсності в системі ЗСО можна і потрібно управляти, розвиваючи що-небудь?

Як вибрати стратегію розвитку з можливої розмаїтості та економічно забезпечити її реалізацію напрямів? Коли можна «відпустити» розвиваючі процеси на «самоплив»?

Здавалося б, що дійові особи освітньої політики, які задають імпульси розвитку ЗСО, напевно, це все знають. Однак виникає сумнів у цих знаннях, оскільки жодна програма розвитку освіти не обговорює ці питання на методологічному рівні із застосуванням мультидисциплінарного підходу і використанням статистичних даних. Розвиток освіти як категорія науки державного управління не може бути квапливо зведена до простого і окремого процесу в освіті. Як зауважує М. Фуллан, розвиток є безперервним поліпшенням здатності зростати і будувати навіть ще тісніший зв'язок між різноманітними середовищами¹³. Оскільки ознаки розвитку всюди, то його можна вивчати на будь-якому «відрізку системи ЗСО» – на діяльності педагогічних співробітників, на розвитку змісту, інфраструктури тощо, зрештою він є всеохоплюючою рамкою для визначення освіти.

Поняття розвитку є метафоричним поширенням поняття онтогенезу, індивідуального розвитку організму з моменту його зародження (зиготи) до природної смерті, на усю сукупність процесів буття. Це поняття є метафорою щодо розвитку організму, який заданий послідовною сукупністю морфологічних, фізіологічних і біохімічних змін. Розвиток міста, країни уявляється візуально як розбудова міста, країни в досягненнях архітектури, інфраструктури тощо. Аналогічно розвиток освіти відображається у сукупності побудованих приміщень та інфраструктури освітніх установ. Розвиток освіти за історичною вертикаллю можна досліджувати як розвиток соціального організму (множення у світі навчальних закладів як його клітин,

¹³ Фуллан М. Сили змін. Вимірювання глибини освітніх реформ / Фуллан М. – Л.: Літопис, 2000. – 269 с.– С. 81

вибудовування механізмів їх спрямування, збагачення засобами навчання, розбудова складної інфраструктури). Тоді освіту потрібно розглядати як систему, що рухається до якоїсь цілі, наприклад, до «останньої мети освіти», тобто – «зменшення до «нуля» активності вчителя при посиленні пізнавальної самостійності учня до 100%»¹⁴, «вчити всіх всьому» (Ян Амос Коменський), до певної моделі майбутньої освіти (наприклад, сценарне планування чи школи майбутнього корпорації «Майкрософт»). І у цьому історичному поступі можна віднайти певні закономірності розвитку освіти. Та у випадку з актуальним горизонтальним зрізом освіти – які складові слід брати за ознаки її розвитку? Яку стратегію розвитку обирати? Як економічно (ресурсно, фінансово) забезпечити її реалізацію?

У пошуку відповідно на ці та інші питання використовуватимемо авторське визначення поняття «розвиток освіти». На підставі здобуття результатів термінологічного та нормативного аналізу (осмислення категорії «розвитку» в теорії розвитку систем, феномену організаційного розвитку) «Розвиток системи освіти – це генетична зміна її якісних станів, що вирізняється появою нових форм буття, інновацій і нововведень, перетворення внутрішніх і зовнішніх зв'язків при збереженні системної якості об'єктів, що розвиваються»¹⁵.

Як забезпечити державне управління розвитком системи ЗСО? О. Сурін, визначаючи основні напрямки вдосконалювання теорії і методології державного управління соціально-економічними системами, вказує на необхідність нової парадигми раціональності в теорії державного управління¹⁶.

¹⁴ Теслинов А.Г. К последним целям образования // Профессионально компетентная личность в мировом образовательном пространстве: Материалы III Российской научно-методической конференции. Новосибирск, 4-5 июня 2009 г. – Новосибирск: Сибмедиздат НГМУ, 2009. – С. 77-80.

¹⁵ Парашенко Л.І. Розвиток загальної середньої освіти як проблема теорії і практики управління освітою // Освітологічний дискурс (Наукове фахове видання з педагогічних наук) – 2011.– №2
Режим доступу http://innovations.kmpu.edu.ua/ENFV/2011_2/11plipuo.pdf

¹⁶ Сурин Алексей Викторович. Концептуальные основы государственного управления социально-экономическими системами в эпоху информационных технологий: автореферат дис. ...

Фіксуючи умови нової реальності (відкрита економіка, зростаюча невизначеність умов функціонування суспільства, ускладнення структури організацій, принципова зміна середовища їхнього існування, глобалізація економіки на базі нових інформаційних технологій), у рамках якої колишні методи державного управління вже не працюють, О. Сурін уточнює методологічні засади теорії державного управління, зокрема:

1. Така нова реальність є головною причиною кризи управлінських технологій, заснованих на моделі піраміди і розподілу ролей за способом «панування-підпорядкування».

2. В основі сучасних уявлень про державне управління повинен лежати новий тип раціональності, що заперечує в процесі розв'язання проблеми наявність одного єдиного ідеального рішення відповідно до якогось ідеалу. Вирішення управлінського завдання обирається з безлічі можливих вирішень за критерієм його практичного значення.

3. Модернізація системи державного управління повинна бути спрямована на впровадження і поширення інформаційних технологій; розвиток інститутів, що регулюють інноваційну сферу; удосконалення методів управління людськими ресурсами; удосконалення форм і методів антимонопольного регулювання.

4. Основу вдосконалення технологій державного управління становить перехід від ієрархічної методології управління до мережної, що передбачає формування багаторівневої системи управління з перерозподілом владних повноважень між національними урядами, транснаціональними компаніями, наднаціональними структурами і муніципальними органами управління.

5. Принципово змінюється архітектура організаційних структур; зокрема, в рамках великих організацій відбувається формування самостійних «модулів» з істотною децентралізацією в ухваленні рішень і з одночасною опорою на інноваційність окремих індивідів, що ухвалюють рішення.

6. З'являється реальна можливість замінити колишню представницьку демократію парламентських систем демократією участі, що наочно виявляється у використанні Інтернет-технологій у державному управлінні через надання послуг населенню за допомогою системи електронного уряду («e-government»).

7. Головною метою державного управління повинна стати адаптація людини до постійно мінливих соціальних і економічних умов життя та діяльності, а формування цілей управління повинне здійснюватися одночасно з виявленням нових ресурсів, які можна було б підключити для реалізації цілей, які більшою мірою виявляються нав'язаними зовнішнім середовищем, та використанням великої кількості агентів для реалізації поставленої мети¹⁷.

Поділяючи підходи О. Суріна в цілому, зазначимо, що вони потребують критичного осмислення для теорії і практики державного управління загальною середньою освітою зокрема.

На нашу думку, системний аналіз як державного управління системою ЗСО (ДУСЗСО), так і усієї цілісності ЗСО, в Україні, не зважаючи на проголошення його методологічною основою усіх досліджень щодо різних аспектів освіти, ще не здійснений з усією повнотою, на яку можна сподіватися при опрацюванні методологічних засобів, розроблених системним аналізом.

Українські дослідники, як вказує О. Суходоля¹⁸, у галузі державного управління обмежуються двома основними підходами – «системним» і «менеджментним». У загальному їх відмінність зумовлюється акцентуванням уваги дослідження зокрема, при першому орієнтуються на процеси, що

¹⁷ Сурин Алексей Викторович. Концептуальные основы государственного управления социально-экономическими системами в эпоху информационных технологий: автореферат дис. ... доктора экономических наук: 08.00.05 / Сурин Алексей Викторович; [Место защиты: Гос. ун-т упр.] . – Москва , 2008 – 34 с.– С. 30.

¹⁸ Суходоля О.М. Системний аналіз механізмів державного управління у сфері енергоефективності / О.М.Суходоля // Державне управління: теорія та практика: Електрон.наук. фах. журн. НАДУ. – 2005. – № 2 – С. 1.

відбуваються в об'єкті управління, а при другому – на організацію діяльності суб'єкта управління¹⁹.

З нашого погляду, такі найменування підходів для необхідного розмежування акцентів у системному представленні об'єкта управління і системного представлення здійснення управлінської діяльності не є вдалим, адже і теорія менеджменту, і теорія державного управління як наукові дисципліни базуються на системному мисленні. Не заперечуючи специфіку «менеджментного» і «системного» представлення здійснення управлінської діяльності, що відповідно виявляється у різних вимогах до спеціальних методів, засобів та інструментів аналізу і розробки механізмів державного управління, зазначимо, що системне представлення об'єкта управління є неможливим без системного представлення суб'єкта управління.

Уникнення наведених недоліків є надзвичайно актуальним завданням державного управління в умовах трансформаційних процесів, що відбуваються в Україні. Зокрема, постає необхідність розробки спеціальних засобів, які дадуть можливість врахувати динаміку процесів, що відбуваються в освіті, культурі й економіці країни, та «суб'єктивізм» в управлінській діяльності. Цим обумовлюється важливість встановити методологічну «клітинку» освіти.

В освітній практиці, у структурі кожного з її тісно взаємопов'язаних між собою елементів відображаються істотні властивості всіх інших елементів освіти та складне комбінування цих властивостей. Така висока взаємозалежність усіх елементів освіти обмежує можливість її конструктивної концептуалізації. Розв'язуються подібні труднощі шляхом концептуальної реконструкції цілого завдяки введенню поняття «мінімальної частки», виділення «одиниці явища», що зберігає всі істотні властивості складного цілого та, зокрема, здатна реалізовувати його основну функцію. Л. Виготський для позначення названого поняття стосовно педагогіки

¹⁹ Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Вид-во «Основи», 2002. – 750 с.

застосував термін «одиниця». Як прототипи «одиниці» освіти використовувалися: урок (Я. Коменський), таксономії – когнітивні (Б. Блум) і афективні (Д. Кратволь), цикл ухвалення і вирішення навчального завдання (В. Давидов), абстрактне педагогічне відношення (А. Сиделковський) та інші. Однак жоден з них не відповідає описаному вище значенню терміну «одиниця» і не охоплює сукупність істотних властивостей освіти²⁰.

Ю. Бобровін, Г. Бобровіна вказують, що в методологічному плані важливим є пошук найменшої частини освітнього простору, що містить у собі весь необхідний і достатній набір ознак, які формують ніби «атом» системного цілого, багаторазове просторово-тимчасове повторення якого і становить композицію або структуру освітнього простору²¹.

Не заглиблюючись у дискусію про «одиниці» освітнього простору чи освіти (навчального процесу), приєднаємося до тієї групи дослідників, які такою «одиницею» («атомом», «клітинкою») вважають відношення «учень – учитель» (УУ). Тоді в системі освіти кожний учень має декілька десятків таких конкретних відношень УУ, кожний учитель має декілька сотень відношень УУ. Саме відношення УУ є системним утворенням комунікацій між цими дійовими особами в освіті, яке зароджується, розвивається і зрештою зникає або залишає у свідомості учня чи вчителя певний слід. Сучасні тенденції віртуалізації як учителя, так і учня, не відмінюють фундаментальності відношення УУ, лише переводячи його з форми «обличчям до обличчя» в комунікацію, опосередковану сучасними ІКТ. Такий вибір «одиниці» освітнього простору надає можливість побачити управління в освіті на рівні навчального закладу як регулювання тисячами таких «одиниць» освітнього простору – відношень УУ, а система державного управління в масштабах країни тоді постає як управління мільярдами таких елементів системи ЗСО – відношень УУ. Система державного управління

²⁰ Назаренкова Г.Н. Понятие «единица образования»: функции в педагогическом исследовании и способ построения // Электронная версия сборника «Педагогическая наука и ее методология в контексте современности». Под ред. В.В. Краевского, В.М. Полонского. – Москва, 2001.

²¹ Бобровин, Ю.А. О методологической «клеточке» образовательного пространства [Текст] / Ю.А. Бобровин, Г.М. Бобровина // Философия образования: журнал. – 2007. – №1. – С. 24-29.

ЗСО – це надбудова над площиною мільярдів відношень УУ, яка призначена для кожного такого відношення:

- 1) надати програми, матеріали і ресурси для навчання;
- 2) створити навчальне середовище;
- 3) розподілити ресурси на вказані процеси 1 і 2.

Отже, система ЗСО є суперскладною соціальною системою, яка за кількістю елементів як відношень УУ складніша за конструювання і виготовлення космічних кораблів з мільйонів деталей. З огляду на це, здається, дослідники інколи перебільшують значення тези про ЗСО як систему, пізнання якої ніби побільшуватиме нашу спроможність ефективніше досягати поставлених цілей.

Тому визначення системи освіти як упорядкованої сукупності взаємозалежних компонентів (цілей, змісту, методів, засобів і форм навчання і виховання), на наш погляд, спрямовує дослідників і функціонерів державного управління на хибний шлях, оскільки породжує ілюзію легкого керування організацією ЗСО та шкільними організаціями і можливості їх реформування за командою «згори».

Насправді система ЗСО – це динамічна багатомільярдна сукупність відношень «учень-учитель», яка породжується реальним суспільним порядком передачі соціального досвіду новим поколінням, що інтегрує традиції, інтереси і потреби суспільства. Системне пізнання такого унікального феномена, як ЗСО вимагає використання багатьох системних підходів. У наступному пункті пропонуємо здійснити системну реконструкцію ЗСО як об'єкта державного управління на засадах «м'якої» методології П. Чекланда, що надасть нам конструктиви для аналізу та проектування механізмів управління цією системою.

1.2. Дослідження загальної середньої освіти на засадах м'якої системної методології П. Чекланда

Концепцію м'якої системної методології (або методології м'яких систем, – Soft Systems Methodology, SSM), розроблено англійським дослідником П. Чекландом²². Розвиток цього підходу описано у його книгах: «Системне мислення, практика систем» (1981); «М'яка методологія систем у дії» (1990); «Інформація, система та інформаційні системи» (1998); «SSM: 30-літня ретроспектива» (1999); «Навчаючись для дії» (2006)²³. SSM – як підхід до вирішення багатогранних управлінських проблем – установив розрізнення між «твердим» і «м'яким» системним мисленням і тепер викладається і використовується в усьому світі. Разом з тим на пострадянському освітньому просторі м'яка системна методологія П. Чекланда досліджується лише у працях В. Захарченка²⁴, В. Келле²⁵, М. Локтіонова²⁶ і зовсім не застосовується для аналізу освітніх систем. На нашу думку, це є прогалиною в наукових дослідженнях, адже, як доречно обґрунтовує В. Захарченко, в SSM модерністська і постмодерністська раціональність інтегруються в єдину систему знання²⁷.

Якщо зібрати найсуттєвіше, що помічено в підході П. Чекланда у вказаних працях, то його концепція бачиться так. По-перше, П. Чекланд виділяє три методологічні проблеми, розв'язанням яких він турбується: проблеми складності, соціального пізнання і ухвалення рішень або управління (менеджменту). Першу проблему він розглядає традиційно – в плані інтердисциплінарної редукції, згідно з якою закони, що діють на вищих рівнях в ієрархії системи, можна трактувати як закони вищого рівня складності. Друга проблема інтерпретується ним у дусі постмодернізму:

²² Checkland, P.V. Systems Thinking, Systems Practice. – Chichester, UK: John Wiley and Sons, 1999.

²³ Systems Thinking, Systems Practice (1981); Soft Systems Methodology in Action (with J. Scholes, 1990); Systems Information and Information Systems (with Sue Holwell, 1998); SSM: A 30-Year Retrospective (1999); Learning for Action (with John Poulter, 2006).

²⁴ Захарченко В.З позицій постмодерністської раціональності (Нові підходи до дослідження промислових територіальних систем) // Вісник НАНУ. – 2002. – №8.

²⁵ Келле В.В. Переосмысление системной методологии: версия П. Чекланда // Системные исследования. Методологические проблемы: Ежегодник, 1995-1996. – М., 1996. – С. 378.

²⁶ Локтионов М.В. О системных методологиях в менеджменте // Вестник Московского университета. Серия 7. Философия. – 2000. – №5. – С. 105-120.

²⁷ Захарченко В. З позицій постмодерністської раціональності (Нові підходи до дослідження промислових територіальних систем) / В. Захарченко // Вісн. НАНУ. – 2002. – № 8..

дослідник у П. Чекланда є активним учасником явищ і процесів, що відбуваються в системі. При цьому самі системи мають здатність реагувати на зміст прогнозу. І, нарешті, третя проблема управління (менеджменту) в системі вирішується з опорою на базисні положення кібернетики Н. Вінера.

По-друге, принципова відмінність методології П. Чекланда від твердого системного підходу полягає в тому, що він оперує не з жорсткими (статичними), а з м'якими (динамічними, самокерованими) системами, «системами людської діяльності». У них він виділяє шість елементів. Першим і водночас центральним елементом м'якої системи є процес трансформації (Т), суть якого полягає у перетворенні певних вихідних умов чи внесків (w) у заданий результат (f). Процес трансформації включає і безпосередні об'єкти трансформації (e). Другим елементом системи виступає її власник (O – ownership), що має владу як створити, так і «виключити» систему (право вето). Власником може бути держава, певна фірма чи організація. Третій елемент – це діючі особи (A – actors), наприклад, менеджери, які перетворюють внески в результати і виконують певні дії в системі. В середині системи або за її межами перебуває четвертий елемент – замовники (C – customers), для яких функціонування системи важливе, насамперед, з погляду одержання заданого результату. В іншій версії мова йде про клієнтів системи (Client) – як кожного, хто може здобути певні переваги або втрати від системи. П'ятий елемент – це обмеження з боку зовнішнього середовища (E – environmental constraints), які необхідно враховувати. До них належать організаційні правила, правові та етичні питання тощо. І, нарешті, шостий елемент – позиція дослідника (W – weltanschauung), яка робить осмисленою процедуру ідентифікації системи і значущим процес перетворення у певному контексті²⁸.

²⁸ Келле В.В. Переосмысление системной методологии: версия П. Чекланда // Системные исследования. Методологические проблемы: Ежегодник, 1995-1996. – М., 1996. – С. 378.

П. Чекланд описує основні принципи м'якого системного підходу в такий спосіб²⁹:

а) зустрічаючись із «м'якими» проблемами, рішення яких визначається можливістю збалансувати інтереси різних людей, необхідно намалювати найбільш повну картину проблеми, діючих сил та інтересів, а не представляти її відразу в термінах системних формалізмів;

б) доцільно проаналізувати ряд систем, релевантних завданню поліпшення даної проблемної ситуації, кожна з яких відображає окремий погляд на проблему. Таким чином, використання м'якого системного підходу приводить до створення ряду моделей для зіставлення їх з реальним світом, а не однієї, як у твердих методологіях;

в) якщо моделі твердих підходів є кресленнями для розробки майбутнього стану системи, «м'які» концептуальні моделі є основою для дискусій із впровадження змін. Тверді методології ведуть до розробки систем, у той час як м'які – до погоджених змін.

По-третє, П. Чекланда визначає 7 основних етапів реалізації м'якої системної методології, практичний алгоритм реалізації яких задається так:

Перший етап аналізу передбачає дослідження неструктурованої проблеми: визначення ролей клієнтів, людей, що мають і вирішують проблеми.

Другий етап фіксує проблемну ситуацію у вигляді певного опису; охоплює розгляд організаційних систем у контексті культури, дослідження соціальних ролей, норм поведінки й цінностей. Розпізнавання культурних аспектів ситуації сприяє процесу встановлення «культурально можливих» рекомендацій і обмежень. На цьому етапі рекомендується надати проблемну ситуацію за допомогою «багатих зображень» (Rich pictures). Багаті зображення є способом найбільш повного фіксування інформації, що стосується ситуації. Багате зображення може показувати границі, структуру,

²⁹ Checkland P. Towards a system-based methodology for real-world problem-solving // Systems behavior (J. Beison and G. Peters, eds.). – L., 1976. – P. 51-77.

потоки інформації і канали зв'язку. Але, зокрема, воно показує систему людської діяльності. Це елемент, що не включається в такі моделі, як схеми інформаційних потоків.

Третій етап припускає визначення системи, що відображає і зафіксує проблемну ситуацію, вивчення її політики, тобто того, яким чином здобувається і використовується влада в організації. Розуміння розподілу влади уможливорює зм'якшення небажаних наслідків її використання. На цьому етапі формулюються «корінні визначення» відповідних систем, які з різних аспектів оглядають цю проблемну ситуацію. Корінне визначення повинне бути стислим уявленням про систему в її фундаментальній формі. Щоб переконатися, що корінні визначення добре сформульовані, їхня структура повинна давати уявлення про всі елементи системи. Для перерахування цих елементів Чекланд використовує аббревіатуру CATWOE (customers, actors, transformation process, weltanschauung, owners, environmental constraints – клієнти, актори (учасники), процес трансформації, світогляд, власники, навколишнє середовище). Кожне кореневе визначення відображає окремий погляд на проблемну ситуацію. Не існує правильних або неправильних корневих визначень, а існують лише більш-менш вичерпні.

Четвертий етап включає побудову концептуальних моделей системи, які спрямовують спосіб розв'язання проблеми. Вони не прагнуть описати реальний світ, але акцентують увагу на формальній концепції системи людської активності. Моделі пов'язані з корневими визначеннями так, що утворюється взаємодоповнююча пара: визначення виражає, що являє собою система; модель – що вона робить. Один раз створена, концептуальна модель може перевірятися, за Чекландом, «формальною системною моделлю», щоб переконатися, що вона не містить фундаментальних недоліків³⁰. У такий спосіб забезпечується зв'язок між твердими і м'якими системними

³⁰ Checkland P. Soft system methodology // Rational analysis for a problematic world (Rosenhead, ed). – Chichester. 1989. – с. 71.

методологіями: перші використовуються як формальні методи перевірки ходу м'якого системного проектування.

На п'ятому етапі проводиться зіставлення концептуальних моделей з дійсністю, точніше з проблемною ситуацією (тобто порівняння результатів етапу 4 з 2). Концептуальні моделі повинні формально порівнюватися з тим, що існує в реальному організаційному світі, з урахуванням уявлень про культуру організації, створеної на другому етапі. Порівняння повинне сприяти організації дискусії про можливі зміни, що мають відношення до проблемної ситуації. Таким чином, методологія спрощує соціальні процедури, в яких представляються різні світогляди і обговорюються шляхи їхнього використання і обліку в процесі ухвалення рішень.

Шостий етап припускає визначення комплексу реальних і бажаних (для суб'єкта) змін у системі, шляхів розв'язання проблеми, міркування аналітиків над бажаними і ймовірними змінами. Зміни, що здаються бажаними на основі системних моделей, можуть виявитися неможливими при врахуванні історії ситуації, структури влади або пріоритетів. Наприклад, може здаватися бажаним впровадження системи контролю за якістю, а можливим – лише робота зі скаргами клієнтів.

На сьомому етапі здійснюються дії суб'єкта, спрямовані на практичну реалізацію намічених змін. Аналітик, коли досягнута згода, діяльно сприяє впровадженню змін.

Закінчення вищеописаного методологічного циклу розглядається не як «вирішення» основної проблеми, а лише як виникнення іншої, відмінної проблемної ситуації. За Чекландом, вирішення проблем у соціальних системах є нескінченим процесом організаційного навчання. Це пояснюється тим, що організації складаються з індивідів і груп, що мають різне розуміння ситуації, у якій вони перебувають, а їхнє розуміння ситуації й необхідності змін завжди буде частково збігатися (інакше організація не змогла б існувати), але також завжди буде існувати достатнє розходження

індивідуальних і групових поглядів для постійного росту числа варіантів планованих дій.

Говорячи про перспективи методології, П. Чекланд припускає, що, тоді як «тверда» методологія ґрунтується на парадигмі оптимізації, «м'яка» методологія охоплює парадигму навчання³¹. Перша пов'язана з досягненням цілей і орієнтується на одержання генералізованих знань про закономірності поведінки системних об'єктів. Друга намагається працювати з різними баченнями ситуації, впроваджуючи системний процес навчання, у якому обговорюються різні погляди для того, щоб визначити найбільш ефективний шлях організаційного розвитку.

Ми детально описали підхід П. Чекланда оскільки, на наш погляд, сучасна система ЗСО найбільш адекватно може бути описана як «м'яка система». У системі ЗСО можна виділити і «власників», і «акторів», і «замовників» тощо. З переходом до ринкових відносин ЗСО має свого власника не тільки в особі держави, але й в особі певного підприємця, фірми і т.д. На її параметри, наприклад щодо ефективності функціонування та конкурентоспроможності, як правило, є певний замовник – держава чи ефективний власник. Крім того, варто враховувати, що ЗСО вивчається різноманітними дослідниками, які в своїх працях виходили з певних інтересів, чи то власників, чи то замовників, чи третіх осіб, які хочуть мати «об'єктивний діагноз» системи та прогноз її розвитку.

Представимо ЗСО як м'яку систему (див. табл. 1.1) в рамках методології м'яких систем. Хоча однозначне визначення елементів ЗСО як системи не є легким завданням і за такого підходу, проте методологія П. Чекланда дозволяє чітко встановити основні групи елементів ЗСО. За центральний елемент ЗСО як м'якої системи вважатимемо освітній (навчально-виховний) процес у навчальних закладах ЗСО, який є процесом трансформації, перетворення певних вихідних умов чи внесків (w) ЗСО у заданий результат

³¹ Checkland P. OR and systems movement: mapping and conflict // Journ. of opl. and res. soc. – 1983. – Vol. 34. – N 6. – P.661

(f). Заданий результат ЗСО у першому наближенні розумітимемо як цілі, завдання, стандарти ЗСО. Певна однозначність є і щодо визначення об'єктів трансформації в ЗСО як м'якій системі. Це, передусім, учні, вчителі, навчальні заклади як організації, контент (обсяг і номенклатура знань, що функціонують у ЗСО). Звичайно, система державного управління (як дії власника) впливає на фундаментальний процес трансформації в системі ЗСО – як на освітній (навчально-виховний) процес у навчальних закладах ЗСО – а також і на всі інші елементи ЗСО (в тому числі й на саму себе). Отже, об'єктами трансформації є всі елементи ЗСО як об'єкта державного управління, але це трансформація другого порядку.

Таблиця 1.1

Елементи ЗСО як м'якої системи (за П. Чекландом)

<i>Елементи м'якої системи</i>		<i>Опис елементів ЗСО як м'якої системи</i>
Т – процес трансформації:		освітній (навчально-виховний) процес в навчальних закладах ЗСО (педагогічний процес).
w – вихідні умови:		соціально-економічний статус учнів; людський капітал учителів; навчальне середовище ЗСО (інфраструктура шкіл); нормативно-правове, організаційно-педагогічне, фінансове, матеріально-технічне, управлінське, науково-методичне, інформаційне, кадрове забезпечення тощо.
f – заданий результат:		мета, цілі, завдання (функції), стандарти ЗСО; інші еталони якості освіти.
e – об'єкти трансформації:		учні, вчителі і навчальні заклади відповідного призначення як матеріальні об'єкти; обсяг і номенклатура знань, що функціонують у ЗСО; організаційна структура освіти як сукупність усіх ланок різних рівнів управління освітою та їх взаємовідносин.
О – власник:		держава, приватний сектор, церква, громада.
А – діючі особи:		ВРУ, Уряд, МОН, ОУОН, НАПН, керівники, директори, вчителі, учні.

<i>Елементи м'якої системи</i>	<i>Опис елементів ЗСО як м'якої системи</i>
С – замовники:	держава, учні, їх батьки, стейкхолдери.
Е – обмеження зовнішнього середовища:	зв'язки системи освіти з іншими підсистемами суспільства; економічний механізм освіти; обмеження системи державного управління (адміністративні, політичні; світоглядні тощо).
W – позиція дослідника:	теоретики в галузі державного управління; учені-педагоги; експерти освіти; працівники системи державного управління.

Найбільшу складність становить ідентифікація вихідних умов w процесу трансформації системи ЗСО – освітнього (навчально-виховного) процесу в навчальних закладах ЗСО. Окрім їх значної кількості, ми також бачимо їхній динамізм – щодня ЗСО як м'яка система має дещо нові вихідні умови, але ми пов'язуватимемо їхній аналіз передусім з початком нового навчального року.

Вихідні умови (w). Запропонована сукупність вихідних умов – соціально-економічний статус учнів; людський капітал учителів; навчальне середовище ЗСО (інфраструктура шкіл) – є лише першим кроком в описі елементів системи ЗСО. Початкові умови ЗСО як м'якої системи кожного нового навчального року можна подати у вигляді багатоелементного вектора: 1. Персонал (учителі, директори, інші працівники); 2. Контент (курикулум, навчальний план); 3. Підручники, устаткування, навчальні матеріали; 4. Інфраструктура шкіл; 5. Набір учнів та операційні виміри освітніх закладів (етос, менеджмент ресурсів, стиль менеджменту (контроль якості, розпорядження фінансами і контроль), зв'язки зі спільнотою (громадою), педагогічні знання і дослідження)³². Якщо використаємо структурування

³² Sterling Stephen. Whole Systems Thinking as a Basis for Paradigm Change in Education: Explorations in the Context of Sustainability. PhD Thesis, Department of Education, University of Bath, 2003. – 476 p.– P.274 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.primopdf.com>

функцій і рівнів шкільної освіти, запропоноване у праці³³, то початкові умови ЗСО диференціюються на більше число елементів.

1. Персонал (учителі, директори, інші працівники):

1.1 Зарплати

1.2 Кар'єра (наймання, просування, переведення і т.п.)

1.3 Управління часом і завданнями

1.4 Навчання (освіта, підвищення кваліфікації)

1.5 Оцінювання учителів

2. Навчальний план

2.1 Зміст і стандарти

2.2 Розробка

3. Підручники, устаткування, навчальні матеріали:

3.1 Критерії і стандарти

3.2 Виробництво

3.3 Закупівлі/розподіл

4. Інфраструктура шкіл:

4.1 Планування (створення, усунення, кооперація)

4.2 Будівництво

4.3 Зміст

5. Набір учнів:

5.1 Норми

5.2 Критерії відбору (учнів, шкіл)

6. Контроль якості:

6.1 Оцінка і моніторинг учнів

6.2 Оцінка і моніторинг шкіл

7. Розпорядження фінансами і контроль

³³ Fiszbein, Ariel. Decentralizing Education in Transition Societies: Case Studies from Central and Eastern Europe. – Washington, D.C.: World Bank, 2001. – vii, 111 p.

Вихідні умови, проте, можемо лише перелічити. Здебільшого вони є динамічними, змінюються щомиті або з певною періодичністю. Спроба виразити проблемну ситуацію державного управління ЗСО представлена в формі «багатого зображення» (Rich pictures) ЗСО як об'єкта державного управління на рис. 1.1. У центрі цієї схеми власне система ЗСО, до якої входять понад 20 тисяч ЗНЗ та державні органи управління освітою (27 суб'єктів: 24 області, Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь), зображена «хмаринкою». «Стрілками» позначено кругообіг людських ресурсів щодо системи ЗСО: діти України щороку зараховуються до ЗНЗ (після проходження дошкільної освіти); після закінчення ЗНЗ вони розподіляються щонайменше на три групи – тих, хто безпосередньо поповнює ринок праці; студентів закладів вищої освіти та учнів професійно-технічної освіти. Частина студентів ВНЗ через певний час поповнює когорту вчителів України, які безпосередньо є агентами змін і розвитку ЗСО. Цей кругообіг людських ресурсів та освітні процеси в ЗНЗ знаходяться у полі адміністративних, інформаційних та інших впливів державного управління ЗСО. Верховна Рада, Адміністрація Президента, Кабінет Міністрів (Міністерство фінансів (Департамент фінансів освіти, науки та культури), Державне казначейство України, фіскальні органи, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство праці та соціальної політики) виробляють освітню політику, яка через обласні та районні державні адміністрації і МОН доводиться безпосередньо до системи ЗСО.

Зокрема, МОН, здійснюючи керівництво та управління у сфері освіти,

- 1) доводить свої регламентуючі документи (накази, програми, положення, ЗМІ тощо) щодо контенту і форм ЗСО;
- 2) забезпечує видання, придбання, зберігання і доставку підручників і посібників;
- 3) здійснює інформатизацію та комп'ютеризацію ЗНЗ.

Посередником у цих процесах є виробничі підприємства галузі освіти та Інститут інноваційних технологій і змісту освіти, зокрема, у виготовленні

випускних документів про освіту, а у здійсненні зовнішнього оцінювання та моніторингу якості освіти – Центр оцінювання якості освіти. На рисунку також деталізується процес забезпечення системи ЗСО педагогічним персоналом, на який впливають система післядипломної освіти, профспілки, професійні спілки педагогів. Зрештою, в усі ці процеси включена й «хмаринка» Національної Академії педагогічних наук України, яка певною мірою спрямовує систему післядипломної освіти та виробляє наукові концепції та рекомендації щодо контенту і форм ЗСО. У звіті про виконання Державного бюджету України за 2010 рік повідомляється, що на функціонування системи ЗСО витрачено майже 33 млрд. гривень. На рис.1.1 вказано фінансові витрати лише на окремі види керівництва та управління у сфері освіти.

Зрозуміло, що ця модель «багатого зображення» ЗСО та її державного управління є достатньо умовною і вимагає деталізації та доповнень. Однак вона надає уявлення про основні елементи ЗСО як об'єкта державного управління, який ще недостатньо описаний як у законодавстві та нормативних документах, так і в наукових дослідженнях. Але невизначеність системного аналізу множинністю вихідних умов не завершується. Здавалося б, безсумнівними є ідентифікація замовників С як «держава, учні, їх батьки, стейкхолдери», але дійсного замовника ЗСО встановити не так просто. Розглянемо питання «хто є замовником ЗСО» детальніше.

Замовник на освіту (С). Прийнято вважати, що мета освіти, її функціональна діяльність визначається так званим «соціальним замовленням». Проте важко зрозуміти, звідки береться це «замовлення» і як воно визначається, хто є його суб'єктом. Для виявлення f , заданого освіті результату як реалізації «соціального замовлення», іншою термінологією, цілей освіти, потрібна серйозна наукова експертиза, але є сумніви в достовірності її результатів. З іншого боку, не можна нехтувати тим, що й освіта формує свої вимоги, своє замовлення стосовно держави та інших суспільних і соціальних інститутів.

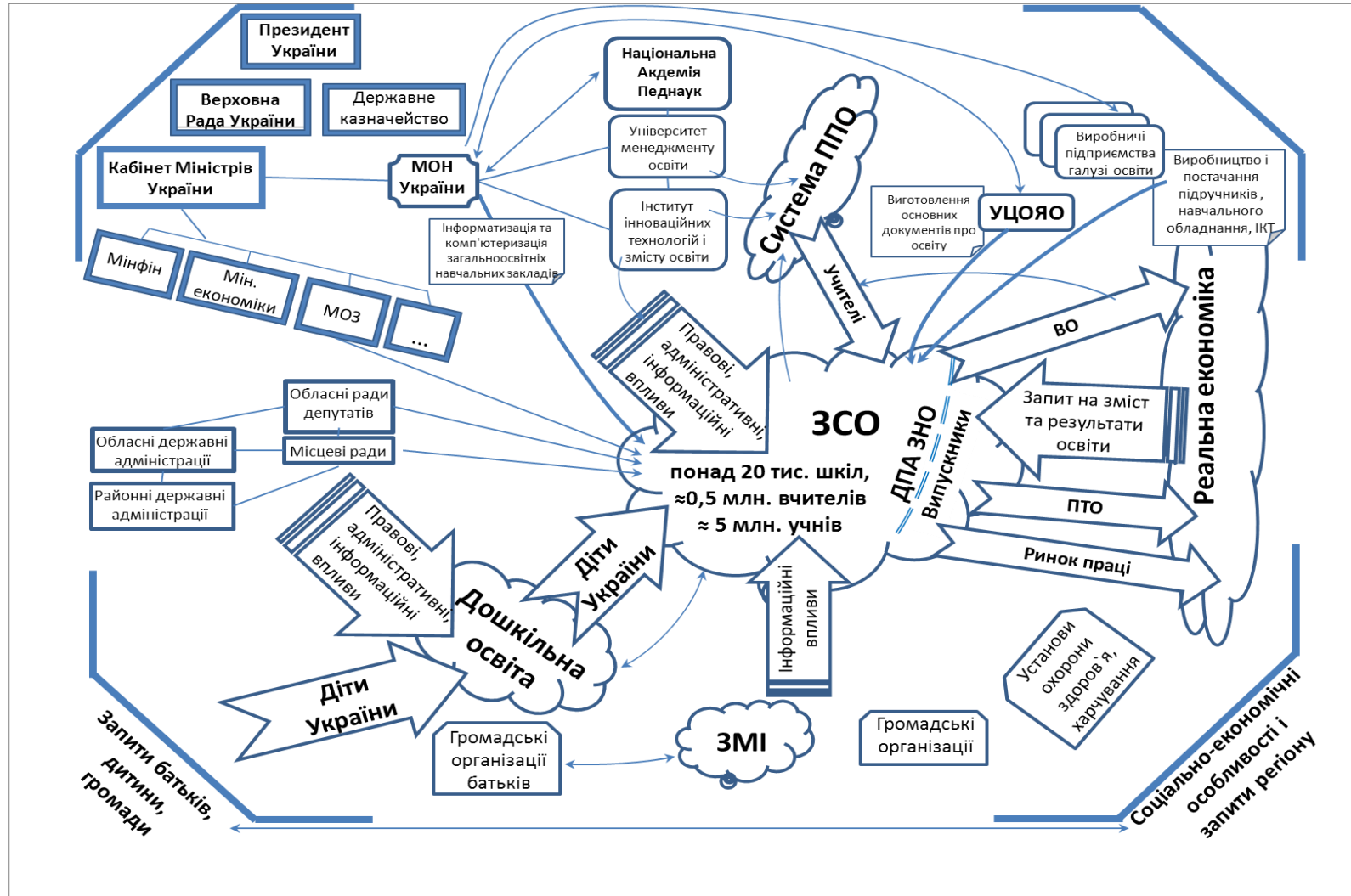


Рис. 1.1. «Багате зображення» (Rich pictures) ЗСО як об'єкта державного управління освітою

Аналітики відзначають, що в ХХІ ст. «принципово змінюється тип замовлення на підготовку кадрів і освіти»³⁴. Зміст названих змін П. Щедровицький пов'язує з тенденціями зниження рівня внесків держави в підтримку систем освіти, оскільки в Європі і Тихоокеанському регіоні поширюється думка про те, що концепція людського капіталу й більші вкладення в систему гуманітарної освіти не досягають цілей підвищення конкурентоздатності нації і окремих фахівців у світовій системі поділу праці. Захоплення інвестиціями в гуманітарну освіту в 1960-70-і роки призвело до появи наслідків, контрпродуктивних щодо завдань, які ставилися. Серед державних чиновників і радників, які обслуговують систему державного управління, росте розуміння того, що держава не повинна бути єдиним, а можливо, не повинна бути й основним замовником на освіту. У новій ситуації, доречно аргументує П. Щедровицький, стає проблематичним визначення суб'єкта функції замовника на освіту. Дійсно, адже окремий індивід, сама людина, яка зацікавлена в саморозвитку, не може бути агентом справжнього освітнього вибору як у ранньому віці, так і в періоди зміни типу і якості освіти (перехід у старшу школу, зі школи у ВНЗ, продовження вищої освіти в магістратурі та аспірантурі). У цьому випадку родина зберігає і транслює замовлення на освіту, проте диктат родини в ситуації освітнього вибору нічим не кращий за диктат держави. На роль замовника освіти не годиться і професійне співтовариство, оскільки чим більше професійні еліти беруть у свої руки процеси освіти, тим слабкішою виявляється її соціальна і персональна інтегруюча функція. Будь-яка професійна група сьогодні залишається носієм приватних і свідомо утиснених розумових технологій, а також звуженого об'єкту, неспівмірного з цінностями особистісного зростання.

34 Щедровицький П.Г. Изменения в мышлении на рубеже ХХІ столетия: социокультурные вызовы и последствия использования рамочных техник [Електронний ресурс] // Архив Чтений памяти Г.П.Щедровицкого. XIII Чтения – Режим доступу : <http://www.fondgp.ru/lib/chteniya/xiii/texts>.

П. Щедровицький не дає відповіді на питання про замовника освіти, лише зауважує, що «поняття людського капіталу, як регулятивний принцип ухвалення рішень про доцільність і спрямованість освітніх зусиль на кожному етапі життєвого циклу людини, все більше і більше поступається місцем формуванню уявлення про соціальний або суспільний капітал, як проєкції на структуру суспільства уявлень про комунікації і колективної мислєдїяльності»³⁵. Проте, не вникаючи у дискусїї про рїзницю цих понять, у нашому дослідженні поняття людського капіталу асоціюється із сукупністю фізичного (фінансово-матеріального), культурного, інтелектуального, символічного і соціального капіталів (потенціалів), якими володіє кожна особистість. Тому плюралізація замовника освіти між різними суб'єктами загрожує ризиком перетворення «освітніх мандрів» багатьох об'єктів освіти в «блукання освітою», а окремим доведеться навіть заблукати в нїй, якщо вона, освіта, власне не потурбується про те, що «соціальне замовлення» освіті потрібно не стільки очікувати ззовні, скільки прогнозувати його спільно зі своїми клієнтами всередині ЗСО. Освіта, як система, покликана сьогодні приймати і розпізнавати сигнали ринку та суспільства і, відповідно їм, готувати своїх вихованців до майбутнього, нікому невідомого. Таким є виклик до сучасної освіти в суспільстві глобального розвитку і ризику – намагатися передбачати майбутнє і проєктувати його (випереджальна функція освіти).

Елементи системного представлення ЗСО як об'єкти трансформації (е). Подальшим кроком є визначення елементів системного представлення об'єкта дослідження. Виділення елементів системи освіти є досить складним завданням. Зазвичай, на початковому етапі дослідники формулюють визначення, які переважно запозичуються з їх досвіду та інтуїції. Отож, на перший погляд, елементами системи ЗСО є 20 тисяч шкіл, приблизно таких,

³⁵ Щедровицький П.Г. Изменения в мышлении на рубеже XXI столетия: социокультурные вызовы и последствия использования рамочных техник [Електронний ресурс] // Архив Чтений памяти Г.П. Щедровицкого. XIII Чтения – Режим доступа: <http://www.fondgp.ru/lib/chteniya/xiii/texts>.

які нам відомі, бо в них навчалися ми, навчаються наші діти, біля якоїсь школи ми проходимо щодня, знаємо дещо про 100 кращих шкіл України з довідників і маємо гігантський емпіричний матеріал про ЗСО, з якого зафіксовано лише окремі моменти в написаних історіях шкіл України.

З іншого погляду, елементами системи ЗСО є понад 5 млн. учнів і 515 тис. учителів у приміщеннях цих шкіл і поза ними – у своїх квартирах, на вулицях міст і сіл країни. А оскільки щороку ЗСО випускає 0,5 млн. випускників шкіл, то зрештою, чи не є елементами системи ЗСО все сучасне населення України (приблизно 42 млн. людей), долю одних з яких спрямувала ЗСО, а інших – можливо й скривдила, бо не дала своїм колишнім вихованцям у свій час необхідних інтелектуальних і соціально-культурних «капіталів»?

Тут постають важливі питання про межі ЗСО як соціоекономічної системи суспільства, якими повинні бути обумовлені передусім прерогативи державного управління.

Визначення меж ЗСО. Очевидно, що система ЗСО має часові, просторові (географічні), інституційні та знаннєві межі. Часові та інституційні межі ЗСО окреслюються як законодавством, так і Міжнародною стандартною класифікацією освіти (МСКО), розробленої ЮНЕСКО для статистичного опису національних систем освіти і оцінки національних програм освіти з метою порівняння в міжнародному плані³⁶. Основною одиницею класифікації МСКО є програма освіти. Загальна середня освіта – тип програм, за МСКО, призначений, головним чином, для того, щоб надати тим, хто навчається, поглиблене уявлення про предмет або групу предметів, з тим, щоб підготувати їх – хоча це і не ставиться як обов'язкова мета – до отримання подальшої освіти на цьому ж або вищому рівні. Як правило, це програми шкільного навчання, і вони можуть, хоч і не обов'язково, включати елементи професійної освіти.

³⁶ UNESCO (2006): International Standard Classification of Education – ISCED 1997. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/isced/ISCED_A.pdf.

Інституційні межі ЗСО встановлено відповідно до ст. 4 Закону України «Про загальну середню освіту», в якій система ЗСО складається з наступних п'яти підсистем³⁷:

а) загальноосвітні навчальні заклади всіх типів і форм власності, в тому числі для громадян, які потребують соціальної допомоги та соціальної реабілітації;

б) навчально-виробничі комбінати;

в) позашкільні заклади;

г) науково-методичні установи та органи управління системою загальної середньої освіти;

д) професійно-технічні та вищі навчальні заклади I-II рівнів акредитації, що надають повну загальну середню освіту.

Однак, варто зазначити, що в «Загальних відомостях про загальну середню освіту в Україні»³⁸, статистика подається лише про традиційні навчальні заклади ЗСО, які належать до підсистеми а), відповідно про б) – д) нічого не повідомляється. Ці елементи б) – д) системи ЗСО – «навчально-виробничі комбінати», «позашкільні заклади», та «професійно-технічні та вищі навчальні заклади I-II рівнів акредитації, які надають повну загальну середню освіту», департамент ЗСО не бере до уваги, оскільки вони знаходяться у відомстві інших департаментів МОН. А з цими НЗ якраз виникають різноманітні проблеми щодо проведення державної підсумкової атестації³⁹, переліку предметів загальноосвітньої підготовки у вищих навчальних закладах I-II рівнів акредитації, які здійснюють підготовку кадрів

³⁷ Закон України «Про загальну середню освіту» – С.4.

³⁸ Загальні відомості про загальну середню освіту в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/main.php?query=education/average/average>.

³⁹ Міністерство освіти і науки України (МОН) Лист № 1/9-208 від 29.04.2003 "Про недоцільність зрівнювання вимог до проведення державної підсумкової атестації студентів із загальноосвітніх предметів у вищих навчальних закладах I – II рівнів акредитації та державної підсумкової атестації учнів (вихованців) у системі загальної середньої освіти (підписав Заступник державного секретаря В.О.Огнев'юк) // По состоянию на 26 марта 2007 года. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.uapravo.net/data/base39/ukr39995.htm> (25 авг 2010).

на основі базової загальної середньої освіти, який встановлюється МОН на основі подання Директора департаменту вищої освіти⁴⁰.

Зауважимо, що таке субстанційне бачення системи ЗСО як мережі ЗНЗ не є загальноприйнятим навіть у наших найближчих сусідів. Так, Закон РФ про освіту в Статті 8-й «Поняття системи освіти» заявляє, що «система освіти в Російській Федерації являє собою сукупність взаємодіючих: спадкоємних освітніх програм і державних освітніх стандартів різного рівня й спрямованості; мережі реалізуючих їх освітніх установ незалежно від їхніх організаційно-правових форм, типів і видів; системи управління освітою і підвідомчих їм установ і організацій»⁴¹. Закон Республіки Білорусь від 5 липня 2006 р. «Про загальну середню освіту» стверджує, що білоруська система ЗСО містить у собі освітні стандарти ЗСО, розроблені на їхній основі навчальні плани й навчальні програми; загальноосвітні установи, інші установи освіти, що здійснюють навчання й виховання на ступенях ЗСО, організації, що забезпечують ефективне функціонування системи ЗСО, в тому числі її науково-методичне забезпечення; республіканські органи державного управління й місцеві виконавчі й розпорядницькі органи в межах їхніх повноважень щодо управління в сфері ЗСО; учасників освітнього процесу⁴². Отже, межі системи ЗСО навіть законодавством різних країн визначаються по-різному, однак, безперечно, мова йде про адекватні між собою об'єкти.

Хоча до системи ЗСО Законом України «Про загальну середню освіту» не включено навчальні заклади «школи – дитячі садки», МОН заявляє, що «з метою забезпечення наступності та неперервності дошкільної та початкової освіти в Україні з другої половини 90-х років функціонують навчально-

⁴⁰ Наказ Міністерства освіти і науки № 587 від 17 червня 2010 року «Про затвердження переліку предметів загальноосвітньої підготовки у вищих навчальних закладах I-II рівнів акредитації, які здійснюють підготовку кадрів на основі базової загальної середньої освіти».

⁴¹ Закон Российской Федерации «Об образовании». Глава II. Система образования [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ruob.ru/glava2.html>.

⁴² Закон Республики Беларусь 5 июля 2006 г. № 141-З Об общем среднем образовании. Принят Палатой представителей 14 июня 2006 года. Одобрено Советом Республики 16 июня 2006 года [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.yurist.by/ob-obshchem-srednem-obrazovanii>

виховні комплекси (об'єднання) «Школа – дитячий садок», «Початкова школа – дитячий садок»⁴³. Ця інформація підтверджується ситуацією в Києві, в якому створено 56 шкіл-дитячих садків, в яких навчається і виховується 4492 учні за програмою початкової загальноосвітньої підготовки⁴⁴.

Отже, на межах системи ЗСО знаходяться такі навчальні заклади як б), в) та д):

б) міжшкільний навчально-виробничий комбінат – навчальний заклад для забезпечення потреб учнів загальноосвітніх навчальних закладів у профорієнтаційній, допрофесійній, професійній підготовці;

в) позашкільний навчально-виховний заклад – навчальний заклад для виховання дітей та задоволення їх потреб у додатковій освіті за інтересами (науковими, технічними, художньо-естетичними, спортивними тощо);

д-1) професійно-технічний навчальний заклад – навчальний заклад для забезпечення потреб громадян у професійно-технічній і повній загальній середній освіті;

д-2) вищий навчальний заклад I-II рівнів акредитації – навчальний заклад для задоволення потреб громадян за освітньо-кваліфікаційними рівнями молодшого спеціаліста і бакалавра з одночасним завершенням здобуття повної загальної середньої освіти.

Ще складніші завдання визначення інституційних меж ЗСО постають у зв'язку з наданими ЗНЗ правами входити до складу освітніх округів, комплексів, інших об'єднань, у тому числі за участі навчальних закладів системи дошкільної, загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної та вищої освіти різних типів і рівнів акредитації, закладів культури, фізичної культури та спорту, підприємств і громадських організацій.

Якщо віднайти межі просторової репрезентації системи ЗСО, то географічно і топографічно ми виокремимо території шкільних подвір'їв та

⁴³ Загальні відомості про загальну середню освіту в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/main.php?query=education/average/average>

⁴⁴ Загальна інформація про заклади освіти міста Києва. Школи – дитячі садки [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.edu.kiev.ua/schools/z_info/child.htm

органів управління освітою на чолі з корпусом МОН у Києві на проспекті Перемоги 10. Але відразу постає питання – чи маємо включити в цю «територію» системи ЗСО також шлях учнів з дому до школи і назад, з прикріпленими на стінах будинків чи до тинів екологічними листівками сучасних школярів, чи «зірочками» вшанування ветеранів війни, іншими рекламними постерами?

Шукаючи часову репрезентацію ЗСО, необхідно до історії українського шкільництва додати й сучасну дискусію про школу майбутнього. Якщо при системній реконструкції ЗСО обмежимося лише «сучасною школою», то чи дістанемо ми її, зважаючи що школа зобов'язана встановити і встановлювати комунікації з випускниками минулих років та багатьма організаціями, які сприяють її діяльності.

Але якщо навіть знехтувати цими часовими і просторовими репрезентаціями системи ЗСО і спробувати абстрагуватися від емпіричних уявлень про ЗСО у формі населення України, щорічних когорт випускників шкіл, приміщень і пришкільних ділянок з метою виокремлення сухого залишку діяльності системи ЗСО, і розглядати її як підсистему в системі освіти за схемою МСКО⁴⁵, то межі системи ЗСО також не стануть чіткішими.

Досить вдалим є підхід визначення меж системи на основі оцінки наявної можливості впливу на об'єкт управління (ресурсів та повноважень), що коротко зводиться до визначення Р. Аккофа – «система перебуває на відстані моєї витягнутої руки»⁴⁶. Іншими словами, це означає, що суб'єкт управління визначає для себе межі об'єкта управління, зважаючи на можливість безпосереднього впливу на процеси, для яких вистачає ресурсів та повноважень, тобто лише «керування». Однак, як зазначає О. Суходоля⁴⁷,

⁴⁵ International Standard Classification of Education. ISCED 1997 / UNESCO. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.uis.unesco.org/en/pub/pub.

⁴⁶ Аккоф Р. Цит. за Щедровицкий Г.П. Методология и философия организационно-управленческой деятельности: основные понятия и принципы: Курс лекций. – М.: Наука, 2003. – Т. 5. – 288 с.– С. 366

⁴⁷ Суходоля О.М. Системний аналіз механізмів державного управління у сфері енергоефективності / О.М.Суходоля // Державне управління: теорія та практика: Електрон.наук. фах. журн. НАДУ. – 2005. – № 2.

для соціальних систем лише «керування» недостатньо, необхідно забезпечити також вплив на всі процеси, пов'язані з досягненням цілей, тобто необхідно також забезпечити й «управління» процесами, де ресурсів суб'єкта управління не вистачає. Для соціальних систем необхідний інший підхід щодо визначення меж об'єкта управління (системи), який, зокрема, запропонований Г. Щедровицьким: «межі системи там, де проходять процеси, що впливають на поведінку об'єкта управління»⁴⁸.

Система ЗСО є системою з багатьма межами, або навіть «безмежною». Ще в 1995 р. Рон Ашкенас довів, що «безмежність» для будь-якої організації є передумовою успішності у ХХІ ст., і показав, як відкинути штучні перешкоди, що породжуються ієрархією чи географією, і ставати «безмежною» компанією зі здатністю до швидкого, проактивного і творчого пристосовування до змін у навколишньому середовищі. Декому «безмежна організація» бачиться анархією і хаосом, іншим – викликом. Істина посередині цих двох полюсів. Кордони можуть бути вертикальними і горизонтальними, зовнішніми і географічними, але всі вони можуть бути гнучкішими. Кращі межі є тими, які є «водопроникними». Рон Ашкенас дослідив 500 компаній, щоб продемонструвати, як «зламувати» кордони, щоб збільшити потік ідей, ресурсів і талантів в організацію і з неї, нагору й униз по ієрархії й поверх географічних районів. Такі стратегії можуть використовуватися з метою прорватися через повільну бюрократію, мобілізувати акторів для змін, досягти короткострокових цілей, плануючи довгостроковий успіх становлення глобальної компанії⁴⁹.

«Безмежність» системи ЗСО реалізується сьогодні в напрямі її мережевого розвитку, але це не відкидає необхідності визначення й уточнення меж ЗСО як об'єкта державного управління. Державне управління ЗСО несе відповідальність переважно за роботу вчителів у 20 тисячах шкіл.

⁴⁸ Щедровицкий Г.П. Методология и философия организационно-управленческой деятельности: основные понятия и принципы: Курс лекций. – М.: Наука, 2003. – Т. 5. – 288 с. – С.366.

⁴⁹ Ashkenas Ronald. The Boundaryless Organization: Breaking the Chains of Organizational Structure / Author: Ronald N Ashkenas, Dave Ulrich, Todd Jick. – Publisher: Jossey-Bass, 2002. – 346 p.

Тут цікаво побачити, що якщо МОН керує школами (зміст, підручники, ТЗН, ІКТ, процедури атестації – точніше про розподіл рівнів державного управління за сферами ЗСО – див. таблиці у працях^{50;51}), то сплачується це все видатками з місцевого бюджету, які МОН не обраховує і свої командні директиви переважно не зіставляє з можливістю їх сплатити.

Отже, ЗСО є унікальною системою («безмежність», учителі – якнайбільш масова професія в суспільстві тощо). Відтак постає проблема керованості такої системи. Розуміння керованості системи ЗСО полягає у можливості регулювання її здатності адекватно визначати майбутнє суспільства і забезпечувати успішність у ньому її випускників. А міру успішності керованості визначатиме дистанція між реальним і необхідним.

Найголовніші і найпроблемніші межі в системі ЗСО – знаннєві. Яку сукупність знань опановують і повинні опанувати учні, як окреслюється їхнє коло знання (незнання)? Від встановлення знаннєвих меж ЗСО залежить, зрештою, контент освіти, а від нього – її часові й просторові межі. Встановити знаннєві межі ЗСО повинне допомогти «корінне визначення» системи ЗСО.

«Корінне визначення» системи ЗСО. Складність такого визначення поняття ЗСО, яке стисле, але повного уявлення про систему в її фундаментальній формі, обумовлюється як багатьма теоретичними інтерпретаціями поняття освіти, так і тим, що визначення терміну «ЗСО» в Законах України «Про освіту» (Статті 29, 30) та «Про загальну середню освіту» (Стаття 3) недостатні для специфікації понять «повної ЗСО» і «базової ЗСО», встановлення ступеню її еквівалентності з поняттям «базової освіти», «освіти для всіх», що є висхідним пунктом освітніх реформ у

⁵⁰ Ніколаєв Всеволод. Управління освітою та фінансування освіти. Аналітичне дослідження / Керівник дослідницької групи Всеволод Ніколаєв. Проект “Програма підтримки вироблення стратегії реформування освіти”; Міжнародний фонд “Відродження”; Програма Розвитку ООН; Інститут освітньої політики (Будапешт). 2001 р. – 38 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.irf.ua/files/ukr/programs_edu_ep_331_ua_egfvi.doc.

⁵¹ Проблеми і перспективи розвитку середньої освіти в Україні. / [О.В. Коловіцкова, Ю.В. Луковенко, В.А. Нікітін, Н.В. Слухай, С.В. Слухай, В.М. Якушик]. – К.: Видавничий дім А.С.С., 2004. – 64 с.

контексті двох Всесвітніх конференцій з питань освіти: Джонотьєн / Таїланд, 1990 («Освіта для всіх») і Дакар / Сенегал, 2000 (Всесвітній форум з освіти). Встановлене законодавством визначення ЗСО С. Клепко характеризує як переважно «процесне», в якому «результатні» виходи процесу ЗСО – «оволодіння систематизованими знаннями», «всебічний розвиток особистості» тощо є лише декларативно вказаними. З метою окреслити масштаби і форми, зміст ЗСО С.Клепко пропонує таке визначення поняття повної ЗСО як рівня освіченості⁵²:

«Повна загальна середня освіта – це рівень всебічного (тобто інтелектуального, соціального, фізичного і психічного) розвитку особистості, здобуття якого:

1) є обов'язковим (тобто державою вимагається здійснення особистістю цілеспрямованої пізнавальної і практичної діяльності з оволодіння систематизованими знаннями про природу, людину, суспільство, культуру та виробництво);

2) є необхідним для будь-якої постсередньої освіти або трудової діяльності в будь-якому обраному напрямку спеціалізації (тобто здатність випускника до виходу на ринок праці чи початку виконання ним обов'язків батька-матері);

3) забезпечує свідоме ставлення до обов'язків людини і громадянина, вільне формування політичних і світоглядних переконань;

4) забезпечує здатність особистості до регенерації здобутих знань, тобто швидкого їх відновлення і розширення (здобуття компетентності навчатися протягом життя), та неможливість деградації цього рівня розвитку особистості за принципом Макса фон Лауе «освіта є те, що залишається після того, як все можливе забуде»;

5) забезпечує потенціал динамічного приведення рівня здобутої раніше ЗСО у відповідність до актуального сучасного чи майбутнього стану ЗСО,

⁵² Клепко С.Ф. Визначення поняття загальної середньої освіти у законодавстві // Проблеми модернізації та систематизації законодавства про освіту України. Тези доповідей науково-практичної конференції. 27-28 травня 2010 року. – К. Нора-Друк, 2010. – С. 59.

оскільки суспільні уявлення про вимоги до обсягу ЗСО швидко змінюються (наприклад, необхідність доповнення ЗСО, здобутої до впровадження інформатики в її зміст, сучасними знаннями про комп'ютер)»⁵³.

Запропоновані дослідником критерії, а саме: обов'язковість, необхідність, плюралістичність, регенеративність і акумуляція – можна застосовувати при визначенні доцільності включення до ЗСО тих чи інших елементів навчальних предметів і освітніх галузей. Уточнюючи афоризм Макса фон Лауе, С. Клепко визначає ЗСО «як сукупність певних універсальних інтелектуальних, соціальних, фізичних і психічних автоматизмів (компетентностей, умінь, навичок, сценаріїв, стратегій діяльності, здатностей тощо), здобутих чи вироблених особистістю (бажано до 18 років), необхідних і достатніх для її впевненої і успішної спеціалізації в життєдіяльності, культурі й економіці свого суспільства та світу в цілому»⁵⁴. Це визначення ЗСО як рівня освіченості надає можливість нам сформулювати корінне визначення системи ЗСО як соціоекономічної системи у формі сукупності навчальних закладів, що забезпечують здобуття такого рівня освіченості.

Щоб переконатися, що запропоноване корінне визначення добре сформульовано, тобто його структура надає нам уявлення про всі елементи системи ЗСО, скористаємося аббревіатурою Чекланда CATWOE (customers, actors, transformation process, weltanschauung, owners, environmental constraints – клієнти, актори (учасники), процес трансформації, світогляд, власники, навколишнє середовище), яку він рекомендує використовувати для перевірки повноти перерахування елементів системи. Відповідно конкретизуємо елементи системи ЗСО за CATWOE:

С-Клієнти – всі діти і молодь від 5 до 18 років;

⁵³ Клепко С.Ф. Визначення поняття загальної середньої освіти у законодавстві // Проблеми модернізації та систематизації законодавства про освіту України. Тези доповідей науково-практичної конференції. 27-28 травня 2010 року. – К. Нора-Друк, 2010.

⁵⁴ Там само. – С. 61.

A-Актори (учасники, дійові особи) – педагогічний персонал та система управління;

T-Процес трансформації – ЗСО як соціоекономічна система суспільства;

W-Світогляд/позиція дослідника – реальні чи актуальні сукупності універсальних інтелектуальних, соціальних, фізичних і психічних автоматизмів (компетентностей, умінь, навичок, сценаріїв, стратегій діяльності, здатностей тощо) акторів (учасників) освітнього процесу;

O-Власники – держава і приватні особи;

E-Навколишнє середовище – життєдіяльність, культура і економіка суспільства та світу в цілому.

Наведемо повне формулювання здобутого визначення системи ЗСО, відповідно до принципу SATWOE:

«Система ЗСО є соціоекономічна система суспільства у формі сукупності державних і приватних навчальних закладів, що за допомогою педагогічного персоналу та системи управління забезпечують для всіх дітей і молоді від 5 до 18 років здобуття ними рівня освіченості як сукупності певних універсальних інтелектуальних, соціальних, фізичних і психічних автоматизмів (компетентностей, умінь, навичок, сценаріїв, стратегій діяльності, здатностей тощо), необхідних і достатніх для впевненої і успішної соціалізації та спеціалізації особи в життєдіяльності, культурі, економіці свого суспільства та світу в цілому».

Нагадаємо, що оскільки кожне корінне визначення відображає окремий погляд на проблемну ситуацію, то запропоноване визначення є лише авторським баченням системи ЗСО. Також, оскільки не існує правильних або неправильних коренних визначень, а існують лише більш-менш вичерпні, це лише перші спроби таких формулювань. Наприклад, іншим може бути таке визначення:

ЗСО – соціоекономічна система суспільства для збагачення (формування) людського капіталу випускників і учнів (ЛКВУ) на основі

освоєння ними відповідного обсягу і номенклатури знань, що функціонують у ЗСО, за допомогою людського капіталу учителів (ЛКУ) та відповідного навчального середовища ЗСО (НС), створеного у навчальному закладі.

Однак і це корейне визначення системи, звичайно, не є вичерпним, оскільки існують різноманітні погляди на освіту.

Позиція дослідника (W). Як вже зазначалося, ключовим для методології м'якого системного підходу є поняття *weltanschauung* («світогляд»), що дозволяє усвідомити основи індивідуальних оцінок організаційного поведіння, системи цінностей, тобто суджень, за допомогою яких люди, з одного боку, впорядковують навколишню соціальну дійсність, а з іншого – виділяють в ній головне, визначають критерії, які вони використовують для оцінки навколишньої організаційної дійсності. Однак опис української системи ЗСО та державного управління нею ведеться переважно без окреслення світогляду й позицій дослідника W. Це робить малоосмисленою як процедуру ідентифікації системи ЗСО, так і розвиток її організаційного дизайну як системи, тобто з урахуванням різних позицій суспільних верств. Не претендуючи на повне висвітлення питання про спектр позицій у дослідженні ЗСО, бо це власне філософія управління освітою, перейдемо в площину, де можна зафіксувати дещо певне. Для цього може бути успішним підхід виділення типових прошарків мовних об'єктивацій, які є в наявності у свідомості управлінців, політичних діячів, учених, зрештою, вчителів, і які мають істотне значення для їхньої діяльності.

В. Имакаєв виділив такі типові прошарки мовних об'єктивацій, які наявні у свідомості вчителів⁵⁵:

- 1) мова теоретичної педагогіки;
- 2) мова навчального предмета;
- 3) нормативно-управлінська мова, тобто мова нормативно-правових документів, що безпосередньо регулюють діяльність педагогів на рівні

⁵⁵ Имакаев В.Р. Педагогическое знание // Философские науки. – 2005. – № 3. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.academyrh.info/html/ref/20050310.htm>.

адміністративного функціоналу (навчальний план, тарифікація, розклад, нормативні вимоги до процесу і результату діяльності). Саме в цій мові об'єктивується соціальна роль учителя як професіонала;

4) дидактико-методична мова;

5) мова повсякденного життя.

В. Імакаєв, правильно, на нашу думку, зауважує, що вчитель уявляє освіту як соціальний інститут у термінах тієї мови, в якій освітня реальність легітимізована в даному педагогічному і соціокультурному співтоваристві. Це дозволяє педагогові успішно вести професійну діяльність, не звертаючись до мови теоретичної педагогіки і не відтворюючи мову навчального предмета. Освітня реальність даного освітнього закладу та педагог у ній стають самодостатніми і замикаються на самих собі. «У мене виходить, я можу вчити дітей» – усвідомлення цього факту говорить про те, що освітня діяльність для цього педагога стала звичною, об'єктивувалася. Переважанням у системі освіти педагогів, які досягли соціально-технологічного рівня професіоналізму, В. Імакаєв пояснює той факт, що спроби реформувати систему освіти зверху, нав'язати педагогічній громадськості нові теоретичні конструкції, як правило, не досягають бажаного результату. Впевненість учителя, підкріплена і постійно підкріплювана успішністю і результативністю освітньої технології, яку він регулярно відтворює, змушує його ставити під сумнів усі інші вимоги щодо зміни змісту і структури педагогічної діяльності. Успішність технологічного функціонування, нерозуміння можливостей і відсутність механізмів ефективного залучення педагогічної теорії для поліпшення реальної освітньої практики обумовлюють небажання педагогів раціоналізувати свою діяльність за допомогою теоретичних об'єктивацій. У той же час осмислення освітньої реальності лише із соціального погляду, характерне для теорії соціального знання, не розкриває культурної складової освітньої реальності й можливостей її вдосконалювання.

Виявлена, таким чином, роль дотеоретичних і пояснювальних прошарків освітнього соціального знання, що визначає функціонування школи як соціального інституту, дозволяє зробити істотний для нашого дослідження висновок: «неможливо проектувати розвиток якої-небудь освітньої системи, не працюючи з дотеоретичним і пояснювальним знанням суб'єктів діяльності даної системи, оскільки саме ці компоненти педагогічного знання і є, з одного боку, умовою стабільності діяльності вчителя і сфери освіти в цілому, а з іншого боку – причиною гальмування освітніх інновацій і реформ»⁵⁶.

На жаль, аналогічних досліджень щодо свідомості і світогляду державних службовців чи управлінців у системі ЗСО ми не маємо⁵⁷. Однак, на нашу думку, в ній переважає «нормативно-управлінська мова» і «мова повсякденного життя», а інші – мова теоретичної педагогіки та дидактико-методична мова – майже не використовуються. Про це свідчить, зокрема, лексика нормативних документів, інформаційних матеріалів органів державного управління освітою, в яких термінологія цих мов майже не використовується.

Завершуючи опис системи ЗСО за м'якою методологією П. Чекланда, зауважимо, що в подальшому викладі дослідження ми спробуємо виявити *weltanschauung* («світогляд») управлінців у системі ЗСО, аналізуючи економічні відносини та механізми управління.

Висновки до розділу I

⁵⁶ Имакаев В.Р. Педагогическое знание // Философские науки. – 2005. – № 3. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.academyrh.info/html/ref/20050310.htm>.

⁵⁷ Бондарчук О.І. Соціально-психологічні основи особистісного розвитку керівників загальноосвітніх навчальних закладів у професійній діяльності: монографія / О.І. Бондарчук. – К.: Науковий світ, 2008. – 318 с.

У цьому розділі вирішувалося завдання з'ясувати сутність системи ЗСО як об'єкта державного управління в Україні в контексті суспільних трансформацій, глобалізації та інтеграційних процесів на засадах теорій розвитку систем і організаційного розвитку.

Осмислення категорії розвитку надає можливість встановити, що розвиток є генетична зміна якісних станів системи, зокрема, освітньої, що увиразнюється появою нових форм буття, нововведень, перетворенням внутрішніх і зовнішніх зв'язків при збереженні системної якості об'єктів, що розвиваються. Така об'єктивна природа організаційного розвитку системи ЗСО разом з тим у системі державного управління постає поняттям-конструктом, яке формується суб'єктами державного управління.

Розвиток системи ЗСО як соціоекономічної організації постає категорією теорії державного управління, що інтегрує інші види розвитку в суспільстві – соціальний розвиток, розвиток людини, інституційний розвиток. Розвиток ЗСО образно можна кваліфікувати як «розвиток розвитків». Розвиток освіти моделюється як багатоцільовий і багатокритеріальний процес, спрямованість якого обумовлена як метою розвитку людини, так і системою функціонуючих в суспільстві цінностей. У сферу важливих елементів функціонування і розвитку освіти як соціоекономічної системи безпосередньо включений людський капітал як багатоаспектне, багатогранне явище зі своїми особливостями і власною системою показників.

Розвиток системи ЗСО здійснюється за диференційно-інтеграційним законом розвитку за такими основними критеріями:

1. впроваджуваний системою ЗСО обсяг загальноосвітніх знань як необхідної компоненти інноваційного розвитку суспільства (розвиток контенту – навчального плану, програм, освітніх стандартів тощо);
2. темп організаційних змін організаційного розвитку ЗСО;
3. рівень і глибина підготовки педагогічних кадрів (загальний розвиток і професійний розвиток шкільного персоналу, величина їх опору змінам);

4. локальна широта охоплення системою ЗСО учнівського контингенту і технологічна глибина моделей освіти, що забезпечують її розвиток.

Загальним для всіх перелічених критеріїв є те, що вони служать вимірами широти і глибини розгортання ЗСО як соціоекономічної організації, що надає суб'єктам можливість максимізації здобування матеріального, фінансового, соціального, інтелектуального, культурного, символічного капіталів.

Розвиток ЗСО конструюється і забезпечується діями державних органів управління залежно від структурних умов, успадкованих від минулого, та схем самоорганізації системи ЗСО, що дозволяють їй відтворювати існуючу структуру і підвищувати соціальну результативність і знижувати соціальні ризики в освіті.

У результаті застосування системного аналізу в дослідженні ЗСО, зокрема такого його типу, як м'яка системна методологія П. Чекланда, встановлена теоретична і практична необхідність інтерпретації ЗСО як об'єкта державного управління у формі «м'якої системи», що найбільш повно відображає особливості функціонування і розвитку реальної системи освіти та надає потужний евристичний потенціал для вдосконалення розроблених та проектування нових механізмів, технологій та інструментів державного управління. Однак у системі державного управління переважає розуміння ЗСО як «твердої» системи та вироблення відповідних «твердих» управлінських рішень, що і породжує низку сучасних проблемних недоліків як системи ЗСО в цілому, так і застосованих до неї механізмів державного управління.

Здобутий системний опис сучасної української системи ЗСО надає нам право констатувати, що вона за своїм устроєм продовжує функціонувати подібно до системи планової економіки, в якій є два типи суб'єктів: центр, що ухвалює рішення щодо виробництва і споживання, але не має інформації про виробничі ресурси та індивідуальні потреби, і звичайні суб'єкти, які такою інформацією володіють. Системі ЗСО, організованій як планова система,

властиві відповідні проблеми. Передусім, на центрі, тобто МОН, лежить основне обчислювальне навантаження, що вимагає витрат істотних ресурсів. Разом з тим у МОН немає можливостей контролю ні за правильністю обчислень, оскільки перевірка сама по собі вимагає додаткової інформації і обчислювальних ресурсів, ні за тим, якою мірою об'єкти його управління додержуються наказів центра. Це надає суб'єктам системи ЗСО можливість не повідомляти центру правду про результати і ресурси в тих випадках, коли в результаті маніпуляції повідомлюваною інформацією вони можуть одержувати переваги, більше відповідні їхнім власним перевагам.

Внаслідок цього керуюча підсистема в системі ЗСО все більше дистанціюється від системи ЗСО як мережі ЗНЗ, що підтверджують майже нульовий міністерський вплив на кадрову вертикаль системи ЗСО, нестача фінансів, «косметичні» реформи без аналізу ефективності та віддачі від інвестицій у сферу освіти, відсутність налагодженого стратегічного і концептуального управління змінами. Окремі акти і навіть програми, прийняті поза загальним контекстом функціонування як виживання ЗНЗ, ще більше загострюють виникаюче протиріччя, що, в свою чергу, стає причиною проблем освітніх систем різного рівня загалом і ЗНЗ зокрема.

РОЗДІЛ II. МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ: ТЕОРІЯ, КОНЦЕПЦІЇ, МОДЕЛІ

2.1. Концептуальні підходи до визначення механізмів державного управління

Забезпечити розвиток вітчизняної освіти, лише ухваливши той чи інший нормативно-правовий акт очевидно неможливо. Справа не в формі законів і програм, а в тих конкретних механізмах державного управління, які будуть супроводжувати їх реалізацію, у відповідних в науково-методологічних та організаційно-правових основах їх формування і функціонування. Відразу варто зазначити, що якщо науково-методологічні основи науковцями розробляються як конкретизація концептуальних підходів до державного управління у контексті ЗСО, то встановлення організаційно-правових основ формування і функціонування механізмів державного управління ЗСО вкрай ускладнюються через відсутність нормативно-правового визначення поняття «механізм державного управління освітою».

Використання терміну «механізм» у державних документах щодо освіти є епізодичним і не системним. Так, Державна національна програма «Освіта» («Україна XXI століття») у 1993 р., окреслюючи завдання зі створення в Україні «нової системи управління освітою», серед функцій державного управління освітою визначила створення «системного механізму саморегуляції галузі освіти на загальнонаціональному, регіональному, місцевому рівнях та в навчально-виховних закладах і наукових установах освіти»⁵⁸. Окрім цього загадкового «системного механізму саморегуляції галузі освіти» (невже передбачалася всезагальна автономія освіти в суспільстві?), в Програмі йшла мова про розроблення і запровадження механізму державної оцінки діяльності навчальних закладів, якості

⁵⁸ Державна національна програма «Освіта» (Україна XXI століття). // Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 р. № 896. – К.: Райдуга, 1994. – 52 с.

підготовки фахівців через систему атестації та акредитації; механізмів державної підтримки талановитої молоді; механізму соціального захисту дітей, учнів, студентів та аспірантів, пільгового кредитування, додаткового фінансування для здобуття ними освіти; механізмів економічного стимулювання і пільгового оподаткування науково-дослідної роботи; вдосконалення механізмів фінансово-господарської діяльності місцевих органів державної влади та органів громадського самоврядування навчально-виховних закладів; вироблення ефективних механізмів входження до освітніх і наукових програм ЮНЕСКО, інших міжнародних організацій, фондів тощо.

У Національній доктрині розвитку освіти (2002р.) поняття механізму взагалі згадується лише тричі. Вказано на необхідність «розроблення та запровадження механізму пільгового оподаткування доходів фізичних осіб, які спрямовують власні кошти на оплату навчання» і потребу «удосконалення механізму ліцензування, атестації та акредитації навчальних закладів». Проблемою, що потребує першочергового розв'язання, визнано запровадження «нових економічних та управлінських механізмів розвитку освіти»⁵⁹. Про інші механізми в цих ключових документах освітньої політики в Україні мова не йде.

Тому потрібно розв'язувати дилему – чи залишатиметься поняття механізмів державного управління лише абстракцією теорії державного управління, чи воно повинне легалізуватися як нормативно-правове поняття і, відповідно, потребує розроблення рекомендацій зі встановлення організаційно-правових основ формування і функціонування механізмів державного управління? Дослідження цих питань детально представлено в монографії «Державне управління розвитком загальної середньої освіти в Україні: методології, стратегії, механізми»⁶⁰.

⁵⁹ Національна доктрина розвитку освіти України // Нормативно-правове забезпечення освіти : у 4 ч. – Х., 2004. – Ч.1. – С. 5-24.

⁶⁰ Паращенко Л.І. Державне управління розвитком загальної середньої освіти в Україні: методології, стратегії, механізми: Монографія. – К: Майстер книг, 2011. – 536с.

Поняття «механізм», як і інші інтегральні загальнонаукові поняття, наприклад, «організм», «організація», «комунікація», повсюдно використовується в соціальних та економічних науках і заявляє претензію на універсальність. Існує поширене розуміння, що в управлінні практично всі його елементи можна назвати механізмами. Мабуть така претензія є не зовсім виправданою, оскільки останні досягнення теорії економічних механізмів, соціологічної теорії, які намагаються чітко окреслити поняття соціальних та економічних механізмів, ініціюють питання: що саме означає поняття «механізм»?

Відтак для виявлення загального змісту поняття «механізм державного управління», уточнимо загальну типологію соціальних механізмів, до яких зараховуються «економічний механізм», «державний механізм» як система здійснення державної влади за допомогою сукупності державних органів та установ і «соціальний механізм суспільства» як відносно стійка, стабільна система елементів і зв'язків, що забезпечує функціонування і розвиток суспільства.

Поняття механізму в суспільствознавчих науках. Поняття «механізм» («механізми») широко застосовується в багатьох суспільствознавчих науках і з повним на це правом вважається загальнонауковим. Тлумачні словники механізм у контексті соціальних явищ та процесів найчастіше характеризують як «внутрішню будову, систему чого-небудь»⁶¹.

Соціальний механізм суспільства – поняття, вперше введене О. Контом для пояснення цілісності і життєздатності суспільства як «соціального тіла». На його думку, кожне суспільство має свій соціальний механізм, що забезпечує його виживання і розвиток⁶². Надалі, концепція соціального механізму в різній формі знайшла відбиття в працях практично всіх класиків соціології (Г. Спенсер, Е. Дюркгейм, М. Вебер, Т. Веблен, К. Маркс, Т. Парсонс та ін.).

⁶¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.– С. 523.

⁶² Франчук В.И. Основы современной теории обществ./ Франчук В.И. – М.: ИОС, 2001. – 149 с.

Орієнтація на виявлення соціальних механізмів, що характеризують різні сторони громадського життя, була властива працям радянських соціологів (А. Вишневський, Т. Заславська, Л. Корель, Л. Косалс, А. Кочетков, Ю. Розенбаум, В. Рассохін, Р. Ривкіна, Р. Хакімова та ін.). Коло розв'язуваних за допомогою даної категорії наукових завдань досить широке. Зокрема, з початку 1980-х років велися розробки таких проблем, як виявлення механізмів соціального управління, демографічного розвитку, механізмів стимулювання праці, формування міграційних орієнтацій, соціально-економічного розвитку регіону, соціального механізму розвитку економіки тощо. Одне з визначень механізму подається в збірнику «Соціологія в СРСР»: «Механізм у методології соціальних досліджень виражає виділення в об'єкті особливого утворення (системи елементів і зв'язків), які забезпечують функціонування і розвиток об'єкта, будучи відносно стійким, стабільним; виокремлення механізму дозволяє пояснити існування об'єкта»⁶³.

Лідери новосибірської школи соціології Т. Заславська і Р. Ривкіна визначили соціальний механізм розвитку економіки як «...стійку систему економічного поведіння соціальних груп, а також взаємодій цих груп один з одним і з державою щодо виробництва, розподілу, обміну і споживання матеріальних благ і послуг; систему, регульовану, з одного боку, соціальними інститутами даного суспільства, з іншого боку – соціально-економічними положенням і свідомістю цих груп»⁶⁴.

Соціальний механізм економічного розвитку є структурою, що регулює хід і напрямок розвитку. Особливу увагу заслуговує «господарський механізм» – як категорія, що з-поміж інших споріднених словосполучень найбільшою мірою причетна до управлінської сфери наукового знання. Я. Конрад, зокрема, вважає, що «господарський механізм – це механізм дії економічних законів, які виражають взаємозв'язок економічних потреб,

⁶³ Социология в СССР. – М: Мысль, 1966. – Т. 2. – 512 с. – С. 494-495.

⁶⁴ Заславская Т.И. Социология экономической жизни. Очерки теории./ Заславская Т.И., Ривкина Р.В – Новосибирск: «Наука» сибирское отделение, 1991. – 448 с. – С. 59.

інтересів, стимулів, централізованих і нецентралізованих форм управління і господарювання»⁶⁵. Теоретики держави та права традиційно оперують категорією «механізм держави», якою охоплюють сукупність органів державної влади, що є статичною величиною. У розрізі такого бачення важливими є напрацювання тих науковців, які акцентують увагу на динаміці політико-правової системи і застосовують категорію «функціональний механізм»⁶⁶. Правознавці, в свою чергу, аналізують категорію «державний механізм».

Постає питання, як поєднуються соціальні механізми в такому розумінні з механізмами державного управління? У наведеному контексті соціальний механізм визначається як модель соціального процесу. Механізм державного управління ми не можемо характеризувати як його модель, він є сукупністю тих субстанцій, які ферментують той чи інший соціальний процес. Тобто, механізм державного управління постає як компонент того чи іншого соціального процесу.

«Структурний» і «системний» підходи до поняття «механізм державного управління». Відзначаючи, що стосовно механізмів державного управління немає якогось одного загальновизнаного підходу, Ю. Древаль здійснив аналіз поняття «механізми державного управління» через з'ясування сутності «структурного» і «системного» підходів до їх тлумачення⁶⁷.

Аналізуючи дослідження проблематики механізмів державного управління у працях українських вчених-державознавців. Ю. Древаль фіксує два підходи до тлумачення змісту цієї категорії, які, відповідно до напрацювань Л. Приходченко, називає «структурно-організаційним» (як

⁶⁵ Экономическая энциклопедия / гл. ред. Л.И. Абалкин. – М.: ОАО «Экономика», 1999. – 1055 с. – С. 421.

⁶⁶ Крусян А. Функціональний механізм сучасного українського конституціоналізму / А. Крусян // Юрид. вестник. – 2008. – № 4. – С. 10-18.

⁶⁷ Древаль Ю.Д. Механізми державного управління як наукова проблема [Електронний ресурс]/ Древаль Ю.Д. // Державне будівництво № 2 / 2009 (Державне будівництво – Електронне наукове фахове видання.) – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/1/02.pdf> (Державне будівництво – Електронне наукове фахове видання. Заснований 2006 р.)

сукупності певних складових елементів, що створюють організаційну складову певних явищ, процесів) та «структурно-функціональним» (з акцентом не лише на організаційній основі його побудови, але і на динаміці, реальному функціонуванні)⁶⁸.

У визначеннях поняття «механізм управління», які дають Н. Нижник та О. Машков («складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта»⁶⁹); В. Малиновський («сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів»⁷⁰), О. Коротич («сукупність взаємоузгоджених методів управління»⁷¹), Ю. Древаль помічає наголос на впливах, спрямованих на піделементи системи («фактори», «керовані об'єкти», «структури»), з чітким відокремленням «механізмів» та власне «управління». Саме за цієї причини їх з певною долею умовності, вважає Ю. Древаль, можна назвати «структурними» («структурно-організаційними») підходами до тлумачення механізмів державного управління, і визнає почасти справедливим стосовно наведених тлумачень механізмів державного управління зауваження Ю. Комара про «тяжіння до механістичного підходу», за яким механізм державного управління розуміється як пристрій, що приводить його в дію⁷².

Іншому підходові, що названо «умовно системним», властиве охоплення «механізмами» явища управління та управлінських процесів в цілому. Його виразниками є В. Кноррінг, який зазначає: «управління є процесом, а система

⁶⁸ Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання / Людмила Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одеського регіонального інституту державного управління. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 3 (35). – С. 65.

⁶⁹ Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посібник / Н.Р. Нижник, О.А. Машков ; за заг. ред. Н.Р. Нижник. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с. – С.37.

⁷⁰ Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління : вид. 2-ге, доп. і випр. / В.Я. Малиновський. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с. – С.103

⁷¹ Коротич О. Механізми державного управління: проблеми теорії та практичної побудови / Олена Коротич // Вісн. НАДУ. – 2006. – № 3. – С. 81-82.

⁷² Комар Ю.М. Наукові засади інноваційних механізмів державного управління підготовкою студентів управлінських спеціальностей : [монографія] / Ю.М. Комар. – Донецьк: СПД Купріянов, 2008. – 358 с. – С.80.

управління – механізмом, котрий забезпечує цей процес»⁷³, та Ю. Осипов, який вважає помилковим обмеження механізмів системою «засобів», «методів» та «форм управління»⁷⁴. Близьким до цього підходу є і погляд В. Цветкова, який демократію визначає як механізм управління відповідно до її цінностей і відповідно представлений сукупністю інститутів, форм, процедур діяльності як державних, так і недержавних структур, об'єднань громадян⁷⁵.

Ю. Древаль в основному погоджується з «системним» баченням механізмів державного управління, оскільки воно акцентує діалектичну єдність управління як складної системи та неможливість «жорсткого» відокремлення механізмів від власне державного управління. У зв'язку з цим «механізм», як визнає В. Нерсесянц, «це завжди деяка функціональна характеристика об'єкта»⁷⁶.

Проведене дослідження Ю. Древаля базується на системному підході до розуміння механізмів державного управління, який виходить з неможливості жорсткого відособлення механізмів від державного управління в цілому та необхідності подолання недоліків обмеження механізмів лише «методами» чи «впливом на фактори», зокрема, виведення за рамки аналізу емпіричної складової управлінського процесу.

Якщо коротко підсумувати викладене вище, то механізм державного управління як єдиної системи постає його функціональною підсистемою, яка певним чином прагне структурного відособлення, що виявляється в організаційному розвитку та специфічності у кожному конкретному випадку характерних методів, способів діяльності.

⁷³ Кнорринг В.И. Искусство управления : учебник / В.И. Кнорринг. – М. : БЕК, 1997. – 264 с. – С.1.

⁷⁴ Осипов Ю.М. Хозяйственный механизм государственно-монополистического капитализма / Ю.М. Осипов. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1987. – 400 с. – С.26.

⁷⁵ Цветков В.В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : моногр. / В.В. Цветков. – К. : ТОВ «Вид-во “Юрид. думка”», 2007. – 336 с. – С.42.

⁷⁶ Нерсесянц В.С. Философия права: учебник / В.С. Нерсесянц. – М.: Норма, 2003. – 652 с. – С.567.

Механізми функціонування і механізми управління в теорії управління організаційними системами (ТУОС). З погляду історії, наприкінці 1960-х років, на тлі бурхливого розвитку математичної теорії управління та інтенсивного впровадження її результатів при створенні нових і модернізації існуючих технічних систем, практично одночасно в багатьох наукових центрах як у СРСР, так і за кордоном, розпочалися спроби застосування загальних підходів теорії управління для розробки математичних моделей організаційних систем, зокрема, соціально-економічних систем. Сьогодні ТУОС – це великий розділ теорії управління, що інтенсивно розвивається і включає в себе:

- теорію активних систем (ТАС), що враховує при аналізі і синтезі моделей і механізмів управління цілеспрямованість поведінки учасників організаційної (активної) системи. Основним центром зародження і розвитку даної теорії є Інститут проблем управління РАН (колишній Інститут автоматики і телемеханіки) – наукова школа В. Буркова⁷⁷;

- теорію ієрархічних ігор. Основним центром зародження і розвитку даної теорії є Обчислювальний центр РАН – наукова школа М. Моїсеєва і Ю. Гермейера;

- теорію контрактів («theory of contracts»), що розвивається в основному закордонними вченими і досліджує завдання стимулювання в умовах імовірнісної невизначеності;

- теорію імплементації («implementation theory»), яка розвивається також в основному закордонними вченими і досліджує завдання впровадження групових виборів механізмами планування. Теорія контрактів і теорія імплементації розглядаються як розділи загальнішого наукового напрямку в мікроекономіці – mechanism design⁷⁸.

⁷⁷ Бурков В.Н., Новиков Д.А. Теория активных систем: состояние и перспективы. М.: Синтез, 1999. – 128 с.

⁷⁸ Mechanism Design Theory. Scientific background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2007. Compiled by the Prize Committee of the Royal Swedish Academy of Sciences [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2007/eoadv07.pdf.

Отримані в ТУОС теоретичні результати знайшли своє застосування при створенні прикладних моделей, які, в свою чергу, використовуються на практиці при синтезі або модифікації механізмів управління реальними соціально-економічними системами різних масштабів і спеціалізацій.

Під організаційною системою в ТУОС розуміється організація як об'єднання людей, що спільно реалізують деяку програму або мету і діють на основі певних процедур і правил. Наявність процедур і правил, що регламентують спільну діяльність членів організації, є визначальною її властивістю і відрізняє організацію від групи і колективу.

Відштовхуючись від загального визначення механізму як «системи, устрою, що визначає порядок якого-небудь виду діяльності», ТУОС в організаційних системах виокремлює механізми функціонування – сукупність правил, законів і процедур, що регламентують взаємодію учасників організаційної системи, та механізми управління – сукупність процедур ухвалення управлінських рішень⁷⁹. Механізми функціонування визначають, як поведуться члени організації; а механізми управління – як вони ухвалюють рішення.

ТУОС вивчає механізми управління організаційними системами за допомогою математичного моделювання процедур ухвалення управлінських рішень (системний аналіз, теорія ігор, теорія ухвалення рішень, дослідження операцій).

Щоб керуючий орган – центр – обрав ту або іншу процедуру ухвалення рішень (той або інший механізм управління, тобто залежність своїх дій від дій керованих суб'єктів – агентів), він повинен уміти передбачати поведінку агентів – їхню реакцію на ті або інші керуючі впливи. Тут допомагає моделювання – метод дослідження об'єктів пізнання на їхніх моделях. Маючи адекватну модель, можна за її допомогою проаналізувати реакції керованої системи (етап аналізу), а потім вибрати і використати на

⁷⁹ Теория управления организационными системами [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mtas.ru/about/>.

практиці (етап синтезу) той керуючий вплив, що приводить до потрібної реакції.

Наявність моделей і механізмів управління приваблива як з погляду керуючого органа – тому що дозволяє передбачати поведження керованих суб'єктів, так і з погляду керованих суб'єктів – тому що робить передбачуваним поведження керуючих органів. Тобто, зниження невизначеності за рахунок використання механізмів управління є однією з істотних властивостей організації як соціального інституту.

Механізми управління проектами. Управління проектами (УП) як самостійний розділ теорії управління соціально-економічними системами, що вивчає ефективні методи, форми і засоби управління змінами, з'явився на початку 1980-х років (основний формальний апарат УП – теорія календарно-мережного планування і управління (КМПУ) з'явилася ще в 1950-х роках) та інтенсивно розвивається по сьогоднішній день. Загальне уявлення про сучасний стан УП можна одержати з численних вітчизняних і закордонних монографій, довідників і навчальних посібників (див. список робіт з управління проектами в інформаційному огляді⁸⁰, з якого ми і запозичуємо відомості про УП, що подаємо нижче).

УП базується на такому визначенні проекту: «проект – обмежена в часі цілеспрямована зміна окремої системи із установленими вимогами до якості результатів, можливими рамками витрати засобів і ресурсів і специфічною організацією»⁸¹. Істотну роль в УП грають механізми УП – сукупність законів, правил і процедур, що регламентують взаємодію учасників проекту, у тому числі – процедури ухвалення рішень керівником проекту⁸².

Розроблено і досліджено базові механізми управління проектами, які систематизовано відповідно основних завдань управління проектами за основними чотирма фазами життєвого циклу проекту – розробка концепції,

⁸⁰ Теория управления организационными системами. Механизмы управления проектами [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.mtas.ru/practice/prog_maneg.php

⁸¹ Воропаев В.И. Управление проектами в России./ Воропаев В.И.– М.: Аланс, 1995. – 225 с.

⁸² Теория управления организационными системами. Механизмы управления проектами [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.mtas.ru/practice/prog_maneg.php

планування і розробка, реалізація (здійснення) і завершення проекту⁸³. Оскільки не всі механізми управління проектами можуть бути адаптовані до державного управління ЗСО, наведемо лише їх загальний перелік:

механізми комплексного оцінювання; механізми експертизи; механізми агрегування; тендери і конкурси; механізми матеріально-технічного забезпечення; механізми планування (оптимізації виробничого і комерційного циклів, мінімізації упущеної вигоди тощо); механізми розподілу ресурсу і витрат; механізми управління ризиком; механізми змішаного фінансування; механізми самооплатності; механізми страхування; протизатратні механізми; механізми пільгового оподатковування; механізми ціноутворення; механізми стимулювання; механізми освоєного обсягу; механізми оперативного управління.

Опираючись на теорію управління проектами, розвиток освіти ми можемо представити як певну сукупність проектів розвитку навчальних закладів, органів державного управління, наукових і методичних установ. Відтак ця класифікація механізмів може бути розглянута як сукупність процедурних механізмів, що застосовуються в системі державного управління розвитком освіти, зокрема економічних механізмів управління освітою. Проблема їх адаптації до специфіки ЗСО вимагає окремих досліджень.

Координаційні механізми як основа організаційного розвитку.

Досліджуючи організацію системи ЗСО, її управління та розвиток, не можемо оминати увагою висновки всесвітньо визнаного класика менеджменту Генрі Мінцберга, зроблені ним у книзі «Структура в кулаці»⁸⁴. Розмірковуючи про складні питання організаційного дизайну (створення каркасу організації, що забезпечує її успішне існування, ефективний розподіл службових обов'язків, налагодження системи контролю без зайвої бюрократизації тощо) він визначає фундаментом організаційного дизайну

⁸³ Бурков В.Н. Как управлять проектами./ В.Н. Бурков, Д.А. Новиков. – М.: Синтег, 997. – 188 с.

⁸⁴ Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации / Г. Минцберг; пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 2004. – 512 с.

п'ять координаційних механізмів, за допомогою яких в організації координують її діяльність: взаємне узгодження, прямий контроль, стандартизація робочих процесів, стандартизація випуску продукції і стандартизація навичок і знань (кваліфікації)⁸⁵. Координаційний механізм Г. Мінцберг розглядає як сполучний елемент, частину організації, що надає розуміння складності її функціонування і дозволяє приступити до структурування організацій. Впливати на поділ праці і координацію завдань в організації Г. Мінцберг пропонує за допомогою проектних параметрів, як тих «важелів» і «кнопок», перемикаючи і натискаючи які можна досягати потрібних режимів функціонування і розвитку організації. Ці проектні параметри поділяються на чотири типи: параметри, що використовуються для створення окремих посадових позицій в організаціях; параметри, необхідні для проектування всієї організаційної надструктури, параметри, які використовуються для конкретизації, «пожвавлення» надструктури; та параметри, що використовуються для створення системи ухвалення рішень організації (тобто пов'язані з «децентралізацією»)⁸⁶.

Структура організації повинна бути спроектована таким чином, вважає Г. Мінцберг, щоб організація володіла і управляла системами робочих потоків і сама задавала взаємозв'язки між своїми частинами. Г. Мінцберг виділяє п'ять частин організації. Основу організації становить операційне ядро, до якого входять оператори – люди, які виконують базову роботу з виробництва продуктів і надання послуг. Керівництво операторами здійснює стратегічний апекс (або стратегічна вершина). Середина лінія – ієрархія проміжних повноважень між операційним ядром і стратегічною вершиною. Ускладнення організації вимагає такого механізму координації діяльності, як стандартизація, відповідальність за яку несуть співробітники-аналітики, які також виконують адміністративні функції, але іншого роду (нерідко їх називають апаратними або штабними) і утворюють так звану

⁸⁵ Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации / Г. Минцберг; пер. с англ. под ред. Ю.Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 2004. – 512 с. – С.9-18.

⁸⁶ Там само. – С. 22-44.

техноструктуру, розташовану поза ієрархією лінійних повноважень. Нарешті, розвиток організації звичайно супроводжується створенням різних допоміжних підрозділів⁸⁷. Відповідно до рис. 2.1, в основі організації лежить операційне ядро, з'єднане через менеджерів середньої лінії зі стратегічним апексом; із двох сторін до ієрархії прилягають техноструктура і допоміжна частина.

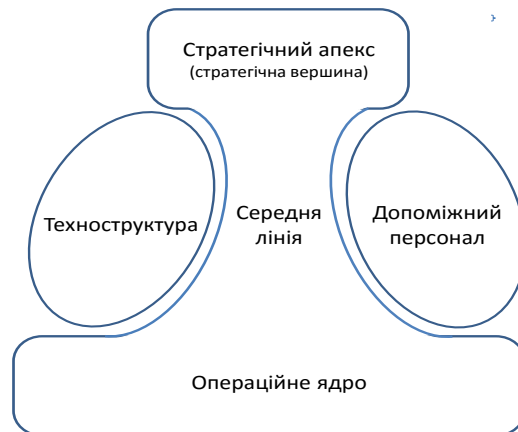


Рис. 2.1. П'ять основних частин організації за Г. Мінцбергом

Організація розглядається як структура, в якій борються п'ять різних рушійних сил кожної з її частин. Ці п'ять сил зображені на рис. 2.2.

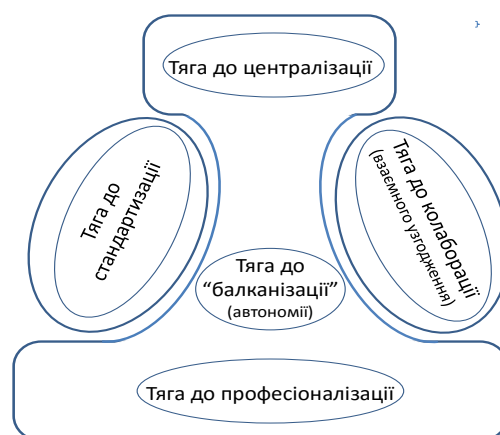


Рис. 2.2. П'ять сил, що рухають організацію за Г. Мінцбергом

⁸⁷ Там само. – С. 12-14.

Г. Мінцберг встановлює взаємну однозначну відповідність між конфігураціями організації, координаційними механізмами, частинами організації і типами децентралізації (див. табл. 2.1)⁸⁸. Звичайно, більшість організацій зазнають впливу всіх п'яти сил; однак тою мірою, в якій обставини сприяють одній з них, організація тяжіє до певної конфігурації.

Таблиця 2.1

Відповідність між конфігурацією організації, координаційними механізмами, частинами організації та типами децентралізації

<i>Структурна конфігурація організації</i>	<i>Основний координаційний механізм</i>	<i>Ключова частина організації</i>	<i>Тип децентралізації</i>
Проста структура	Прямий контроль	Стратегічний апекс	Горизонтальна і вертикальна централізація
Механістична бюрократія	Стандартизація робочих процесів	Техноструктура	Обмежена горизонтальна децентралізація
Професійна бюрократія	Стандартизація навичок і знань (кваліфікації)	Операційне ядро	Горизонтальна і вертикальна децентралізація
Дивізійна форма	Стандартизація випуску	Серединна лінія	Обмежена вертикальна децентралізація
Адхократія	Взаємне узгодження	Допоміжний персонал	Вибіркова децентралізація

Отже, стратегічна вершина прагне до централізації, завдяки якій одержує можливість зберігати контроль над ухваленням рішень. Це стає можливим, коли для координації діяльності використовується прямий контроль. У випадку наявності відповідних умов виникає конфігурація, іменована простою структурою.

⁸⁸ Там само. – С. 115-117.

Техноструктура бореться за стандартизацію робочих процесів; розроблення стандартів є змістом її існування. Дане устремління рівносильне тяжінню до обмеженої горизонтальної децентралізації. Якщо умови сприяють цьому прагненню, організація структурується як механістична бюрократія.

Представники операційного ядра, зі свого боку, прагнуть мінімізувати вплив адміністраторів-менеджерів та аналітиків на свою діяльність. Тобто вони підтримують горизонтальну й вертикальну децентралізацію. Досягнувши цього, вони діють відносно автономно, домагаючись необхідної координації за допомогою стандартизації кваліфікації. Таким чином, оператори виступають за професіоналізм – тобто за підвищення рівня використовуваних ними навичок навчання поза даною організацією. Якщо умови сприяють цьому, організація структурується як професійна бюрократія.

Менеджери серединної лінії також є прихильниками автономії, але вони домагаються її іншим способом – «віднімаючи» певний обсяг владних повноважень у стратегічного апекса й, якщо необхідно, в операційного ядра і концентруючи їх у своїх підрозділах. По суті, вони віддають перевагу обмеженій вертикальній децентралізації. Як наслідок, менеджери серединної лінії випробовують тягу до «балканізації» структури, до розщеплення її на ринково орієнтовані організаційні одиниці, які можуть контролювати власні рішення; у справі координації менеджери обмежуються стандартизацією випуску. Якщо умови сприяють цьому прагненню, виникає дивізійна форма організації.

Нарешті, допоміжний персонал здобуває максимальний вплив в організації не тоді, коли його члени одержують автономію, але коли для ухвалення рішень потрібне об'єднання, колаборація їхніх зусиль, їхніх знань. Це можливо, коли організація структурує виробничу діяльність у робочих сузір'ях, які в результаті децентралізації вибірково наділяються владою і можуть координувати взаємодії усередині груп або між ними за допомогою

взаємного узгодження. Якщо умови сприяють тяжінню до колаборації, організація приймає форму адхократії – вибірково децентралізованої проектної органічної структури, в якій широко використовуються інструменти взаємодій.

Концептуальний опис організації Г. Мінцберга може безпосередньо бути застосований до аналізу системи ЗСО як у цілому, так і до кожної її окремої частини.

Розглянемо в ракурсі загальної теорії організаційного дизайну Г. Мінцберга організацію системи ЗСО. Стратегічна вершина ЗСО в формі МОН для координації діяльності використовує прямий контроль техноструктури, допоміжної частини і серединної лінії. Природне органічне прагнення стратегічного апексу до централізації, завдяки якій він одержує можливість зберігати контроль над ухваленням рішень, не врівноважується природними устремліннями інших частин, внаслідок чого виникає організаційна конфігурація системи ЗСО, яка виявляється «простою структурою» і яка має як переваги, так і недоліки, встановлені Г. Мінцбергом⁸⁹. Проста структура, на його думку, найризикованіша з усіх організаційних конфігурацій. Проста структура є, фактично, «власністю однієї людини». Як доводить Г. Мінцберг, в організації з простою конфігурацією відсутні сили, що врівноважують пануючу в ній одноособову владу, що їй дозволяє зловживати нею. Така влада залежить від здоров'я і примх однієї людини; «один серцевий приступ може буквально знищити головний координаційний механізм організації», – пише Г. Мінцберг, повертаючи нас до дискусії про причини невдалого реформування освіти в Україні, які ми вже обговорювали вище. Тут ми можемо зробити висновок про необхідність зміни структури організації системи ЗСО через удосконалення державних механізмів управління. Хоча зараховувати систему ЗСО до «простих структур» буде перебільшенням, про що, наприклад

⁸⁹ Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации / Г. Минцберг ; пер. с англ. под ред. Ю. Н. Каптуревского. – СПб.: Питер, 2004. – 512 с.; С. 121-122.

свідчить використання окрім «прямого контролю» й інших координаційних механізмів – таких, як стандартизація робочих процесів (передусім впровадження стандартів освіти різних рівнів), стандартизація кваліфікації (атестаційні процедури щодо персоналу), стандартизація випуску (зовнішнє незалежне оцінювання). Проблемним є використання в системі державного управління ЗСО механізму взаємного узгодження, тобто в певних питаннях його не помічаємо, а в інших спостерігаємо встановлений довгий ланцюг узгоджень, який стримує динамізм розвитку організації. Тому структурна конфігурація організації ЗСО може бути схарактеризована як адхократія, ключовою частиною організації в цьому випадку є допоміжний персонал. Адхократичний характер ЗСО можемо побачити у випадках поширення підручників у школах, і взагалі в питаннях розподілу ресурсів, які вирішує допоміжний персонал державного управління системою ЗСО, фінансово-господарські підрозділи, працівники яких (економісти та бухгалтери) уявлення про освітній процес мають лише зі власного навчального досвіду.

Теорія економічних механізмів: механізм як взаємодія (стратегічна гра) між суб'єктами і центром. У сучасному інституціональному аналізі, що є методом вироблення рішень політичних проблем шляхом глобального аналізу інститутів та їхнього середовища (функцій, рівнів, а також діючих осіб та їхнього поведіння)⁹⁰, все ширше застосовується категоріальний апарат теорії економічних механізмів – поняття економічного механізму, сумісності стимулів, імплементації, а також логіка її ключових результатів⁹¹. (Про інституціоналізм детально розглядається в статті С. Патрушева⁹²). Евристичними для теорії державного управління освітою та практики освітнього менеджменту можуть бути основні досягнення теорії економічних

⁹⁰ Халаш Габор. Образовательная политика: новые вызовы и возможности [Електронний ресурс] / Халаш Габор // «Государственное управление в переходных экономиках». – 2002. – № Осень. – С. 29.– Режим доступа : http://lgi.osi.hu/publications/2002/114/ru/fall2002ru_page2.html

⁹¹ Измалков С. Теория экономических механизмов: Нобелевская премия по экономике 2007 г. / Измалков С., Сонин К., Юджевич М. // Вопросы экономики. – 2008. – № 1.

⁹² Патрушев С.В. Институционализм в политической науке: этапы, течения, идеи, проблемы [Електронний ресурс] / Патрушев С.В. // Журнал Политическая наука. Политический дискурс: История и современные исследования ISSN – М.: Издательство ИНИОН РАН, 2001. №2. – С. 146-186– Режим доступа: <http://elibrary.ru/issues.asp?id=2770&volume=>.

механізмів, внесок у розвиток якої Лео Гурвіца, Роджера Майерсона і Еріка Маскіна був у 2007 р. відзначений Нобелівською премією з економіки.

Що ж таке «механізм» у концепції Л. Гурвіца? Будь-яка взаємодія між суб'єктами, зокрема економічними суб'єктами, розглядається як стратегічна гра. Гра – це опис того, як можуть діяти гравці (економічні суб'єкти) і до чого призведе будь-який набір дій. Механізмом називається сама форма гри. Наприклад, механізм голосування більшістю визначається низкою правил: кожна людина в приватному порядку вибирає одну з наявних кандидатур; голоси, подані за кожну кандидатуру, підсумовуються; переможцем оголошується кандидат, який набрав більшість голосів. Більш суворіше формулювання, запропоноване Гурвіцем, визначає механізм як взаємодію між суб'єктами і центром, що складається із трьох стадій: кожен суб'єкт у приватному порядку посилає центру повідомлення – m_i ; центр, одержавши всі повідомлення, обчислює передбачуваний результат $Y = f(m_1, \dots, m_n)$; центр повідомляє результат Y і, за необхідністю, перетворює його в життя⁹³.

На нашу думку, таке загальне визначення поняття механізму як взаємодії між суб'єктами і центром можна застосувати і в теорії державного управління як сутнісне визначення механізму державного управління.

Механізм державного управління – це сукупність певних правил, яких повинні дотримуватися певні функціонери. Тому зміна механізмів державного управління чи встановлення нових полягає у зміні чи встановленні нових правил функціонування тих чи інших функціонерів. Звичайно, деякі з цих правил можуть не виконуватися або погано виконуватися з якихось підстав чи умов, тоді встановлюються нові правила, щоб домогтися виконання цих правил, що якось нехтуються, або ж уводиться дозвіл на невиконання цих правил. Економічний механізм управління освітою як стратегічну гру розглянемо детальніше у розділі III.

⁹³ Leo Hurwicz, Roger Myerson, Eric Maskin. Теория экономических механизмов (Нобелевская премия по экономике 2007г. часть №1). Электронный ресурс: <http://institutions.com/theories/259-207-1.html/>)

Класифікація механізмів державного управління: адміністративні, економічні, інформаційно-психологічні. На думку В. Корженко, державний механізм управління охоплює «три типи заходів: заходи примусу; заходи стимулювання (перешкоджання) і заходи переконання». Включається він там і тоді, коли звичайні (або природні) ринкові механізми виявляють повну (чи часткову) байдужість до вирішення суперечностей, які супроводжують функціонування соціальної держави. Механізми державного управління, на переконання цього автора, формуються в межах державного механізму управління, спрямовані на вирішення проблем суспільного життя і можуть бути розподілені на адміністративні, економічні та інформаційно-психологічні механізми⁹⁴.

Визначальною рисою адміністративного механізму державного управління є застосування елементів авторитарного типу відносин між суб'єктом і об'єктом управління, якщо йдеться про забезпечення національної безпеки держави.

Економічний механізм державного управління відрізняється від адміністративного тим, що він не примушує і не забороняє економічному суб'єктові виконувати певні дії, залишаючи йому свободу вибору, але цей механізм створює умови, за яких дії економічних суб'єктів коштуватимуть дорожче чи дешевше.

Інформаційно-психологічний механізм так само, як і економічний не обмежує право вибору господарюючого суб'єкта, він ґрунтується на використанні урядом інформації про найрізноманітніші аспекти економічної діяльності, наукові досягнення, негативні чи позитивні наслідки певних дій. Проте уряд, використовуючи інформаційно-психологічний механізм,

⁹⁴ Корженко В.В. Категорії «державний механізм управління» та «механізм державного управління»: порівняльний аналіз / В.В. Корженко, Т.М. Лозинська // Теорія та практика державного управління: зб. наук пр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – Вип. 2 (21). – С. 16-24.

матеріально не винагороджує і не карає людей, як це відбувається при застосуванні економічного механізму⁹⁵.

У системі державного управління ЗСО також застосовуються адміністративні, економічні та інформаційно-психологічні механізми, хоча, на перший погляд, у ньому переважають лише адміністративні механізми. Економічні та інформаційно-психологічні механізми державного управління ЗСО переважно використовуються завуальовано. Брак зрозумілих і чітких економічних механізмів державного управління в ЗСО сублімується широким використанням інформаційно-психологічних механізмів державного управління, які застосовуються переважно стихійно і зводяться до піар-заходів та демонстративного налагодження зв'язків із громадськістю.

Якщо ми проаналізуємо один із найосновніших економічних механізмів державного управління освітою – оплату праці вчителів і керівників шкіл (ставки), який у 2008-2010 рр. зводився до встановлення численних дрібних надбавок і доплат до незначних за величиною ставок, проте надавав можливість постійної інформаційної кампанії в ЗМІ за темою «підвищення зарплати учителям». Відтак цей механізм радше можна кваліфікувати як інформаційно-психологічний механізм державного управління, ніж дійсно економічний, зарахувавши дрібне підвищення зарплат учителів як вартість здійснення цього механізму.

2.2. Науково-методологічні та організаційно-правові основи механізмів державного управління загальною середньою освітою

Дослідження механізмів державного управління освітою проводиться переважно щодо вищої освіти України, зокрема такими вченими, як Ю. Журавльова⁹⁶, Н. Колісніченко⁹⁷, О.Поступна⁹⁸, Л. Яременко⁹⁹, Шумар¹⁰⁰.

⁹⁵ Там само.

⁹⁶ Журавльова Ю.О Механізми державного управління реформуванням вищої освіти України в умовах євроінтеграції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управл.: 25.00.02

Зважаючи на те, що термін «механізм державного управління загальною середньою освітою» обумовлено інтеграцією як знань різних галузей наук, так і категорій неоднакового ступеня узагальнення, нами було проведено термінологічний аналіз праць з проблеми дослідження в науковій літературі та мережі Інтернет¹⁰¹. Результати пошуку за ключовими словами терміну «механізм управління загальною середньою освітою» без лапок російською та українською мовою засвідчили його широку контекстуальну репрезентацію в Інтернеті. Несподіванкою виявилось те, що на кінець 2009р. «в лапках» не знайдено в жодному документі п'яти найбільш популярних інформаційно-пошукових систем. Результати цього пошуку підтвердили актуальність дослідження категоріально-понятійного поля терміну «механізм управління освітою», який виявився відсутнім в Енциклопедії освіти 2008 року, до речі як і решта термінів, у яких базовим є поняття «механізм»¹⁰². Термін «механізм управління середньою освітою» та його характеристику віднаходимо в документах Ради Європи, а саме в рекомендаціях № R (99) 2 «Про середню освіту», що ухвалені Комітетом міністрів 19 січня 1999 року на 656-му засіданні заступників міністрів, в яких вказано на необхідність «...оперативно реагувати на нові і нерідко

/ Ю.О. Журавльова; Одеський регіональний ін-т держ. управління; Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – О., 2009. – 20 с.

⁹⁷ Колісніченко Н.М. Взаємозв'язок державного регулювання та механізмів самоорганізації в управлінні вищою освітою: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Н.М. Колісніченко ; Українська акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2003. – 20 с.

⁹⁸ Поступна О.В. Механізми державного управління вищою освітою на регіональному рівні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управл.: 25.00.02 / О.В. Поступна; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2010. – 20 с.

⁹⁹ 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 / Л.М. Яременко; Науково-дослідний економічний ін-т. – К., 2008. – 20 с.

¹⁰⁰ Шумар Н.Л. Державне регулювання фінансового забезпечення розвитку освіти в Україні: дис. ... канд. економ. наук: спец. 08.00.03 – економіка та управління національним господарством. / Н.Л. Шумар ; Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України. – Донецьк, 2008.

¹⁰¹ Паращенко Л. Проблеми трансформації системи державного управління загальною середньою освітою в Україні: методологічний аспект / Людмила Іванівна Паращенко // Освіта і управління (Науково-практичний журнал).

¹⁰² Енциклопедія освіти: Акад. пед. наук України / [гол. ред. В.Г. Кремень]. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.

непередбачені вимоги..., щоб структура і механізм управління середньою освітою були диверсифікованими і гнучкими, а також щоб вони планувалися під час консультацій з усіма зацікавленими сторонами»¹⁰³.

Проведений нами термінологічний аналіз праць з проблеми дослідження в науковій літературі та мережі Інтернет ¹⁰⁴ дозволяє зробити висновки про те, що базові і похідні терміни, зокрема «механізми державного управління ЗСО», «механізми державного управління розвитком ЗСО» входять до смислового поля науки державного управління та пов'язані з «підтримкою» цілісності об'єкта державного управління – ЗСО. На основі розгляду виявлених характеристик категорійно-понятійного поля проблеми дослідження державного управління загальною середньою освітою та застосування термінологічного і системного аналізу з'являються реальні можливості деталізувати, систематизувати й уточнити сутність існуючих понять, обґрунтувати нові поняття і терміни, здійснити формування глосарію.

Механізми державного управління С. Крисюк зараховує до основних категорій державного управління освітою, до яких належить, передусім, категорія держави, як відображення основного інструменту політичної системи суспільства, що здійснює управління системою освіти. Державна влада, констатує дослідник, «впливає на процеси в освітянському середовищі за допомогою спеціально утворених органів і установ, які є складовими єдиного механізму державної влади»¹⁰⁵. С. Крисюк механізмами державного управління визначає «засоби, важелі, стимули, методи, за допомогою яких суб'єкти управління освітою впливають на освітянську сферу з метою

¹⁰³ Рекомендація Ради Європи № R (99) 2 «Про середню освіту» / [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.coe.kiev.ua/docs/km/r\(99\)2.htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(99)2.htm)

¹⁰⁴ Паращенко Л. Проблеми трансформації системи державного управління загальною середньою освітою в Україні: методологічний аспект // Освіта і управління (Науково-практичний журнал). – 2010 т.13 №1 – С. 72-81.

¹⁰⁵ Паращенко Л. Проблеми трансформації системи державного управління загальною середньою освітою в Україні: методологічний аспект // Освіта і управління (Науково-практичний журнал). – 2010 т.13 №1 – С. 59-60.

досягнення визначених цілей»¹⁰⁶. За характером впливу цей автор виокремлює політичні, організаційні, правові, економічні, соціальні механізми на основі яких здійснюється організаційно-розпорядча, адміністративно-виконавча діяльність органів управління освітою.

С. Крисюк також використовує поняття «механізми державного регулювання освіти», яким називається «система засобів, важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава регулює функціонування і розвиток освіти, що виключає пряме адміністрування»¹⁰⁷. Автор передбачає посилення у майбутньому домінування «механізмів державного регулювання освіти» як складової державного управління, відповідно до міжнародних тенденцій розвитку та зменшення монопольного становища держави, все більшого зосередження її ролі на загальному регулюванні, забезпеченні правового поля і законодавчих гарантій в освітній сфері. Констатуючи розрізнення на практиці форм правового, соціального, економічного регулювання та саморегулювання, С. Крисюк проголошує саморегулювання як досконалий механізм суспільної організації і інструмент, за допомогою якого «держава делегує свої повноваження контролю і нагляду безпосереднім об'єктам управління, що є менш затратним для суспільства, перетворює освіту у відкриту саморегулюючу систему»¹⁰⁸.

С. Крисюк зараховує до основних категорій державного управління освітою також «адміністративне управління освітою» – як діяльність спеціально створених органів управління, що має виконавчий та розпорядчий характер і полягає в організуючому, регулюючому і координуючому впливах на систему освіти шляхом застосування державно-владних повноважень. Вказується на «основний механізм адміністративного управління» – «спеціально створені органи управління, наділені владними

¹⁰⁶ Паращенко Л. Проблеми трансформації системи державного управління загальною середньою освітою в Україні: методологічний аспект // Освіта і управління (Науково-практичний журнал). – 2010 т.13 №1 – С. 60.

¹⁰⁷ Паращенко Л. Проблеми трансформації системи державного управління загальною середньою освітою в Україні: методологічний аспект // Освіта і управління (Науково-практичний журнал). – 2010 т.13 №1 – С. 59.

¹⁰⁸ Там само.

повноваженнями, які виконують виконавчо-розпорядчі функції»¹⁰⁹. «Органи державного управління освітою для реалізації державної освітньої політики використовують певні механізми для досягнення цілей політики»¹¹⁰.

Проте чіткої класифікації механізмів державного управління ЗСО у цій праці автора ми не віднаходимо. С. Крисюк пропонує читачам свого посібника змодельовати «систему соціальних механізмів (економічних, управлінських, соціокультурних, громадських тощо) подолання кризового стану освіти України»¹¹¹ і встановити механізми реалізації положення «освітня реформа має стати справою не тільки державною, а і всенародною»¹¹²; для подальшого розвитку професійно-технічної освіти – запровадити нові механізми оновлення її змісту відповідно до змін у технологіях виробництва та впровадити нові, адекватні змінам в економічній системі, механізми фінансування та матеріально-технічного забезпечення профтехосвіти¹¹³; стверджує про закріплення нових механізмів багатоканального фінансування наукових досліджень за рахунок нетрадиційних позабюджетних джерел: інноваційних фондів, госпдоговорів, міжнародних грантів¹¹⁴.

Також певним змістом наділяються і такі поняття як «механізми державного регулювання освітньої сфери», «механізми здійснення стратегічного управління», «механізми реалізації державної освітянської політики»¹¹⁵; «механізми самоуправління (самоорганізації) органу (структурного підрозділу) державного управління освітою»¹¹⁶; «механізм поліпшення роботи як конкретного навчального закладу, так і освітньої

¹⁰⁹ Там само.

¹¹⁰ Паращенко Л. Проблеми трансформації системи державного управління загальною середньою освітою в Україні: методологічний аспект // Освіта і управління (Науково-практичний журнал). – 2010 т.13 №1 – С. 59.

¹¹¹ Там само. – С. 24

¹¹² Там само. – С. 51.

¹¹³ Там само. – С. 35.

¹¹⁴ Там само. – С. 41.

¹¹⁵ Там само. – С. 72.

¹¹⁶ Там само. – С. 73.

системи»¹¹⁷; «правові механізми реалізації права громадськості на інформацію про діяльність органів управління освітою, навчальних закладів, зокрема звітної інформації як своєрідного громадського контролю за діяльністю органів управління освітою та їх посадових осіб»¹¹⁸; «механізм відбору, підготовки і підвищення кваліфікації педагогічних кадрів»¹¹⁹; «механізм економічної підтримки та фінансування міжнародних стосунків навчальних і наукових закладів та окремих науковців»¹²⁰.

Слід зазначити, що власне і вся система освіти справедливо характеризується С. Крисюком «механізмом самоорганізації, що забезпечує життєдіяльність соціальної системи, змінюючи спосіб трансляції інформації, соціального досвіду, культури і цінностей, впливає на розвиток соціуму»¹²¹, а «механізм детермінації державного управління освітою суспільно-політичною природою здійснюється за схемою «суспільно політична природа – цілі – функції – структура – процес – принципи»¹²².

Дослідження контексту та випадків використання С. Крисюком поняття «механізм державного управління», які, на наш погляд, повно і репрезентативно відображають традиції використання цього терміну в науковій і публіцистичній літературі з проблем освіти, надає нам підстави зробити висновок про переважання інституційного уявлення про механізм державного управління як «засобів, важелів, методів і стимулів», які використовуються в управлінні освітою, про що і свідчить його справедлива оцінка сучасного стану державного управління освітянською сферою як такого, що «еклектично поєднує в собі як інститути, успадковані від радянської командно-адміністративної системи, так і нові, сформовані вже за роки незалежності, які не завжди відповідають стандартам демократичної

¹¹⁷ Там само. – С. 114.

¹¹⁸ Паращенко Л. Проблеми трансформації системи державного управління загальною середньою освітою в Україні: методологічний аспект // Освіта і управління (Науково-практичний журнал). – 2010 т.13 №1 – С. 120.

¹¹⁹ Там само. – С. 201.

¹²⁰ Там само. – С. 208.

¹²¹ Там само. – С. 5.

¹²² Там само. – С. 62; С. 72.

правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою»¹²³. Ми поділяємо також висновок дослідника, що «діючі механізми управління забезпечують лише запізнилу реакцію на ситуації, що складаються. Практично не працюють механізми прогностичного або випереджувального управління. Механізми управління розвитком освіти практично не розроблені. Як наслідок для розв'язання задач управління інноваційними процесами переносяться схеми управління процесами функціонування, що тиражують існуючі недоліки»¹²⁴.

Механізми управління освітою – як процедури ухвалення управлінських рішень. Таку версію тлумачення механізмів управління віднаходимо в праці російського вченого Д. Новікова¹²⁵. На засадах теорії управління організаційними системами дослідник прагне довести міркування про функції, завдання і методи управління освітніми системами до конструктивності, тобто показати, що в сучасній теорії управління існує апарат, який дозволяє будувати ефективні процедури ухвалення управлінських рішень, які він і називає «механізмами управління». Д. Новіков розрізняє механізми функціонування і механізми управління: «Організованість функціонування будь-якої організаційної системи забезпечується наявністю механізмів функціонування – правил і процедур, що регламентують взаємодію її учасників. Більш вузьким є поняття механізму управління – сукупності процедур (тобто офіційно встановлені, передбачені правилами спосіб і порядок дій при здійсненні, веденні справ, операцій, угод) ухвалення управлінських рішень (з цього погляду «механізм управління» і «процедура управління» є синонімами). Таким чином, механізми функціонування і механізми управління визначають, як

¹²³ Паращенко Л. Проблеми трансформації системи державного управління загальною середньою освітою в Україні: методологічний аспект // Освіта і управління (Науково-практичний журнал). – 2010 т.13 №1 – С. 5-6.

¹²⁴ Крисюк С.В. Державне управління освітою: навч. посібник / С.В. Крисюк – К.: НАДУ, 2009. – С. 5-6

¹²⁵ Новіков Д.А. Введение в теорию управления образовательными системами./ Д.А. Новіков – М.: Эгвес, 2009. – 156 с.

поводяться члени організації, і як вони ухвалюють рішення»¹²⁶. Д. Новіков вважає, що «при модернізації моделей управління освітою необхідно перейти від традиційного використання, в основному, всього двох механізмів управління – планування (численних «заходів») і всепроникного контролю» до вирішення комплексу завдань управління, зокрема, моніторингу та аналізу поточного стану освітньої системи (ОС), прогнозу розвитку ОС, цілепокладання (формулювання загальних цілей розвитку та критеріїв ефективності), планування, контроль за розвитком ОС¹²⁷.

Механізми управління ОС у рамках теорії управління на сьогоднішній день, на думку Д. Новікова, розроблені найбільш систематично і повно. Оскільки принципом побудови теорії і відповідних моделей управління ОС прийнята вимога універсальності опису ОС, незалежно від її рівня і галузевої специфіки, то розглянутий набір механізмів управління ОС є конструктором, елементи якого можуть бути використані для побудови або модернізації системи управління в кожному конкретному випадку¹²⁸.

До механізмів управління освітніми системами він зараховує: механізми комплексного оцінювання; механізми експертизи; конкурсні механізми (тендери); механізми розподілу ресурсів; механізми фінансування; механізми стимулювання; механізми оперативного управління¹²⁹.

Вказуючи на актуальність розробки цілісної теорії управління освітніми системами, Д.О.Новіков у цій роботі однак не розглядає сам процес навчання і виховання, оскільки його передусім цікавить аспект управління освітньою системою (освітньою установою, освітньою мережею або освітнім комплексом) як організаційною системою, вважаючи, що процеси освіти та виховання не належать до управління ОС¹³⁰. Тому можна багато що використати з аналізу перелічених механізмів управління, наприклад положення, за яким гарантована ефективність простих конкурсних

¹²⁶ Там само. – С. 31.

¹²⁷ Там само. – С. 22-23.

¹²⁸ Там само. – С. 26.

¹²⁹ Там само. – С. 117-146.

¹³⁰ Там само. – С. 23-24.

механізмів може бути малою, а гарантована ефективність прямих конкурсних механізмів дорівнює лише 0,5 (організатор конкурсу шукає оптимальну з погляду сумарного ефекту комбінацію переможців)¹³¹. Цей висновок є особливо корисним для перегляду механізму українських конкурсів у підручниковиробництві. Проте, на нашу думку, ці механізми мають загальне призначення і тому притаманні не лише для освітніх систем, відтак, без визначення і врахування специфічних механізмів для системи освіти, визначені вище механізми управління не будуть здатними забезпечувати розвиток освіти в повному значенні цього явища, про що йшлося в першому розділі.

Конструктивістський підхід до удосконалення державних механізмів управління ЗСО. Проаналізовані вище концептуальні підходи до визначення механізмів державного управління не надають нам відповіді на питання, чому серед усіх понять, якими відображається і систематизується явище державного управління – інститути та інституції, інструменти, технології, засоби, шляхи, способи, методи, моделі, системи, – найбільш поширеним (якщо брати до уваги тематику дисертаційних робіт у теорії державного управління) є поняття механізму? Мабуть, логічних і онтологічних підстав для цього немає, лише психологічні – за цим поняттям зберігається образність, метафоричність архімедових механізмів. Поняття механізму викликає у нас уявлення про важелі, що здатні забезпечити вирішення певної проблеми. Механізм державного управління є інститутом, але це не просто категорія, що відображає певну організаційну сутність, а передусім інформаційна сутність у нашій реальності, як певна призма, через яку ми дивимося на процеси, що відбуваються. Навряд чи сьогодні можна що-небудь побачити, якщо забрати в нашому баченні цю проміжну ланку або наш інструмент за назвою механізм («інститут»). Механізми (інститути) завжди були і завжди є, і ми створюємо нові механізми (інститути), які дозволятимуть досягати тих цілей, які проголошуються.

¹³¹ Там само. – С.136.

Теорія соціальних механізмів, як показано нами вище, лише складається, і в її рамках, на нашу думку, ще не використано евристичний потенціал добре формалізованої технічної дисципліни – теорії механізмів і машин¹³². Поняття «механізм» (від грецьк. μηχανή – знаряддя, пристрій) у словниках іншомовних слів трактується переважно як пристрій (сукупність ланок або деталей), що передає чи перетворює рух; або ж як сукупність проміжних станів або процесів будь-яких явищ. Такі визначення не враховують онтологічну необхідність механізму, про яку йде мова в теорії механізмів і машин, а саме те, що механізм застосовується в тих випадках, коли не можна одержати безпосередньо необхідний рух тіл і виникає необхідність у перетворенні руху¹³³. У навчальній літературі з теорії механізмів і машин використовують кілька визначень механізму, з яких особливо такі мають для нас значення: «Механізмом називається система твердих тіл, призначена для передачі і перетворення заданого руху одного або декількох тіл у необхідні рухи інших твердих тіл», або «Механізмом називається пристрій для передачі і перетворення рухів і енергій будь-якого роду»¹³⁴.

Тому в конструюванні поняття механізму державного управління як системи «передачі і перетворення рухів і енергій будь-якого роду» чи «передачі і перетворення заданого руху одного або декількох тіл у необхідні рухи інших твердих тіл» та розроблення конкретних специфічних механізмів державного управління важливо помітити необхідність обумовлення таких його елементів:

- має бути даний рух чи енергія, які потрібно передавати;
- власне сам процес передачі і перетворення руху чи енергії;

¹³² Артоболевский И.И. Теория механизмов и машин: учебник для студентов высших технических учебных заведений / И.И. Артоболевский. – 5-е изд., стер., перепеч. с изд. 1988 г. Москва: Альянс, 2008. – 639 с.

¹³³ Артоболевский И.И. Механизм // Большая Советская Энциклопедия [Текст]: / [И.И. Артоболевский, Н.И. Левитский.; гл. ред. А.М. Прохоров; ред. Н.К. Байбаков и др.]; зам. гл. ред. С.М. Ковалёв. [в 30 т.]. / 3-е изд. – М.: Советская Энциклопедия, 1969-1978. – Т. 16: Мёзия – Моршанск – 1974. – 615 с.

¹³⁴ Бейер Р. Кинематический синтез механизмов: Основы метрического синтеза плоских механизмов. / Бейер Р.; перев. с нем. Я. Л. Геронимуса. – Киев – Москва, Машгиз [Южное отделение], 1959. [Отпеч. в Житомире]. – 318 с.

- бачення необхідних рухів суб'єктів, управління якими здійснюється.

Як ці елементи відображено в понятті «механізм державного управління освітою», встановимо за допомогою класифікації механізмів державного управління освітою, яку провели Н. Протасова, О. Овчарук. До основних механізмів державного управління освітою вони зараховують такі механізми: організаційно-комунікативний (надає можливість через систему органів управління освітою забезпечити систему відношень в управлінні освітою для представлення зацікавлених груп і аналізу та узгодження їх інтересів); нормативно-правовий (спрямований на удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності сфери освіти); фінансовий (спрямований на удосконалення системи фінансування та матеріально-технічного забезпечення освіти); кадровий (розроблення і запровадження нових підходів у підготовці та підвищенні кваліфікації працівників і керівників освіти)¹³⁵.

Визначені таким чином організаційно-комунікативний і нормативно-правовий механізми державного управління освітою власне відображають сам процес передачі й перетворення руху чи енергії. Дійсно, взаємодію суб'єктів у просторі освіти можна представити як мережу комунікативних потоків. Таким чином, освіта є континуум протікання взаємодій, відіграє роль комунікативного простору – сфери вироблення інтерсуб'єктивних значень та інтрасуб'єктивних змістів, з наступним виробництвом на їхній базі норм взаємодії. У процесі комунікації в просторі-часі освіти втягується безліч «співрозмовників» – акторів і стейкхолдерів освіти.

Стосовно ж елементів «рух чи енергія, які потрібно передавати» та «бачення необхідних рухів суб'єктів», ця модель механізмів державного управління освітою визначеності не надає. З певною умовністю ці елементи можна вважати латентними в кожному з вказаних механізмів, але тоді фінансовий і кадровий МДУ містять у собі як елементи організаційно-комунікативний і нормативно-правовий МДУ, і навпаки. Отже, механізми

¹³⁵ Споживча політика в системі державного управління: навч.-метод. посіб. / [С.Д. Дубенко, К.О. Максименко, О.В. Овчарук та ін.]; за заг. ред. К.О. Максименко, О.В. Овчарук, Н.Г. Протасової – К.: Тютюкін, 2009. – 248 с., С. 106-107.

державного управління мають гнучку структуру. Для них виконується «принцип мотрійки», тобто рекурсивна вкладеність одних механізмів в інші. Відтак кожний МДУ може бути включений до складу будь-якого іншого, а з кожного МДУ можна виділити деякі складові іншого МДУ. Інакше кажучи, існує можливість довільного встановлення між окремими механізмами державного управління відношень типу «частина – ціле», «рід – вид» або «елемент – клас».

Це підштовхує нас і до висновку, що представити поле державного управління за допомогою механізмів державного управління на зразок картинки з пазлів не вдасться. Державне управління ЗСО, як механізм державного управління освітою, є свого роду «мотрійкою», усередину якої вкладено декілька «мотрійок» поменше (механізми державного управління ЗСО), а в кожному з них – декілька ще менших (процедурні механізми). Картина чітка і, на перший погляд, виглядає цілком переконливою.

У такій логіці модель механізмів державного управління освітою повинна бути доповнена механізмами, які породжуватимуть чи концентруватимуть «рух чи енергію, які потрібно передавати» та «бачення необхідних рухів суб'єктів». Таким механізмом, на нашу думку, може стати механізм цілевизначення системи ЗСО.

Оскільки поняття «механізм державного управління» є категорією теорії державного управління, проте нормативно не визначеним поняттям, то різноманітність версій його тлумачення необхідно трансформувати в робочу дефініцію для досягнення мети дослідження. Системний підхід до механізмів державного управління несе в собі ризик занадто високого абстрагування від реальних ланцюгів здійснення реального державного управління, що результується станом функціонування і розвитку його об'єкта. Вважаємо визначення та опис механізмів управління передусім має дати відповідь на те, як досягатимуться цілі модернізації освіти України, як вирішуватимуться поставлені завдання, як будуть організовані зміни, як мотивуватимуться

учасники тощо¹³⁶. Тому поняття механізму державного управління потрібно конструювати як таке, що, по-перше, сприятиме пізнанню системи державного управління, виявляючи її явні і латентні підсистеми (механізми); по-друге, матиме інституційну визначеність і фіксуватиме об'єкт як для державного управління, так і для громадського впливу.

Отже, можемо зробити висновок, що механізм державного управління є поняттям, необхідним для членування чи структурування системи державного управління. Можна сказати, що в системі державного управління немає нічого поза його механізмами, а в механізмах державного управління немає нічого, щоб не було державним управлінням. Тоді система державного управління постає як система механізмів державного управління, а останні є двох типів – 1) інституційні механізми, які презентуються органами, установами, посадовими особами; 2) процедурні механізми, за якими діють інституційні механізми, або які можуть бути втілені в певних інституційних механізмах, проте можуть бути і «безтілесними» чи неінституційованими. Взаємоперетин інституційних і процедурних механізмів, на наше переконання, і утворюють структуру механізмів державного управління, зокрема, системою ЗСО. Функції державного управління (та суспільні функції об'єкта управління) можуть як породжувати відповідні механізми державного управління, так і можуть залишатися без відповідних механізмів. Так, якщо в системі ЗСО функція забезпечення якості освіти породжує низку специфічних механізмів державного управління (ДПА, УЦОЯО), то функція розвитку освіти фактично не має відповідних механізмів державного управління.

Узагальнюючи проведений аналіз науково-методологічних та організаційно-правових основ формування і функціонування механізмів державного управління загальною середньою освітою наголосимо, що в

¹³⁶ Паращенко Л.І. Проблеми трансформації системи державного управління загальною середньою освітою в Україні (методологічний аспект)/ Людмила Іванівна Паращенко // Освіта і управління (Науково-практичний журнал). – 2010.– т. 13, №1.– С.72-81.

дослідженні механізмів державного управління освітою використовується широкий спектр форм, типів і видів механізмів державного управління, які ініціюються проблемами, потребами, видами діяльності, необхідними для функціонування тієї чи іншої сфери, галузі. В системі державного управління ЗСО здебільшого виокремлюють інституційні механізми державного управління (як сполучні елементи чи частини організаційної системи, які надають єдності функціонування організації і підстави до структурування організацій) та процедурні механізми, передусім як процедури ухвалення управлінських рішень.

За результатами проведеного аналізу концептуальних підходів до визначення механізмів державного управління встановлено, що для теорії державного управління передусім необхідно врахувати досвід використання терміну «механізм» у суспільствознавчих науках. З такої позиції механізм державного управління необхідно розглядати як систему-конфігуратор, яку укладають:

- механізм як частина організації, що виступає сполучним елементом чи основою структурування організацій;
- механізм як сукупність правил, законів і процедур, що регламентують взаємодію учасників організаційної системи та процедури ухвалення управлінських рішень;
- механізм як взаємодія (стратегічна гра) між суб'єктом-центром і об'єктами управління;
- механізм як засіб «перетворення руху» – управлінської енергії в енергію керованої системи.

Отже, механізм державного управління є комплексним системним утворенням, призначеним для перетворення управлінської енергії в зміни керованої системи, і який виявляється у трьох формах – (1) сполучного чи структуруючого компонента організаційної системи; (2) сукупності регламентуючих правил, законів і процедур; (3) взаємодії (стратегічної гри) між суб'єктом-центром і об'єктами управління.

Таке визначення механізму державного управління пояснює як функціонування нинішніх МДУ, так і впровадження нових. Передусім, МДУ з'являється як сукупність регламентуючих правил, законів і процедур, яка приписує органам управління та їхнім працівникам відповідні обов'язки і права та схеми діяльності (тобто формується сполучний чи структуруючий компонент організаційної системи). Після цього розпочинається функціонування МДУ – взаємодія (стратегічна гра) між суб'єктом-центром і об'єктами управління. У залежності від того, як прописані правила функціонування механізму, наскільки вони відповідають інтересам як організаційної системи, так і суб'єкта управління, визначається ефективність механізму державного управління.

2.3. Освітня послуга як «організаційна молекула» механізмів управління освітою

Поняття «механізми організації надання загальноосвітніх послуг» і «механізми державного управління», є досить різнопорядковими. Передусім, поняття «надання загальноосвітніх послуг» можна тлумачити широко – і як діяльність системи ЗСО взагалі, і як діяльність її та підприємницьких структур чи ФОПів (фізичних осіб-підприємців, наприклад, учителів-репетиторів) поза межами формальної системи ЗСО. Можна розуміти вужче, а саме: діяльність підприємницьких структур, ФОПів, інших суб'єктів (наприклад, незареєстрованих репетиторів) поза межами формальної системи ЗСО; проте як діяльність, що здійснюється відповідно до наказу МОН^{137, 138}. Зміст понять «механізми організації надання загальноосвітніх послуг», «надання загальноосвітніх послуг» залежить від понять «послуга, управлінська послуга, державна послуга». Тому розкриття сукупності ЗСО як державної управлінської послуги, обґрунтування необхідності сервісної

¹³⁷ Наказ Міністерства освіти і науки № 643 від 20.07.2007 «Про порядок надання адміністративних послуг».

¹³⁸ Наказ Міністерства освіти і науки № 1051 від 03.11.2010 «Деякі питання виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 796».

організації державного управління ЗСО, впровадження принципів управління відносинами з клієнтами (споживачами) дозволить синтезувати отримані результати в концепцію реформування (модернізації) системи ЗСО, визначити роль та соціальну сутність підприємництва в цьому процесі. Вирішення такого завдання передбачає встановлення ланцюга понять «послуга – управлінська послуга – державна послуга» та концепції молекули організації (organization molecule), тобто стандартних найменших блоків проектування механізмів державного управління розвитком ЗСО.

Аналіз освітнього дискурсу констатує в сучасній ситуації амбівалентність освіти – освіта як діяльність і освіта як послуга, що поставило багатьох педагогів перед вибором стилів реалізації цілей освіти. Звичайно, учень є передусім «виробником», а не тільки «споживачем». Навчання – це не те, що відбувається з учнем, але те, що він сам робить. Те, що вийде в результаті, залежить від якості його власного зусилля в освіті. Учень отримує те, що вкладає. Відтак людина повинна відповідати за власну освіту.

Разом з тим, Національна доповідь «Розвиток системи освіти в Україні в 1995-2004 р.», представлена на Міжнародний форум «Освіта для сталого розвитку: на шляху до суспільства знання», сформулювала стратегічне завдання державної освітньої політики в умовах створення єдиного освітнього простору і глобалізаційних процесів у світі – «вихід української освіти на ринок світових освітніх послуг»¹³⁹. І хоча міністри економіки країн Євросоюзу прийняли 15 квітня 1994 р. у рамках Всесвітньої торговельної організації Генеральну угоду з торгівлі і послуг, у якому освіта розглядається саме як послуга¹⁴⁰, питання «освіта: послуга на відкритому ринку чи суспільне благо?» продовжує бути предметом дискусій. Багато хто вважає,

¹³⁹ Развитие системы образования в Украине в 1995-2004 гг.: национальный доклад представленный на Международный форум «Образование для устойчивого развития: на пути к обществу знания» [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://escoedu.iseu.by/uploads/files/cis3.pdf>.

¹⁴⁰ Генеральное соглашение о торговле в сфере услуг (GATS), заключенное в январе 1994 г., является многосторонним соглашением, которое наряду с Генеральным соглашением по тарифам и торговле (GATT) и Соглашением по торговым аспектам, относящимся к правам на интеллектуальную собственность (TRIPS), являются частью правовой структуры Всемирной Торговой Организации (WTO).

що масова середня загальна освіта повинна бути (і зараз є) суспільним благом, на зразок охорони правопорядку або пенсійного забезпечення, надавачем послуг якої є держава, споживачем – учень. Ефективна система освіти розуміється як розвиток людських ресурсів, а проблеми суспільства пов'язуються з недосконалістю і низькою якістю освіти. Тому державі визначають активну роль у розвитку освіти. Насамперед, вона повинна зажадати від громадян надбання знань і навичок, необхідних їм для того, щоб стати незалежними членами суспільства. А також допомагати громадянам у знаходженні можливостей самореалізації. Тобто мова йде про дві функції державного управління в галузі освіти – забезпечувати обов'язкову освіту за рахунок держави як необхідний мінімум, по-перше, і, по-друге, здійснювати державне регулювання освіти як послуги, що регулюється ринковим механізмом.

Однак є й інша позиція: освіту необхідно перевести в сферу приватного права, на відкритий ринок послуг, зробивши реальним замовником учня в особі його законних представників. Аргументами для такої позиції є дисбаланс між переходом до ринку в економічній сфері і влаштованості масової освіти за адміністративно-командним принципом: знання примусово «розподіляються» за програмами і стандартами. Безумовно, переведення освіти на відкритий ринок послуг не означає переходу до платності освіти й відмови від механізмів розумного суспільно-державного регулювання сфери освіти. Механізми фінансування можуть бути різними: від гарантованих бюджетом освітніх ваучерів до прямого субсидування суб'єктів ринку.

Спроба віднести сферу освіти, як і сферу культури, до сфери послуг для багатьох виглядає недопустимою («торгівля послугами – це не освіта»).

Проте визнаний фінський експерт у галузі освіти П. Сальберг пояснює феномен успішності фінської системи ЗСО такими її особливостями, як:

- 1) надання однакової базової освіти для всіх;
- 2) дослідницько-орієнтована освіта викладачів;
- 3) культура довіри,

- 4) інтелектуальна відповідальність та
- 5) життєздатне лідерство, що панують у системі ЗСО¹⁴¹.

Успіх фінської освіти, на думку дослідника, – це не результат будь-якої основоположної національної реформи освіти, а заснований на безперервному регулюванні навчання відповідно змінних потреб людей і суспільства. П. Сальберг, посилаючись на статтю Rinne і колег (2002)¹⁴², які заявили, що нова риторика й методи нового державного управління принесли революційні зміни в фінському освітньому дискурсі, але не могли укорінитися в освіті так легко, як в інших частинах суспільства, підтверджує думку Aho і колег (2006)¹⁴³, які говорять, що в Фінляндії з 1968 р. залишалися незмінними базові цінності і кардинальне бачення освіти як державної послуги (public service). Уряди, незалежно від їхніх лівих чи правих політичних поглядів, оцінювали освіту як ключову державну послугу (public service) для всіх громадян і підтримували їхню впевненість, що тільки високо і широко освічена нація здатна бути успішною на світових ринках. Отже, в основі успішності фінської системи ЗСО – незмінність базових цінностей і кардинального бачення освіти як державної послуги.

У дискусії про негативи підходів до освіти як сфери послуг, що ніби породжує феномен відчуженості «школи послуг» від дійсних завдань освітнього розвитку, здається, більше лицемірства, ніж здорового глузду. Що може бути протиставлено освіті як сфері послуг? Взятє з радянської ідеології розуміння послуги як чогось меншовагартісного і недостойного в нинішніх умовах призводить до недооцінки вчительської праці як процесу надання освітніх послуг. Спрощене тлумачення послуги в освіті загрожує державному управлінню освітою рецидивом повернення до командного адміністрування.

¹⁴¹ Sahlberg Pasi. Beyond autonomy and accountability: Differing strategies to raising student achievement. Paper presented at the European School Heads Association (ESHA) Conference in Roma, Italy, 2nd November, 2006.– P. 23-31.

¹⁴² Rinne, R., Kivirauma, J. and Simola, H. (2002) Shoots of revisionist education policy or just slow readjustment? // *Journal of Education Policy*. – 2002. – 17(6). – P. 643-659.

¹⁴³ Aho E., Pitkänen K. and Sahlberg P. Policy development and reform principles of basic and secondary education in Finland since 1968. Washington, DC: World Bank, 2006.

Суб'єкт-суб'єктна модель освіти вимагає також адекватного розуміння учнем-суб'єктом і його батьками природи діяльності учителя-суб'єкта як надання послуг, що мають бути адекватно сплачені державою чи споживачем, а не як акт безкорисливого служіння. Учитель є реальна людина і не має почуватися рабом освітнього процесу. Звичайно, це етична проблематика, визначення умов, коли сервісна суб'єкт-суб'єктна модель освіти переходить на рівень платонічних відношень Учитель – Учень. І така платонічність можлива, але для цього вчитель має дістати можливість не бути бідним і мати час для творчості.

Здійснюючи атаку на модель освіти як сферу послуг, завуальовується основна ідея сервісного підходу до освіти, а саме: безпосереднім замовником і споживачем послуг, надаваних Міністерством освіти і науки, в ЗСО є учень – маленький, юний, чи молодий громадянин України. А оскільки МОН уроки не проводить, то його послуги опосередковують учителі, директори шкіл та інші лінійні освітні менеджери, які, в свою чергу, є споживачами послуг МОН. Ця теза, видається, є головною, як у визначенні механізмів розвитку освіти, так і в процесі систематизації послуг МОН.

Однак, перш ніж пропонувати використати термінологію сервісного підходу, необхідно визначитися і конкретизувати: що будемо називати сервісом або послугою, що вона буде в себе включати? Термін «послуга» щодо освіти повинен сприйматися як деякий рівень абстракції, необхідний для структурування і подання інформації, розвитку стандартного розуміння, що таке послуга і як її спланувати або спроектувати, тобто освітню послугу необхідно проектувати як і будь-який інший дискретний продукт. Якщо підходити таким чином, тоді все спрощується і стає на свої місця. Очевидно виявляється необхідність стандартизації термінології, створення каталогу послуг як стандартного подання набору або комплексу діяльностей (робіт) навчального закладу, що представляють собою завершений продукт.

Поняття освітніх послуг, діяльність з надання яких підлягає ліцензуванню, визначено постановою Кабінету Міністрів України від

8 серпня 2007 р. N1019 «Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг»¹⁴⁴. Відповідно п.2. Порядку ліцензування діяльності з надання освітніх послуг, затвердженого цією постановою, ліцензуванню підлягає діяльність з надання таких освітніх послуг:

1) у сфері дошкільної освіти: догляд за дітьми дошкільного віку; виховання і навчання дітей дошкільного віку, корекція їх психологічного і фізичного розвитку;

2) у сфері ЗСО – забезпечення здобуття: початкової загальної освіти; базової загальної середньої освіти; повної загальної середньої освіти;

3) у сфері позашкільної освіти – освітня діяльність за художньо-естетичним, туристично-краєзнавчим, еколого-натуралістичним, науково-технічним, дослідницько-експериментальним, фізкультурно-спортивним або спортивним, військово-патріотичним, бібліотечно-бібліографічним, соціально-реабілітаційним, оздоровчим та гуманітарним напрямками.

У системі ЗСО України про освітні послуги без диференціації їхнього масиву говорять журналісти, якість освітніх послуг є предметом соціологічних досліджень¹⁴⁵, вивчається погляд батьків на якість освітніх послуг¹⁴⁶. Особлива увага приділяється наданню додаткових освітніх послуг, відколи Кабінетом Міністрів України видано Постанову від 20.01.1997 за № 38 «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами»¹⁴⁷. На виконання зазначеної постанови Міністерствами освіти, фінансів та економіки України видано спільний наказ від 27.10.1997 за № 383/239/131 «Про затвердження порядку надання платних послуг державними навчальними закладами», який зареєстровано в

¹⁴⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2007 р. N 1019 «Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг».

¹⁴⁵ Модернізація освіти в Україні. Аналітичний огляд результатів всеукраїнського опитування керівників загальноосвітніх навчальних закладів у 2004 р. Під загальною редакцією О. Овчарук, О. Локшиної / Міністерство освіти і науки України, ПРООН в Україні – К.: "К.І.С.", 2004. – 32 с.

¹⁴⁶ Манько Наталія. Якість освітніх послуг: погляд батьків / Новини з міста Комсомольськ // Проект "Голос громадськості" [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.pvp.org.ua/ukr/news/chronology/?id=857&f=41209>

¹⁴⁷ Постанова Кабінету Міністрів України № 38 від 21.01.97 «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами».

Міністерстві юстиції України 12.12.1997 за № 596/2400¹⁴⁸. Практика і процедура надання додаткових освітніх послуг, механізм розрахунку собівартості і формування ціни платних послуг описані в праці¹⁴⁹, автори якої вважають, що з переліку платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами, реальна можлива діяльність для школи під назвою «платні послуги» на практиці така:

1) довузівська підготовка старшокласників, у тому числі, створення на території школи платних підготовчих курсів (відділень) вищих навчальних закладів;

2) робота різноманітних гуртків або факультативів, не передбачених робочим навчальним планом школи та її штатним розписом (комп'ютерна підготовка, іноземні мови, хореографія, образотворче мистецтво, гра на музичних інструментах тощо);

3) консультації для різних категорій населення (психологічні, юридичні, економічні тощо);

4) позашкільні спортивні секції; «групи здоров'я» для населення;

5) прокат спортивного інвентарю, іншого обладнання, не задіяного в навчальному процесі;

6) послуги з паркування автомобілів (у позанавчальний час);

7) здача в оренду будівель, споруд, обладнання, не пов'язаних з навчально-виховною діяльністю..

Викликає зацікавлення у книзі «Шкільний бюджет у сучасних умовах» пояснення питання «навіщо директору запроваджувати платні послуги?». Виявляється, для легітимізації додаткових до навчального плану занять: «Платні послуги є чи не єдиним способом узаконити різні форми додаткових

¹⁴⁸ Наказ Міністерств освіти, фінансів та економіки України № 383/239/131 від 27.10.1997 «Про затвердження порядку надання платних послуг державними навчальними закладами». Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 12.12.1997 року за № 596/2400.

¹⁴⁹ Шкільний бюджет у сучасних умовах: Практико-орієнтований посібник для директора школи / Ковальчук О. В., Оленич Т. О., Паращенко Л. І., Шукевич Ю. В.; За заг. редакцією Шукевича Ю. В. – К.: Факт, 2009. – 144 с.– С.35-37.

до навчального плану занять, які проводяться в школі в другій половині дня або у вихідні дні, оплатити ці заняття вчителям»¹⁵⁰.

В Україні переважно досліджується система надання освітніх послуг у ВНЗ, лише поодинокі праці стосуються проблематики ЗСО¹⁵¹. Зокрема в дисертації В. Шиловой¹⁵² подано теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової проблеми вдосконалення державного регулювання ринку освітніх послуг в Україні. Автор надає визначення, що «освітня послуга є комплексом цілеспрямованих дій юридичної або фізичної особи, результати яких виражаються в корисному ефекті, що задовольняє освітні, наукові і виховні потреби іншої юридичної або фізичної особи» і вважає освітню послугу особливим видом товару, який створюється в освітній галузі і володіє споживчою вартістю, задовольняє освітні потреби особи, суспільства і держави. У цій дисертації встановлено, що система державного регулювання ринку освітніх послуг в Україні через недоліки правового забезпечення державного управління освітою продовжує залишатися зацентралізованою, подібно системі освіти в СРСР, без необхідної гнучкості, можливості швидкої адаптації до законів, умов зовнішнього середовища, суспільних відносин. Зокрема, автор справедливо відзначає, що «Діяльність загальноосвітніх установ бюрократизована більшою мірою, ніж вищих навчальних закладів, наділених чималою автономією».

З іншого боку, існуюча база даних щодо ВНЗ не може в повній мірі надати майбутньому абітурієнту вичерпної інформації в питанні вибору навчального закладу. Ринок освітніх послуг можна охарактеризувати як хаотичний щодо визначення необхідних спеціальностей на ринку праці;

¹⁵⁰ Шкільний бюджет у сучасних умовах: Практико-орієнтований посібник для директора школи / Ковальчук О. В., Оленич Т. О., Паращенко Л. І., Шукевич Ю. В.; За заг. редакцією Шукевича Ю. В. – К.: Факт, 2009. – 144 с.– С.35-37.

¹⁵¹ Як організувати інноваційні соціальні послуги для дітей з особливими потребами: моделі та документи: рання інтеграція та інклюзивне навчання / Український фонд соціальних інвестицій / Савченко О.О., Кукуруза Г.В., Швалб Ю.М., Луценко Т.М., Крижанівський В.Є.; Сідельнік Л.Л. (упоряд.). – К.: ЛДЛ, 2007. – 256 с.

¹⁵² Шилова В. І. Державне регулювання ринку освітніх послуг в Україні: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Гуманітарний ун-т "Запорізький ін-т держ. та муніципального управління". – Запоріжжя, 2007. – 20 с.

майбутні абітурієнти; не можуть правильно визначити ВНЗ, відповідний їх особистим запитам. Удосконалення механізму державного регулювання освітніх послуг вбачається через введення таких інструментів як освітнє кредитування, освітнє страхування, державна освітня субсидія; здійснити перегляд податкового законодавства; усунути суперечливість положень законодавчих актів; вдосконалити методіку обчислення освітніх нормативів.

З метою оптимізації системи управління освітніми послугами В. Шилова пропонує удосконалити структуру Міністерства освіти і науки України шляхом створення спеціалізованого урядового органу – Державної служби управління якістю освітніх послуг, яка б здійснювала контроль за наданням освітніх послуг ВНЗ, розробляла б єдині технології та процедури оцінки якості освіти, обробляла б інформацію про розвиток ринку освітніх послуг в Україні. Систему управління ринком освітніх послуг поліпшить, на її думку, також створення при обласних державних адміністраціях наглядових рад, метою яких був би громадський контроль адміністрацій навчальних закладів; створення сприятливих умов розвитку фондів підтримки навчальних закладів, недержавного сектору в освіті.

Звичайно, такі пропозиції породжені прагненням інституціоналізувати механізм державного регулювання освітніх послуг, але тут постає питання, чим є насправді система державного управління освітою як не механізмом державного регулювання освітніх послуг? Певною мірою можна виправдати створення в рамках державного управління освітою органів управління якістю освіти, які насправді виявляються інституціями вимірювання якості освіти.

Щоб реалізувати потенціал сервісного підходу до освіти, необхідно сумістити концептуальні уявлення про освіту як сферу послуг з теорією публічних послуг, яка активно розробляється в Україні протягом останнього десятиліття, відтоді як Концепція адміністративної реформи в Україні¹⁵³

¹⁵³ Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи (ред.17.09.2004) [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225.

проголосила пріоритетним завданням «законодавче унормування порядку надання органами виконавчої влади державних (управлінських) послуг». Виразниками нової ідеології функціонування виконавчої влади й місцевого самоврядування як діяльності по наданню державних та громадських послуг є дослідники І. Коліушко, В. Тимощук¹⁵⁴, В. Долечек¹⁵⁵ та ін. Зміна матриці правових координат сучасної людини включає і перехід до нових форм відношення з нею органів виконавчої влади: останні, як і органи місцевого самоврядування, стають «слугами» народу в сфері управління, виконують «управлінські послуги». Термін «управлінські послуги» запозичений з адміністративного права західних країн. Якщо там він має точну сферу смислового використання і є найменуванням певного юридичного поняття, вживаного в законодавстві, науковій доктрині та практиці, то в Україні законодавець не квапиться його запроваджувати в спеціальному законі. Після публікації доповіді ОЕСР «Administration as a Service – the Public as a Client» у 1986 р.¹⁵⁶ лише сьогодні як в Україні, так і в Росії^{157;158} розпочато осмислення цих понять. Опрацювання цих ідей і ухвалення нових установок призвело до впровадження в лексикон державного управління поняття сервісної держави; зокрема це знайшло відображення в Плані; модернізації державного управління¹⁵⁹, який розробниками розуміється як «крок до сервісної держави».

¹⁵⁴ Коліушко І., Тимощук В. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права // Право України. – 2001. – № 5.

¹⁵⁵ Долечек В. С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2005. – 20 с.

¹⁵⁶ Administration as a Service – the Public as a Client : The OECD Report / OECD. – 1986. – 144 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : www.oecd.org.

¹⁵⁷ Рыхтикова Л.Ю. Слуги народа или построение сервисного государства в России [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.allpravo.ru/library/doc108p0/instrum6231/print6232.html>.

¹⁵⁸ Бачило И.Л. Государство социальное или сервисное? (информационно-правовой аспект) / Иллариya Лаврентьевна Бачило // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2010. – № 7. – С. 3-11.

¹⁵⁹ План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та

Саме спрямованість на стратегічні перетворення з метою втілити в життя ідею сервісної держави пронизує пропонувані в збірнику пропозиції.

Концепція адміністративної реформи в Україні розмежовує суспільну систему послуг на державні та ринкові послуги (в тексті концепції вжито зворот «послуги, які ... можливо знайти на ринку послуг»). Серед державних виділено управлінські послуги; державним також позиціонуються громадські (муніципальні) послуги. Проте в цьому документі «управлінські послуги» залишилися лише концептуальними утвореннями, натомість у лексикон і практику державного управління увійшло поняття «надання органами виконавчої влади державних, у тому числі адміністративних послуг». На серпень 2010 р. базовим нормативно-правовим актом, який регулює питання надання адміністративних послуг є постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737 «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг», якою затверджено Тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних послуг. Окрім нього, залишалися чинними також інші нормативно-правові акти. Внаслідок цих рішень були розроблені Переліки адміністративних послуг, що надаються відділами освіти районних державних адміністрацій, та відповідні Стандарти надання адміністративних послуг. Вибірковий розгляд цих переліків, здійснений за інформацією сайтів райдержадміністрації в мережі Інтернет упродовж 2010 р., (див. табл. нижче) свідчить, що під загальною назвою «державні послуги» чи «адміністративні послуги» наводяться різні типи діяльності, які не завжди є державними чи адміністративними послугами та послугами взагалі відповідно до свого функціонального навантаження.

Таблиця 2.2

Перелік державних та адміністративних послуг, що надаються відділом освіти Калуської райдержадміністрації

<i>Назва державної та адміністративної послуги</i>	<i>Найменування органу, в сфері якого надається послуга</i>
--	---

<i>Назва державної та адміністративної послуги</i>	<i>Найменування органу, в сфері якого надається послуга</i>
Ведуть облік дітей дошкільного та шкільного віку	Районна державна адміністрація
Здійснює атестацію дошкільних навчальних установ, розташованих на певній території	Районна державна адміністрація
Здійснює атестацію педагогічних працівників	Районна державна адміністрація
Здійснює атестацію педагогічних працівників дошкільних освітніх установ	Районна державна адміністрація

Таблиця 2.3

**Перелік адміністративних послуг, що надаються відділом освіти
Новоград-Волинської районної державної адміністрації**

<i>Найменування послуги</i>	<i>Структурний підрозділ, який надає послуги, його керівник</i>
Надання дозволу на організацію індивідуального навчання	Методичний центр відділу освіти Новоград-Волинської райдержадміністрації / Рудюк Т.
Надання дозволу на отримання освіти екстерном	Методичний центр відділу освіти Новоград-Волинської райдержадміністрації / Лопатюк В.
Реєстрація учасників зовнішнього незалежного оцінювання	Методичний центр відділу освіти Новоград-Волинської райдержадміністрації / Мамчуровська Н.
Видача цільових направлень	Відділ освіти, головний спеціаліст/Ващенко Н.

Таблиця 2.4

**Перелік адміністративних послуг, що надаються Міністерством
освіти і науки України**

<i>Найменування адміністративних послуг</i>	<i>Надавач послуги</i>
Проведення реєстрації технологічних парків	Департамент інновацій та трансферу технологій
Проведення реєстрації проектів технологічних парків	Департамент інновацій та трансферу технологій
Проведення реєстрації інноваційних проектів	Департамент інновацій та трансферу технологій
Проставлення спеціального штампу «Apostille» (спрощена процедура легалізації документів про освіту)	Департамент міжнародного співробітництва та європейської інтеграції
Видача ліцензій на виробництво дисків для лазерних систем зчитування, матриць	Державний департамент інтелектуальної власності

<i>Найменування адміністративних послуг</i>	<i>Надавач послуги</i>
Видача свідоцтв про облік організацій колективного управління	Державний департамент інтелектуальної власності
Видача свідоцтв про визначення організації колективного управління уповноваженою організацією	Державний департамент інтелектуальної власності
Видача контрольних марок на розповсюдження примірників аудіовізуальних творів фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних	Державний департамент інтелектуальної власності
Нострифікація (визнання іноземних документів про освіту)	Управління ліцензування, акредитації та нострифікації

Постають складні методологічні питання: чим відрізняються власне державні послуги від адміністративних? Управлінські послуги від адміністративних? До якого виду послуг потрібно зарахувати послуги державної системи освіти, так звані освітні послуги?

Якщо проаналізувати, то процес навчання учня в навчальних закладах ЗСО підпадає під основні ознаки адміністративних послуг, які сформульовані в Методичних рекомендаціях щодо підготовки інформації про надання адміністративних послуг (Додаток 2 до наказу МОН України від 20.07.07р. №643)¹⁶⁰. Порівняння однак адміністративних послуг і навчання в ЗНЗ узагальнено в таблиці. Відтак система ЗСО як механізм надання освітніх послуг може бути розглянута в цілому як державна управлінська послуга.

Таблиця 2.5

Порівняння ознак адміністративних послуг і навчання в ЗНЗ

<i>Основні ознаки адміністративних послуг</i>	<i>Основні ознаки навчання в ЗНЗ</i>
Повноваження щодо їх надання закріплені законом і нормативно-правовим актом за органом влади	Повноваження щодо його надання закріплені законом і нормативно-правовим актом за органом влади – МОН.
Надання державної послуги завжди передусе звернення (заява) фізичної або юридичної особи до державного органу	Батьки звертаються до школи з заявою про зарахування на навчання їхньої дитини
Замовник послуги може вільно отримати інформацію та консультацію щодо умов її надання	Так само, але почасти інформація про навчання не завжди відкрита й доступна
Відповідно до закону особа має право	Так само

¹⁶⁰ Наказ Міністерства освіти і науки № 643 від 20.07.2007 року «Про порядок надання адміністративних послуг».

<i>Основні ознаки адміністративних послуг</i>	<i>Основні ознаки навчання в ЗНЗ</i>
вимагати від органу влади розгляду свого звернення (заяви)	
Результатом розгляду заяви є владне рішення державного органу (адміністративний акт), в якому зазначено конкретного адресата (споживача цієї послуги).	Результатом розгляду заяви батьків є владне рішення державного органу (адміністративний акт), у якому зазначено конкретного адресата (споживача цієї послуги) – наказ про зарахування та наказ про видання атестату.

Обґрунтуємо це, розглянувши детально сутність загальної державної управлінської послуги з позиції адміністративного процедурного права.

О. Люхтергандт проводить принципове розрізнення між послугами для загалу та послугами індивідуумам, вказуючи на два види управлінських послуг:

- 1) послуги державного управління щодо всього в загальному сенсі;
- 2) послуги державного управління певним окремим громадянам (фізичним або юридичним особам) за їх заявою.

Загальні послуги надаються установами поточно, без заяви та «безкоштовно». Установи виконують такі послуги на основі передбаченої законом компетенції та їх обов'язку здійснювати поточну діяльність, витрати, спричинені такими послугами, фінансуються із загального державного бюджету, тобто за рахунок загальних надходжень від податків.

Послуги окремим особам (фізичним або юридичним) є особливі послуги, які слугують задоволенню індивідуальних особистих інтересів і виконуються або можуть виконуватись установами (посадовими особами) тільки за заявою відповідної особи, бо держава без такої заяви не може знати, які саме має ця особа інтереси. Те ж саме стосується послуг на комунальному рівні. У зв'язку з цим послуги, які державне (або комунальне) управління надає окремим особам, принципово можуть ними оплачуватись. Із загального бюджету, тобто з коштів від податкових надходжень, вони не можуть

фінансуватися, бо йдеться про задоволення індивідуальних особистих бажань громадян»¹⁶¹.

Відповідно такому спостереженню, як на нашу думку, доцільну й адекватну класифікацію послуг органів державної влади пропонує В. Сороко, зазначаючи, що визначення видів державних послуг доцільно виконати з урахуванням адресації певному колу користувачів. Наприклад: державні послуги, що надаються невизначеному колу осіб – управлінські послуги; державні послуги, що надаються конкретному користувачу – державні адміністративні послуги¹⁶². Таким чином, терміни «управлінська послуга» і «адміністративна послуга» автор розглядає не як синоніми, а як два самостійних види діяльності державних органів. В. Сороко пропонує вживати термін «державні послуги» як консолідуючий, що об'єднує поняття управлінська і адміністративна послуга. Під державною послугою дослідник розуміє дії державних органів стосовно реалізації функцій і завдань держави, визначених Конституцією України, іншими законодавчими актами. Послугами в цьому випадку є надання користувачам результатів виконання функцій державних органів, що являє собою зобов'язання держави перед громадянами забезпечити реалізацію їх прав і обов'язків. Управлінську послугу В. Сороко розглядає як функціональну діяльність державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя; адміністративну послугу – як дію виконавчого механізму державного органу чи його апарату щодо забезпечення інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку¹⁶³.

¹⁶¹ Наказ Міністерства освіти і науки № 643 від 20.07.2007 року «Про порядок надання адміністративних послуг»

¹⁶² Сороко В. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців / В. Сороко // Вісн. держ. служби. – 2004. – № 3. – С. 11 – 19.

¹⁶³ Там само. – С.16.

Нерозвиненість адміністративного процедурного права в Україні позбавляє освіту і ЗСО важливого засобу забезпечення законності управлінської діяльності в освіті стосовно громадянина (фізичної або юридичної особи) та суспільства в цілому. Адміністративні процедурні закони, що утвердилися в європейському правовому і освітньому просторах, прагнуть зменшити стратегічно слабе становище громадянина перед державними установами виконавчої влади. Як вказує О. Люхтергандт, «стан відносин переваги та підлеглості (субординації) між державою та громадянином зменшується завдяки такому право-державному «фокусу» та наближається до типового для відносин між приватними громадянами стану рівності (координації)»¹⁶⁴.

На наше переконання, для розвитку ЗСО як соціоекономічної системи надання ЗСО має розглядатися надання загальної державної управлінської послуги, що призводить до важливих наслідків у системі державного управління.

Осмислення стратегічних завдань адміністративної реформи проводилося з метою запровадження нової концепції (ідеології) функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності із забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг¹⁶⁵. Очікування полягали в трансформації Української державності в державу для людини. Тоталітарному стереотипу щодо жорсткої ієрархічної природи держави, за якої її вищі органи директивно управляють нижчими, а найнижчою ланкою державного організму, його «гвинтиками» є прості громадяни, протиставляється сучасне розуміння демократичної держави. Його квінтесенція полягає в тому, що «не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі в суспільства. Це означає, що держава не управляє громадянами, а надає їм управлінські послуги, тобто

¹⁶⁴ Там само.– С.16.

¹⁶⁵ Концепція адміністративної реформи в Україні . – К.: Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. – 62 с. – С.7.

вчиняє різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації ними своїх прав та свобод. Система надання управлінських послуг має бути організована таким чином, щоб це було зручно громадянам (а не чиновникам), займало мінімум часу, довідок та грошей»¹⁶⁶.

Таке розуміння дає підстави для інтерпретації державного управління як системи надання управлінських послуг, навіть якщо мова не йде про звернення громадян за ними. У зв'язку з цим актуально розглянути освіту як державну послугу, зокрема ЗСО. Усвідомлення так ЗСО є методологічним положенням для аналізу державного управління ЗСО як системи управління відношеннями з клієнтами.

Трактування освіти як державної управлінської послуги надає можливість розв'язати зрештою проблему ставлення держави до приватної освіти, яка не вирішується роками. Розвиток приватного сектору ЗСО для державного управління та й багатьох стейкхолдерів не розглядається і не сприймається як точка розвитку ЗСО, адже мова йде про забезпечення обов'язкової освіти менше 1% учнів України, які навчаються в приватних ЗНЗ^{167, 168}. Нефінансування приватних навчальних закладів ЗСО на виконання ними державного стандарту освіти, зокрема забезпечення їх учнів підручниками, має бути поціноване як ненадання державної управлінської послуги на освіту цим учням та їхнім батькам.

Державна управлінська послуга – це індивідуалізація механізму державного управління. З іншого боку, механізм державного управління – це засіб (план) надання індивідуальних управлінських послуг. Зрештою, державна управлінська послуга – це ключовий елемент (одиниця), з яких складаються механізми державного управління.

¹⁶⁶ Коліушко І., Тимощук В. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права // Право України. – 2001. – № 5

¹⁶⁷ Паращенко Л.І. Приватна школа як чинник демократизації освіти України // Освіта і управління (Науково-практичний журнал). – 2009. – т. 12, №2. – С.138-142.

¹⁶⁸ Паращенко Л.І. Законодавчі перспективи реалізації державних гарантій права на освіту щодо учнів приватних шкіл [Електронний ресурс] // Електронне видання НАДУ. – 2009. – № 2. – Режим доступу :http://www.academy.gov.ua/ej10/doc_pdf/Parashchenko.pdf.

Освітню послугу, надавачами якої є окремих державний навчальний заклад, водночас можна розглядати як державну (управлінську) послугу. Якщо розглядати освіту як послугу, міркування про її якість можуть бути більш конкретними. Незважаючи на те, що в цьому випадку розуміння освіти як категорії соціального блага відсувається на задній план, можна відстежити не тільки статус і компетенцію суб'єкта, що надає послуги (виконавця / послугонадавача), але й умови надання освітніх послуг, що впливають на їхню якість, а також урахувати можливості, інтереси і приватні вигоди осіб, що споживають ці послуги (замовників/ послугоотримувачів).

Про освітню послугу і проблеми її якості говорять переважно щодо сфери вищої освіти, де споживачами виступають студенти. Різке зростання кількості ВНЗ призвело до значного розширення пропозиції освітніх послуг. Цей процес носив (і багато в чому продовжує носити) стихійний характер. Незважаючи на те, що законодавчу базу останніх років, яка регламентує такий процес, не можна назвати бідною, система оцінки якості освітньої послуги в ній є недосконалою. Нормативні акти, присвячені освітній діяльності, стосуються забезпечення якості освітньої послуги, але їхній аналіз в основному зводиться до створення механізмів зовнішнього контролю за діяльністю освітньої установи¹⁶⁹.

Так, І. Жиляєв, констатує сформованість ринку освітніх послуг вищої школи України, визнає недосконалим законодавче забезпечення регулювання цього ринку, яке передусім не враховує процеси маркетингу освітніх послуг, до яких зараховуються:

1) коммодифікація – трансформація в суспільній свідомості публічного блага в товар, надання йому якостей товару, виробленого для купівлі-продажу;

¹⁶⁹ Вольнкіна М. В. Образовательная услуга: проблемы качества / М. В. Вольнкіна // Высшее образование сегодня. – 2004. – N 12. – С. 24-26.

2) стандартизація – виділення якісних характеристик «товарного» блага для вимірювання за допомогою інструментів: правил і конвенцій; метрологічних систем; текстів, дискурсів і нарративів;

3) калькуляція (ціноутворення) – проведення грошової оцінки «блага», що пропонується на продаж, інших трансакцій з метою визначення його вартості;

4) легітимізація цін – подолання суперечливих визначень і оцінок «товарного» блага і вироблення механізмів ціноутворення, зрозумілих споживачам.

В Україні відбувається невинна коммодифікація освітніх послуг. Значна частина населення «погодилася» з думкою, що освітня послуга є товаром. Витрати домогосподарств на освіту у 1999-2009 рр. постійно зростали і досягнули 10-11% від грошових витрат¹⁷⁰.

Не можна не погодитися з висновком І.Жиляєва, що освіта одночасно є інвестицією і споживанням; приватним і публічним благом – споживаючи та інвестуючи в освіту, людина індивідуально збільшує людський капітал, суспільство – збільшує загальний рівень освіченості нації.

Базисом якісної освіти є достатнє і доступне методичне забезпечення діяльності навчальних закладів усіх рівнів, спрямоване на вдосконалення професійної компетентності педагогічних працівників. Керівництво навчально-методичним процесом – компетенція Міністерства освіти і науки України, яке фінансується за окремою бюджетною програмою «Методичне забезпечення діяльності навчальних закладів». Рахунковою палатою встановлено, що в 2006-2007 рр. Міністерство освіти і науки України та його провідна установа в сфері методичного забезпечення – Інститут інноваційних технологій і змісту освіти – кошти державного бюджету на ці напрями використовували неефективно. Міністерство не володіє повною інформацією щодо забезпеченості та потреби навчально-методичної літератури відповідно до структури освіти, навчальних планів і кількості найменувань схваленої та

¹⁷⁰ Жиляєв І.Б. Формування ринку освітніх послуг вищої школи України. – Цит. пр.– С.38

рекомендованої навчально-методичної літератури; не координує процес методичного забезпечення, схваливши і рекомендувавши для використання 3819 методик, за рахунок держбюджету видано лише 76 найменувань методичної літератури.

Не фокусування державного управління ЗСО на принципах надання державних управлінських послуг, зокрема, у галузі методичного забезпечення діяльності навчальних закладів усіх рівнів, дистанціює від актуальних потреб учасників освітнього процесу наукову роботу та систему аналітичної, організаційної, діагностичної, пошукової, дослідницької, науково-практичної та інформаційної діяльності.

Відсутність чіткого визначення МОН складових методичного забезпечення діяльності навчальних закладів, існуюча непрозора система формування завдань та планування видатків державного бюджету на методичне забезпечення діяльності навчальних закладів призвели до неефективного використання коштів загального фонду державного бюджету на суму 10,9 мільйона гривень з порушеннями чинного законодавства й не відповідно до затверджених напрямів. Наявні ресурси розпорошувалися і витрачалися, крім методичної діяльності, на потреби міністерства¹⁷¹. Цей факт традиційно можна списати на недосконалість фінансового планування у МОН, але, на наш погляд, передусім він породжений відсутністю бачення методичного забезпечення діяльності навчальних закладів, вдосконалення професійної компетентності педагогічних працівників як відповідної управлінської послуги з боку МОН, яка має надаватися за відповідним стандартом.

Методичні рекомендації МОН щодо підготовки інформації про надання адміністративних послуг (Додаток 2 до наказу МОН України від 20.07.07 №643) зараховують до адміністративних послуг як складової державних послуг переважно послуги з реєстрації та видачі дозволів, довідок, ліцензій,

¹⁷¹ Методика навчання не йде в ногу з часом. Розглянуто Колегією Рахункової палати. 24.06.2008. [Електронний ресурс] / – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua>.

свідоцтв тощо¹⁷². Формуючи підхід щодо віднесення процесів реалізації повноважень державних органів до категорії державних послуг та основні ознаки адміністративних послуг, ці Методичні рекомендації визначають загальну структуру надання адміністративної послуги (порядок) з таких блоків:

- замовник послуги (потенційний споживач);
- нормативно-правове забезпечення послуги;
- перелік і вимоги до документального супроводження/звернення щодо надання послуги (супроводжувальні документи);
- процедура замовлення послуги;
- процеси реалізації послуги в державному органі;
- форма і зміст результату, який має бути наданий споживачу послуги;
- терміни, що використані в процесі опису послуги.

Також Методичні рекомендації визначають вимоги до опису послуги з таких десяти елементів:

1. Назва послуги (наприклад, «нострифікація», «отримання ліцензії на здійснення освітньої діяльності», «Apostille», «надання дозволу на одержання сертифікатів про освіту», «видача ліцензій на виробництво дисків», «видача свідоцтв про облік організацій колективного управління», «реєстрація технологічних парків, проектів технологічних парків, інноваційних проектів»);

2. Перелік потенційних споживачів послуги;

3. Назва державного органу, який надає послугу, тип і вид послуги:

тип державної послуги – наприклад, адміністративна;

вид послуги – наприклад, реєстрація, нострифікація, апостіль, видача свідоцтв;

4. Вичерпні дані про нормативно-правове забезпечення надання послуги;

¹⁷² Методика навчання не йде в ногу з часом. Розглянуто Колегією Рахункової палати. 24.06.2008. [Електронний ресурс] / – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua>.

5. Зміст послуги;
6. Оплата за надання послуги та процедура проведення оплати;
7. Результати надання послуги;
8. Відповідальність за надання послуги;
9. Схема внутрішнього моніторингу процесів надання послуги;
10. Визначення базових термінів, які використовуються для опису процесів надання послуги.

І хоча структура (порядок) та вимоги до опису надання послуги стосуються адміністративних послуг (реєстраційно-дозвільних), вони можуть бути використані для структурування та опису надання усіх інших послуг державного управління, з яких складається діяльність системи державного управління.

Постає питання, а чи є якісь процеси в системі державного управління, які не можуть вважатися послугами. Окремі зауваження, що не може вважатися адміністративними послугами (наприклад, контрольно-ревізійна діяльність), відповіді на це питання не надають, адже послуга є багатоеlementною діяльністю, структурою із задоволення потреб населення, відтак та ж сама контрольно-ревізійна чи господарська діяльність органів державного управління є елементами загальної структури послуг, які забезпечуються системою державного управління. Т. Маматова довела, що реалізація функції державного контролю по суті є публічною послугою, що надається неявно визначеному клієнту, і запропонувала модель процесу реалізації функції державного контролю як надання публічної послуги¹⁷³. «Наукові дискусії щодо поняття державної послуги, як правило, пов'язані з тим або іншим розумінням «сервісної» концепції держави, що одержала широке поширення в США і ряді країн Західної Європи в 80-х -90-х рр. минулого століття. Відповідно до цієї концепції, зміст і призначення держави полягає в служінні індивідові, і, при її буквальному тлумаченні, практично

¹⁷³ Маматова Т. Реалізація функції державного контролю як надання публічної послуги [Електронний ресурс] / Т.Маматова – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2010_2/10mtvnpp.pdf

будь-яка діяльність держави із взаємодії з індивідом виявляється державною послугою»¹⁷⁴.

Ми вважаємо, що в системі державного управління ЗСО поза послугами більше нічого немає і не може бути. «Організаційною молекулою» системи державного управління є саме послуга.

Термін «організаційна молекула» тут вжито у значенні метафори для шуканої «одиниці» управлінської діяльності. Пошук елементарної складової одиниці певного явища – загальнонауковий підхід. У педагогіці давно тривають суперечки про одиницю освіти та навчального процесу. Аналогічно в теорії управління теж шукають таку одиницю.

Прикладом такого пошуку є підхід до проектування організацій, заснований на архітектурних принципах, який забезпечує рамку спрощення проблем організаційного проектування. Д. Морабіто, І. Сак, А. Бхаті (1999) для моделювання організацій ввели нове поняття молекули організації¹⁷⁵. За аналогією з архітектурою, яка проектує оригінальні конструкції на базі стандартних модулів, вони запропонували концептуальну модель модулів, названих ними «організаційними молекулами», як стандартних блоків організаційної архітектури (An organization molecule is the building block of design). Молекула організації – це інтеграція відомих понять управління або галузей (таких, як бізнес-процес, інформація, культура, знання, структура, стратегія тощо), – одна молекула для кожного типу організаційної галузі або концепції управління. Автори пропонують використовувати молекулу, щоб проектувати галузь і створити «архітектуру в маленькому» (architecture-in-the-small). З'єднуючи кілька молекул в організаційні патерни, створюють «архітектуру у великому» (architecture-in-the-large). Їхній підхід пропонує механізм моделювання, що охоплює організаційне структурування, організаційне знання і навчання, технології та інструменти. Такі патерни

¹⁷⁴ Коженко Я. В. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации / Яна Коженко Васильевна Коженко, Алексей Юрьевич Мамычев // Власть. – 2010. – № 3. – С. 44–46.

¹⁷⁵ Organization Modeling: Innovative Architectures for the 21st [Електронний ресурс] / by Authors: Joseph Morabito , Ira Sack , Anilkumar Bhate Released: 25 June, 1999. – Режим доступу : <http://www.change-management-monitor.com/fullreviews/960309Morecroft.html>.

(зразки) – в основі конкурентоздатної експресії організацій. Моделювання організації може бути розцінене як менеджмент інформаційних систем (MIS), який спрощує процес управління за допомогою розміщення усіх джерел управління в одному місці, так що найважливіші функції здійснюються з одного централізованого місцезнаходження.

Узагальнюючи вищезазначене, механізми управління системою ЗСО можемо представити загалом як певну систему «організаційних молекул» – управлінських, адміністративних, господарських, освітніх.

Висновки до розділу II

Поняття «механізм» застосовується до широкого кола явищ соціуму і державного управління – до процесів ухвалення управлінських актів чи до розгорнення реалізації певної функції, до різних структурних елементів чи до власне всього державного управління як державного механізму.

Визначення механізмів державного управління (МДУ), їх ідентифікація та розроблення проводиться як за багатьма підставами: «структурний» і «системний» підходи, аспектний підхід (адміністративні, економічні, інформаційно-психологічні), так і в різних наукових галузях – у суспільствознавчих науках, у теорії управління організаційними системами (механізми функціонування і механізми управління, зокрема механізми управління проектами), в економічній теорії (механізм як стратегічна гра між суб'єктами і центром), в організаційному дизайні (координаційні механізми), в економіко-технічних дисциплінах (механізми управління як процедури прийняття управлінських рішень). Ці наукові галузі постачають теорії державного управління науково-методологічні та організаційно-правові основи формування і функціонування механізмів державного управління загальною середньою освітою. До них мають бути зараховані передусім: адекватне врахування у формальних моделях механізмів державного

управління ЗСО сучасних знань психології, економіки і соціології; розробка моделей МДУ як багаторівневих, динамічних і мережевих структур управління; узагальнення досвіду практичного використання різних механізмів управління для створення автоматизованих інформаційних систем, що обслуговують певні МДУ. Подальше успішне вирішення теоретичних і практичних завдань управління організаційними системами як сукупностей певних механізмів управління можливе тільки спільними зусиллями широкого кола фахівців - математиків, психологів, економістів, соціологів, представників інших галузей науки і практики.

З огляду на багатозначність поняття «механізми державного управління» та різноманітність підходів до їх тлумачення і використання, неможливо з матерії управління однозначно виділити певні феномени, які можуть бути названі його механізмами. Потрібно виходити передусім з того, що будь-яке управління є суб'єкт-об'єктним відношенням, а суб'єкт управління має право як віднаходити різні засоби для здійснення управління (тобто утримування об'єкта управління в певному стані відповідно до певних параметрів чи критеріїв), так і називати ці засоби інструментами, технологіями, зрештою, механізмами, незалежно від того, будуть ці засоби структуризовані та персоналізовані в органограмах управління, чи лише зведуться до певних акцій суб'єкта управління – примусу чи стимулювання.

Проведена систематизація знань щодо механізмів державного управління засвідчують необхідність конструктивістського підходу до визначення поняття «механізми державного управління», що уможливило їх багатовимірне бачення і розгляд як системи-конфігуратора, яку укладають такі виміри:

- механізм як взаємодія (стратегічна гра) між суб'єктом-центром і об'єктами управління;
- механізм як частина організації, що виступає сполучним елементом чи основою структурування організацій;

- механізм як сукупність правил, законів і процедур, що регламентують взаємодію учасників організаційної системи та процедури ухвалення управлінських рішень;

- механізм як засіб «перетворення руху» – управлінської енергії в енергію керованої системи.

Зрештою, ці виміри є основними елементами моделі механізмів державного управління, що й вирішує поставлене в розділі завдання – виявити основні моделі механізмів державного управління розвитком ЗСО.

Також з'ясовано, що механізми державного управління будуються за принципом «мотрійки»: кожний з них включає в себе майже всі інші механізми. Це обумовлює певні теоретичні труднощі виділення механізмів державного управління та необхідність розроблення відповідних управлінських положень як адміністративних рішень про їх модель у контексті нормативно-правової бази ЗСО.

Внаслідок цього подальше дослідження того, які елементи ДУЗСО сьогодні прийнято називати поняттям «механізми державного управління» та як вони функціонують навряд чи буде продуктивним, оскільки кожен дослідник чи практик державного управління може здійснювати виділення механізмів державного управління на власних засадах. Важливішим, на нашу думку, виявляється з'ясувати повноту системи механізмів державного управління, які механізми необхідно створювати, а які – ліквідувати, щоб відбувся розвиток системи освіти.

Вирішуючи завдання визначити і типологізувати основні механізми державного управління розвитком ЗСО, нами встановлено, що сукупність механізмів державного управління доцільно аналізувати за дихотомічними поділами: інституційні – процедурні, пірамідальні – мережні; зовнішньо-сервісні – внутрішньо-сервісні, та за галузевими ознаками: адміністративні, економічні та інформаційно-психологічні механізми.

Аналізуючи різні типи механізмів державного управління було помічено, що критерієм виділення в системі державного управління його

підсистем – механізмів – є певна послуга чи вид/група/тип послуг, які має надавати система державного управління. У залежності від клієнта, якому адресується та чи інша послуга можуть бути виділені два рівні механізмів державного управління: зовнішньо-сервісні, які спрямовано на задоволення потреб клієнтів системи, та внутрішньо-сервісні механізми, які створюються для забезпечення механізмів першого рівня – зовнішньо-сервісних.

Поняття механізми державного управління, механізми державного управлінням освітою, механізми державного управління загальною середньою освітою співвідносяться як загальне і часткове. Тобто МДУ ЗСО є водночас і МДУ, і МДУО. Також можливий розгляд МДУ ЗСО як підсистеми МДУО, а останніх – підсистеми МДУ. Оскільки, як було вище обґрунтовано, неможливо з матерії управління однозначно виділити певні феномени, які можуть бути названі його механізмами, то і шукані співвідношення є порожніми. Запропонований підхід до визначення механізмів державного управління та їх класифікації може бути застосований як до державного управління загалом, так і до окремих його сфер.

Система державного управління в цілому чи будь-яка його підсистема, які спрямовані на здійснення певної функції, функціонування або розвиток певного об'єкту структуруються такими механізмами:

- механізм розвитку персоналу, що забезпечує певну функцію чи об'єкт;
- механізм розвитку середовища, в якому здійснюється функція;
- механізм розвитку змісту діяльності зі здійснення цієї функції;
- економічний механізм (менеджменту / фінансування діяльності щодо забезпечення цієї функції);
- механізм оцінювання виконання цієї функції;
- механізм розробки політики щодо виконання чи забезпечення цієї функції.

У цій праці в центр дослідження поставлено економічні механізми державного управління освітою.

РОЗДІЛ III. ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ ЕКОНОМІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ

3.1. Специфіка економічних механізмів управління освітою

З точки зору економіки, освіта - одна з найбільших галузей у будь-якій країні світу, яка потребує лівової частки суспільних ресурсів. Для реалізації завдань освітньої політики держави та прийняття ефективних управлінських рішень фахівцям у сфері державного управління освітою необхідно знати відповіді, приміром, на такі питання, як:

- Чи приводить до поліпшення якості освіти збільшення витрат на освіту?

- Як впливає оплата праці вчителів на результати освіти школярів?

- Як фінансувати школи для досягнення кращих результатів?

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 XX століття. Спочатку дослідників цікавив взаємозв'язок освіти з економічним зростанням країни. Дещо пізніше освіта почала розглядатися як інвестиційна сфера, яка дає деяку 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^{176;177}. 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 економіки освіти. Вона визначає об'єктом економіки освіти систему освіти як галузь соціально-економічної діяльності, а предметом – економічний механізм функціонування та розвитку системи освіти¹⁷⁸.

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

- зіставляють вироблені витрати на виробництво з отриманими результатами;

¹⁷⁶ Шилова В.І. Державне регулювання ринку освітніх послуг в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. наук з держ. управл. : 25.00.02 / Валентина Іванівна Шилова; Гуманітарний ун-т «Запорізький ін-т держ. та муніципального управління». – Запоріжжя, 2007. – 20 с.

¹⁷⁷ 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 / Л.М. Яременко; Науково-дослідний економічний ін-т. – К., 2008. – 20 с.

¹⁷⁸ Каленюк І.С. Економіка освіти: Навч. посіб. – К.: Знання України. 2003. – 316 с.

- 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^{179, 180, 181} 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^{182, 183, 184}, Г. Балихін¹⁸⁵, то ЕМУО постає як

¹⁷⁹ Каленюк І.С. Економіка освіти: Навч. посіб. – К.: Знання України, 2003. – 316 с.

¹⁸⁰ Падалка О.С., Каленюк І.С. Економіка освіти та управління: посібник / Падалка О.С. - К.: Педагогічна думка, 2012. – 184 с

¹⁸¹ Беляков С.А. Новые лекции по экономике образования: учебник. – Москва: МАКС Пресс, 2007 г. – 424 стр.

¹⁸² Беляков С.А. Модернизация образования в России: совершенствование управления / С.А. Беляков. – Москва: МАКС Пресс, 2009. – 437 с.

¹⁸³ 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 [Електронний ресурс] / Сергей

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 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^{186;187}, в інших його називають організаційно-економічним^{188;189}, або організаційно-фінансовим механізмом¹⁹⁰, в інших дослідженнях йдеться про «механізм забезпечення ресурсами системи загальної освіти»¹⁹¹.

Анатольевич Беляков; [Место защиты: Ин-т соц.-эконом. проблем народонаселения РАН] – Москва, 2009 – 46 с.

¹⁸⁴ Беляков С.А. Основные положения нового организационно-экономического механизма в системе общего образования // Формирование нового экономического механизма в региональных системах / [С.А. Беляков, Т.Л. Клячко, И.А. Рождественская; под ред. М.М. Мусарского]. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2003. – 176 с.

¹⁸⁵ Балыхин Г.А. Управление развитием образования: организационно-экономический аспект / Григорий Балыхин. – М.: Экономика, 2003. – 428 с.

¹⁸⁶ Ерошин В.И. Экономический механизм в общем образовании: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора економ. наук : 08.00.05 / В.И. Ерошин; МГУ им. М.В. Ломоносова. – Москва, 1997. – 34 с.

¹⁸⁷ Бочарникова И.В. Модернизация экономического механизма общего образования в условиях рыночных преобразований : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук: 08.00.05 / И.В. Бочарникова; Рос. гос. пед. ун-т им. А.И. Герцена. – Санкт-Петербург, 2003. – 18 с.

¹⁸⁸ Вифлеемский А.Б. Организационно-экономический механизм в общем среднем образовании России : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора економ. наук : 08.00.05 / А.Б. Вифлеемский; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. – Москва, 2006. – 46 с.

¹⁸⁹ Цырендоржиева Д.Ж. Организационно-экономический механизм развития общего образования в регионе : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук : спец. 08.00.05 / Д.Ж. Цырендоржиева; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. – Москва, 2006. – 25 с.

¹⁹⁰ Болдырева Н.В. Совершенствование организационно-финансового механизма системы общего образования на основе инновационного подхода : на примере Оренбургской области: автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук: 08.00.10 / Н.В. Болдырева; [Место защиты: Оренбург. гос. аграр. ун-т]. – Оренбург, 2008. – 22 с.

¹⁹¹ Скоробогатова Ю.А. Развитие механизма обеспечения ресурсами системы общего образования в регионе : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук: 08.00.05 / Ю.А. Скоробогатова; [Место защиты: Байкал. гос. ун-т экономики и права]. – Иркутск, 2009. – 23с.

Н. Болдырева 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 держави 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 освіти¹⁹².

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,

¹⁹² 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. эконом. наук: 08.00.10 / Н.В. Болдырева; [Место защиты: Оренбург. гос. аграр. ун-т]. – Оренбург, 2008. – 22 с.

прибуток, якщо вона планується в процесі освітньої діяльності, фінансові, трудові ресурси, взаємини з бюджетом, платежі за ресурси та інше)¹⁹³.

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

¹⁹³ Скоробогатова Ю.А. Развитие механизма обеспечения ресурсами системы общего образования в регионе : автореф. дис. на соиск. учен. степени канд. эконом. наук: 08.00.05 / Ю.А. Скоробогатова; [Место защиты: Байкал. гос. ун-т экономики и права]. – Иркутск, 2009. – 23 с.

вдосконалення, в тому числі і на базі вивчення особливостей саме цієї системи відносин¹⁹⁴.

На основі вивчення світового досвіду Д. Цырендоржієва 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 інструментів¹⁹⁵.

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.

Для розуміння суті ЕМУО в контексті нашого дослідження розглянемо детальніше визначення економічного механізму, запропоноване Л. Гурвіцем, Р. Маєрсоном та Е. Маскіним¹⁹⁶. Нобелівський комітет оцінив висновки дослідників як «основоположний внесок в теорію економічних механізмів» і в 2007 році вручив ученим Нобелівську премію з економіки. У тлумаченні вчених, економічний механізм – це не простий набір економічних важелів та інструментів, а їх система, тобто взаємопов'язане і взаємозумовлене поєднання конкретних економічних регуляторів. А найбільш загальне

¹⁹⁴ Ерошин В.И. Экономический механизм в общем образовании: автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.05 / Ерошин В.И.; МГУ им. М.В. Ломоносова. – Москва, 1997. – 34 с.– С.5.

¹⁹⁵ Цырендоржиева Д.Ж. Организационно-экономический механизм развития общего образования в регионе : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. экон. наук : спец. 08.00.05 / Д.Ж. Цырендоржиева; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. – Москва, 2006. – 25 с.

¹⁹⁶ Leo Hurwicz, Roger Myerson, Eric Maskin. Теория экономических механизмов (Нобелевская премия по экономике 2007г. часть №1). Электронный ресурс: <http://institutiones.com/teories/259-207-1.html/>

визначення, яке можна застосувати до будь-якої взаємодії між економічними суб'єктами, розглядає таку взаємодію як стратегічну гру і називає механізмом саму форму гри. Гра – це опис того, як можуть діяти гравці (економічні суб'єкти): до чого призведе різний набір дій. Учені визначають механізм як взаємодію між суб'єктами і центром, що складається із трьох стадій: кожен суб'єкт у приватному порядку посилає центру повідомлення – m_i ; центр, одержавши всі повідомлення, обчислює передбачуваний результат $Y = f(m_1, \dots, m_n)$; центр повідомляє результат Y і, за необхідністю, перетворює його в життя¹⁹⁷.

Отже, якщо механізми розглядати як взаємодію між суб'єктами і центром, то ЕМУО бачиться таким:

1) кожен суб'єкт (платник податків, органи управління освітою, споживачі освітніх послуг тощо) в приватному порядку посилає центру повідомлення (m_i) про свої запити на освіту (просить місця у школах, ВНЗ для бюджетного фінансування, форми і програми освіти і т.д.);

2) центр (МОН, Мінфін і т.д.), одержавши всі такі повідомлення, обчислює передбачуваний результат $Y = f(m_1, \dots, m_n)$ і

3) повідомляє його на місця у формі законів, постанов, наказів тощо і перетворює їх у життя за допомогою фіскальних і контролюючих органів державного управління.

Але, що є цей передбачуваний результат? Виникає безліч питань. Як такий передбачуваний результат можуть розглядатися, приміром, дослідження, які здійснив Ю. Вітренко¹⁹⁸, або проект листа Міністерства фінансів України, за яким передбачалося різке зниження заробітної плати працівників освіти, скорочення робочих місць, обмеження соціальних гарантій тощо і який вчасно був опротестований федераціями профспілок України.

¹⁹⁷ Фіскальний механізм реалізації економічного потенціалу держави/ Під ред. к.е.н., проф. А.Д.Данилова: Монографія. – К: «ДКС центр», 2014. – 182с., С. 34.

¹⁹⁸ Вітренко Ю. Якщо ми такі освічені, то чому такі бідні? До реформування системи освіти: погляд економіста / Вітренко Ю. // «Дзеркало тижня. Україна». – 2011. – №3. – 28 січня.

Наведений вище формалізований опис ЕМО оголює проблеми функціонування як самого ЕМУО, так і ЗСО загалом. Адже ні в суб'єктів немає чіткого способу заявити центру про свої освітні потреби, ні в центра немає точних алгоритмів обчислювати передбачуваний результат. Існуючі і впроваджені освітні програми в навчальних закладах країни є дуже наближеними уявленнями про невідоме майбутнє. Враховуючи теперішні проблеми суспільства, можемо висловити ретрооцінку освіти минулого: вона не змогла забезпечити суспільство відповідними знаннями і навичками для вирішення проблем нашого часу. Немає у нас впевненості і в тому, що сучасна освіта витрачає ефективно навіть ті обмежені кошти, що їй надаються сьогодні, засобами своїх споживачів забезпечуючи для вирішення їх як сучасних, так і майбутніх проблем. Адже в ЗНЗ можна вивчати історію, яка нічого не навчає, математику, яка не допомагатиме розв'язувати життєві проблеми, літературу, яка формуватиме хибні цінності тощо. Тому результати економічного механізму освіти (а це, з одного боку, затребувані ним і швидко спожиті ним же суспільні ресурси – час, кошти – на певні форми і типи освіти, а з іншого – вироблена за його допомогою певна кваліфікація суспільства), або вхід і вихід економічного механізму освіти є об'єктами, які ніяк не пов'язані лінійними чи прямо пропорційними залежностями. Це переконливо демонструється у сучасних економічних дослідженнях сфери освіти.

Тому приватні повідомлення центру від споживачів освітніх послуг та інших суб'єктів тощо центр обробляє за інтуїцією і дуже наближено, до того ж без належного знання залежності між входом і виходом економічного механізму освіти. А перетворюючи в життя передбачуваний ним результат $Y = f(m_1, \dots, m_n)$ у формі законів, постанов, наказів, центр продовжує робити помилки, змушуючи освітян виконувати даремну чи неправильну роботу, а необхідну і продуктивну не стимулює і не вимагає. Єдине, з чим потрібно погодитися, що витрати на освіту – це довгострокова інвестиція в людину, ефективність якої необхідно вимірювати здатністю знайти місце в

суспільстві, на ринку праці, забезпечити собі повноцінне життя тощо. Але ризик неправильно вкласти ці інвестиції залишається значним.

На наш погляд, ЕМУО є феномен, яким система державного управління не може керувати, а здатна лише його регулювати. Справа в тому, що повідомлення-запити на освіту, які посилає кожен суб'єкт центру, відсилаються з розумінням, що вони не завжди будуть враховані центром. Тому суб'єкт не завжди очікуватиме відповіді центру і намагатиметься самотійно розв'язувати свої проблеми. Спектр самотійного вирішення цих проблем широкий – це і так звана корупція у сфері освіти («купівля» оцінок, грамот, свідоцтв, дипломів, місць у престижних навчальних закладах і т.д.), це і репетиторство, й приватні школи, й різні платні форми позашкільної освіти, добровільна фінансова підтримка навчальних закладів, економічні інтереси суб'єктів видавничої справи та інших економічних агентів, які так чи інакше пов'язані із забезпеченням життєдіяльності шкільної молоді. Перелічені процеси регулюються загальною економічною ситуацією в суспільстві і переважно не залежать від директив державного управління освітою і не завжди ним враховуються.

Прикладом незалежного існування компоненту ЕМУО від державного управління освітою є організація харчування дітей у школах, для якої відсутні адекватне законодавче регулювання і нормальний механізм реалізації. Наказ Міністерства охорони здоров'я та Міністерства освіти і науки «Про затвердження Порядку організації харчування дітей у навчальних та оздоровчих закладах» був прийнятий ще в 2005 році і відтоді не змінювався¹⁹⁹. Як можна встановити за матеріалами ЗМІ, проведення тендерів на харчування школярів не гарантують його якості; зазвичай, вони проводяться без участі директорів шкіл, представників ДООУ освітою, санітарно-епідеміологічної служби, а відтак ці актори-споживачі не можуть

¹⁹⁹ МОЗ України, МОН України; Наказ, Порядок від 01.06.2005 № 242/329 Про затвердження Порядку організації харчування дітей у навчальних та оздоровчих закладах. Зареєстровано: Мін'юст України від 15.06.2005 № 661/10941 // Офіційний вісник України від 01.07.2005. – 2005. – № 24. – С. 111. – стаття 1373, код акту 32715/2005.

вплинути на результати тендерів. Досить часто їх виграють непрофесійні приватні підприємці, а вибір постачальників лише на 1 рік не спонукає їх розвивати інфраструктуру харчування у ЗНЗ – обладнання їдалень, шкільних кухонь тощо. Водночас за якість і безпечність завезених у школу продуктів відповідає директор, завуч, медичний працівник. Саме вони мусять перевіряти якісні посвідчення, гігієнічні висновки, інші документи, що підтверджують якість і безпечність запропонованих продуктів. Добре відомо, що неякісне харчування дітей призводить до захворювань. Дослідження Всесвітньої організації охорони здоров'я, свідчать про те, що здоров'я дитини залежить від роботи медичної служби на 15%, на 25% – від генетичних особливостей і на 60% – від збалансованого харчування. Тим часом у дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладах повсюдно порушуються норми та якість харчування дітей, обсяги його фінансування. Відбуваються скорочення мережі шкільних їдалень, зміна режиму харчування дітей, спрощення рецептури страв, застосування дешевих продуктів, і, нарешті, масові харчові отруєння дітей. Половина бюджетних грошей, які виділяються на харчування дітей, витрачається на накладні витрати, які до того ж обчислюються цілком непрозоро. Фактично, якщо на харчування однієї дитини в Києві має виділятися з міського бюджету 7 гривень на день, то з цієї суми близько 3,5 гривні йдуть на транспортні та накладні витрати. Раніше ці витрати становили лише 20%, в останні ж два роки вони часом сягали 60-80%²⁰⁰. Школи, що організовують харчування учнів самостійно, такої проблеми не мають – у цих школах харчування дітей не тільки дешевше, але й якісніше. Спроби підвищення контролю за якістю їжі в шкільних їдальнях з боку батьків, налагодження громадського контролю за якістю харчування, звичайно, здійснюються, проте механізм організації харчування дітей у навчальних та оздоровчих закладах має бути ефективним та безпечним і без

²⁰⁰ Овраменко О. Якість харчування у школах Києва: чи все найкраще дітям? 08.02.2011 [Електронний ресурс] /О. Овраменко – Режим доступу: <http://kiev.pravda.com.ua/columns/4d50f7a8e87f7/>.

батьківського контролю. Система державного управління освітою виявляється за нинішніх умов не здатною розв'язати це питання.

Інший приклад елементу ЕМУО – новий податковий кодекс 2010 року, який унеможлиблює діяльність української приватної школи. Ці та інші випадки гальмування діяльності ЗНЗ, ДОУ освітою в аспекті функціонування та розвитку освіти вказують на недостатню апробацію впроваджуваних порядків діяльності в аспекті їх адекватності як можливостям ЗНЗ, так і зовнішнього їх оточення.

Система державного управління ЗСО зобов'язана повсякчас з'ясовувати специфіку дії ЕМУО та висловлювати щодо цього своє ставлення, не допускаючи випадків погіршення діяльності ЗНЗ, обласних, міських та районних ДОУ освітою шляхом зміни чи запровадження нових механізмів державного управління. Це по суті, означає зміну чи встановлення нових правил функціонування для тих чи інших державних службовців й інших функціонерів. Оскільки якісь правила можуть не виконуватися зовсім або погано працювати через певні обставини, тоді необхідно запроваджувати нові правила, щоб домогтися виконання цих правил, що нехтуються, або ж вводити дозвіл на невиконання цих правил.

Що є визначальним у цих дискусіях і впровадженні в класифікації все нових механізмів? Лише те, що єдино правильного визначення економічних механізмів управління освітою не існує. Економічний механізм управління освітою в найзагальнішому розумінні є сукупністю правил, норм, процедур, за якою здійснюються витрати на забезпечення та функціонування мережі освіти. Оскільки освіта в ринковій економіці трансформується з чинника безоплатної трансляції накопиченого культурного досвіду від покоління до покоління людей в оплачувану споживачем послугу, проте більшість з яких однак не мають і не матимуть змоги її оплачувати, то для державного управління передусім постає питання справедливого розподілу суспільного блага та ресурсів інвестування в освіту з боку населення, бізнесу і держави.

Механізм розподілу ресурсів як складова ЕМУО. Більшість протиріч в сфері управління освітою, на наш погляд, породжуються неефективним і непрозорим розподілом і витрачанням наявних обмежених ресурсів.

У контексті нашого дослідження під ресурсами (від франц. resource – допоміжний засіб) розуміється сукупність засобів виробництва у формі кадрових, фінансових, матеріальних, інформаційних, інфраструктурних та інших засобів. Наголосимо, що функції «ресурси – витрати – випуск» в освіті істотно нелінійні. Чи можливий тоді «бездоганно-науковий» метод визначення для сфери шкільної освіти оптимального розподілу узагальнених ресурсів? Під оптимальним розподілом ресурсів розуміємо такий розподіл ресурсів, який забезпечує найкраще, найбільш ефективне їх використання з урахуванням критерію оптимальності, що вирішується за допомогою дослідження операцій, економіко-математичних моделей лінійного і нелінійного програмування, логістики – сучасних дисциплін про прийняття рішень щодо нормування й розподіл ресурсів.

Для сучасної системи державного управління зростаюча невідповідність між обмеженістю ресурсів і зростанням соціальних очікувань і потреб різних верств суспільства веде до невдоволення населення і відчуження влади, появи нових суспільних рухів, кризи політичних інститутів. Отже питання про систему розподілу ресурсів в Україні є критичним. З одного боку, цей розподіл повинен бути справедливим в очах різних соціальних груп, з іншого – влада змушена проводити політику економії ресурсів та їх більш раціонального розподілення. Одним з аспектів даної проблеми є пошук нових механізмів розподілу дефіцитних ресурсів в системі загальної середньої освіти.

Механізмом розподілу ресурсу Д. Новіков називає процедуру планування, що ставить у відповідність запитам агентів кількість ресурсу, яка виділяється кожному з них центром²⁰¹. Учений аналізує такі механізми

²⁰¹ Новіков Д.А. Теория управления образовательными системами. / Д.А. Новіков – М.: Народное образование, 2009. – 416 с.– С.393.

розподілу ресурсу, як пріоритетні, конкурсні та інші механізми. При їхньому вивченні вирішуються два основних питання – синтез механізму максимальної ефективності й дослідження маніпульованості механізмів планування, тобто можливості побудови для них еквівалентних прямих механізмів. Зрозуміло, що якщо є дефіцит ресурсу, то виникає проблема маніпульованості – елементи можуть повідомляти недостовірну інформацію, прагнучи одержати оптимальну для себе кількість ресурсу. Проте, як наголошує дослідження для будь-якого механізму розподілу ресурсу існує еквівалентний неманіпульований механізм, у якого всі елементи повідомляють істинну інформацію про свої потреби й одержують у рівновазі ту ж кількість ресурсу, що й у вихідному механізмі. Більше того, доведено, що всі анонімні (симетричні щодо перестановок елементів) механізми розподілу ресурсу еквівалентні, тому на практиці не варто використовувати складні процедури, а досить обмежитися простими, наприклад, процедурою розподілу ресурсу пропорційно заявкам елементів. Конкурсні механізми розподілу ресурсу є особливим типом пріоритетних механізмів, у яких на основі пріоритетів визначається множина переможців. Доведено, що конкурсний механізм забезпечує оптимальний (з погляду сумарної ефективності) розподіл ресурсу^{202,203}.

В Україні механізм централізованого планового розподілу ресурсів (відомчий розподіл) все більше витісняється в ЕМУО альтернативними механізмами децентралізованого розподілу, конкурсними або грантовими механізмами розподілу ресурсів. Проте головні труднощі залишаються – як вибрати ті вузькі пріоритетні напрями розвитку освіти, на яких концентрація ресурсів зможе у порівняно короткий термін забезпечити успіх і ланцюгову реакцію перелому в сфері освіти в цілому («стратегія лазерного променя»). Важливо при цьому не потрапити в «чорні діри» освіти, маючи на увазі

²⁰² Новиков Д.А. Модели и механизмы управления образовательными сетями и комплексами. / Д.А. Новиков, Н.П. Глотова – М.: Институт управления образованием РАО, 2004. – 142с.– С. 81-91; 121-123.

²⁰³ Новиков Д.А. Теория управления образовательными системами. / Д.А. Новиков – М.: Народное образование, 2009. – 416 с. – С. 147-151.

компоненти освіти, які поглинають в достатку ресурси, проте не в змозі забезпечити конкурентоспроможність освіти. В освіті так само, як і в промисловості, де є підприємства оснащені технікою вчорашнього дня, що не витримують конкуренції з високотехнологічним виробництвом, є також компоненти, які оснащені методиками минулого. В промисловості за таких умов припиняють вкладати кошти в підтримку виробництва застарілої продукції, яка не має перспектив збуту. В освіті це не так очевидно, тому в системі ЗСО діють рішення вчорашнього дня, а вся справедлива критика щодо української освіти, наприклад, українського підручникотворення це приклад випадку, коли системою державного управління не використовується «стратегія лазерного променя».

Існує значне розмаїття у методах аналізу економічного механізму освіти України. Зокрема, Ю. Вітренко²⁰⁴ здійснює такий аналіз за допомогою декількох основних показників:

- Державні видатки на освіту в Україні в % від ВВП;
- Індекс освіти, що має країна за дослідженнями ООН Індексу людського розвитку, за яким національний розвиток оцінюється не лише за національним доходом, а й за рівнем тривалості життя та за рівнем грамотності;
- Кількість осіб, які навчаються у навчальних закладах;
- Співвідношення «учень – учитель» (кількість учнів на одного вчителя);
- Повна тривалість середньої освіти в астрономічних годинах;
- Продуктивність праці в освітянській галузі, обчислена як валова додана вартість, що припадає на одного найманого працівника галузі «Освіта»;
- Показник валового внутрішнього продукту (ВВП) на душу населення за паритетом купівельної спроможності (ПКС) у доларах США;

²⁰⁴ Вітренко Ю. Якщо ми такі освічені, то чому такі бідні? До реформування системи освіти: погляд економіста / Вітренко Ю. // «Дзеркало тижня. Україна». – 2011. – №3. – 28 січня.

– Відсоток працівників освіти у загальній структурі зайнятих.

Значення більшості цих показників Ю. Вітренко запозичує з Доповіді ПРООН про розвиток людини 2010 «Реальне багатство народів: шлях до розвитку людини»²⁰⁵. Аналізуючи українську освіту в порівнянні з розвинутими країнами світу, автор статті намагається довести тезу про низьку продуктивність праці освітян України та зavelike її державне фінансування.

Не звертаючись до детального аналізу цієї статті, зауважимо, інше: якщо ми прагнемо поліпшити освіту, то ми повинні звернутися до всіх факторів, які визначають успіх чи брак успіху наших учнів і учителів. Про кількість цих факторів можна скласти уявлення з документу «Public Expenditure Database» Світового Банку (СБ). У цій Базі даних використовується приблизно 850 індикаторів для характеристики витрат держав і домогосподарств на освіту. В преамбулі до Базі даних СБ вказується, що ці дані не можна інтернаціонально порівнювати, оскільки не має ніякого стандартного методу обчислення для багатьох індикаторів²⁰⁶. Додаткові дані про витрати на освіту, які показують у яких пропорціях країни асигнують свої витрати між первинною, вторинною і третинною освітою, має сайт EdStats, що подає інтернаціонально порівнянні дані Інституту статистики ЮНЕСКО²⁰⁷.

З огляду на природу нашого дослідження й обмеженість національних даних, у цій роботі ми зможемо навести лише основні ідеї щодо розробки й створення інституціональної структури ЕМУО в Україні, зокрема національного центру освітньої статистики, інституту економіки освіти, центру прогнозування та моделювання розвитку освіти та ін. Адже розв'язувати сьогодні національні проблеми розподілу ресурсів для системи

²⁰⁵ Доклад о развитии человека 2010. Реальное богатство народов: пути к развитию человека [Електронний ресурс] / Пер. с англ.; ПРООН. – М., Издательство «Весь Мир», 2010. – 244 с.– Режим доступу : http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_RU_Complete_reprint.pdf.

²⁰⁶ World Bank Public Expenditure Database [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/EdStats/>.

²⁰⁷ EdStats [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://siteresources.worldbank.org/EXTEDSTATS/Resources/>.

ЗСО без відповідних економіко-математичних моделей неможливо, аналогічно як і вдосконалювати економічний механізм управління освіти на основі лише десятка показників з 800 наявних.

3.2. Організаційна будова економічного механізму управління освітою

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 також має мотрійковий характер і включає в себе інші механізми. Учні-економісти визначають як найважливіші два – фінансовий механізм і механізм 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, укладемо структурну модель економічного механізму управління освітою.

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”²⁰⁸, с. 20-22.

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 (підрахунок за методом «витрати населення – роздрібний

²⁰⁸ Ніколаєв В. Управління освітою та фінансування освіти : аналіт. дослідж. [Електронний ресурс] / кер. дослідн. групи Всеволод Ніколаєв // Проект “Програма підтримки вироблення стратегії реформування освіти” ; Міжнар. фонд “Відродження” ; Програма Розвитку ООН ; Ін-т освітньої політики (Будапешт). 2001 р. – 38 с. – Режим доступу : http://www.irf.ua/files/ukr/programs_edu_ep_331_ua_egfvi.doc

товарообіг»)²⁰⁹. 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»²¹⁰.

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 країнах²¹¹. 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

²⁰⁹ [<http://ua-ekonomist.com/2420-v-uryad-pdrahuvali-rozmr-tnovoyi-ekonomki-v-ukrayin.html>]

²¹⁰ [<http://www.bildungxperten.net/wissen/wie-werden-schulen-finanziert>]

²¹¹ [<http://autokadabra.ru/shouts/47821>]

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!)^{212;213;214}.

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 «левову 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 (станом на 2010 рік) 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.

²¹² [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9921.pdf>]

²¹³ [Public Expenditure on Education by level, per cent of GDP, 2007]

²¹⁴ Source: OECD Education Database, 2011, and Eurostat Education Database, 2011 [<http://www.oecd.org/dataoecd/45/48/37864432.pdf>].

Упродовж останніх років Верховна Рада України неодноразово встановлювала мораторій на закриття шкіл²¹⁵.

Отож, однією з головних рекомендацій щодо розв'язання проблем ресурсного забезпечення ЗСО в Україні є пропозиція сформуванню оптимальної і збалансованої мережі дошкільних, середніх та вищих навчальних закладів відповідно до потреб населення та демографічної ситуації²¹⁶. Однак варто зазначити, що *механізм системно-територіальної організації ЗСО* залишається процесом, який наслідують 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 [514,

²¹⁵ [<http://www.mon.gov.ua/ua/news/34368-verhovna-rada-ukrayini-vstanovila-moratoriy-na-zakrittya-shkil>]

²¹⁶ Цілі Розвитку Тисячоліття. Україна – 2010 [Електронний ресурс] : нац. доп. – К. : Мін-во економіки України, 2010. – 108 с. – Режим доступу : http://www.undp.org.ua/files/ua_52412MDGS_UKRAINE2010_REP_ukr.pdf

с. 25]. Аналогічно в Нідерландах після кампанії масового укрупнення шкіл уряд проводить компанію їх розукрупнення²¹⁷.

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 науки²¹⁸ с. 7. 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 “полюсів зростання”, просторові межі (бар’єри) для “дифузії” інновацій тощо. Ідеї синергетичного підходу є плідними для організації та управління ЗСО²¹⁹.

У 2001 р. 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

²¹⁷ 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. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.minocw.nl/onderwijs/562/index.html>

²¹⁸ 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 / Леонова О. А. – Волгоград, 2008.

²¹⁹ Захарченко В. З позицій постмодерністської раціональності (Нові підходи до дослідження промислових територіальних систем) / В. Захарченко // Вісн. НАНУ. – 2002. – № 8.

підготовки до ВНЗ, особливих конструктів – макрошкіл як географічно розподілених освітніх комплексів²²⁰.

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^{221, 222} 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 з 2001 р. Бюджетного Кодексу фінансування освіти здійснюється за нормативом на одного учня. Щороку Кабінет Міністрів України поновлює Постанову, в якій вказано формулу розрахунку освітніх бюджетів²²³. Тобто формально можна стверджувати, що в Україні

²²⁰ Карпов А. О. Научное познание и системогенез современной школы / А. О. Карпов // Вопр. философии. – 2003. – № 6.

²²¹ Шкільний бюджет : навч.-метод. посіб. для кер. освіти / В. Мархалевський, Ю. Шукевич, Л. Паращенко (та ін.). – К. : Таксон, 2011. – 156 с. – Бібліогр. в кінці розд.

²²² Паращенко Л. Фінансування середньої освіти в Україні/ Людмила Паращенко // Управління шкільним бюджетом / Л. Паращенко, В. Громовий та ін.; За заг. ред. С. Калашнікової. – К.: ДП «НВЦ «Пріоритети», 2012. – 243 с.

²²³ Ющенко Л. М. Методичні рекомендації щодо розрахунку мінімального рівня фінансового забезпечення функціонування загальноосвітніх навчальних закладів / Л. М. Ющенко, В. П. Кононенко,

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 в 2010–2011 рр. 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 лобіювання 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 ²²⁴.

Певні дослідження системи фінансування шкільної освіти проводять експерти за сприяння різних фондів. Перше з них на муніципальному рівні було проведено у Львові упродовж 2001–2002 рр. польськими експертами Тоні Левітасом та Яном Герчинським у рамках проекту LARGIS. За результатами дослідження було розроблено рекомендації для Львівської міської ради щодо формування та виконання бюджету на освіту. Однак зі зміною керівництва містом після виборів 2002 р., результати дослідження та рекомендації експертів нова влада не використовувала²²⁵.

Оглядові дослідження системи фінансування освіти проводились також у рамках підготовки “Звіту про людський розвиток в Україні” ПР ООН у 2001 р. та в рамках проекту “Розвиток освітньої політики на місцевому рівні в Україні” за підтримки програми МАТРА (Інститут управління суспільними змінами, 2002–2004 рр.) ²²⁶.

²²⁴ Куліков П. М. Моделювання управлінням фінансово-господарською діяльністю у державній системі освіти : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.03.02 / Куліков П. М. ; Дон. нац. ун-т. – Донецьк, 2004. – 18 с.

²²⁵ Рекомендації для Львівської міської ради щодо формування та виконання бюджету на освіту / Тоні Левітас, Ян Герчинський; проект LARGIS. 2001-2002.

²²⁶ Звіт про людський розвиток в Україні” ПР ООН у 2001 році та в рамках проекту “Розвиток освітньої політики на місцевому рівні в Україні” за підтримки програми МАТРА (Інститут управління суспільними змінами, 2002–2004 рр.). – Б. м., б. р.

Упродовж 2008–2009 рр. у рамках проекту “Фінансування в освіті: можливості змін” Міжнародного фонду “Відродження” за нашою участю було проведено дослідження системи фінансування шкіл м. Києва. Зокрема, аналізувалися фінансові відносини між містом, його районами та загальноосвітніми навчальними закладами. Окремий напрям проекту стосувався вивчення питання фінансової автономії шкіл та підготовки директорів шкіл до роботи в таких умовах²²⁷.

Як бачимо, дослідження, які проводилися до цього часу, стосувалися лише системи фінансування шкільної освіти в розрізі міста. На рівень сільських районів, де ситуація з бюджетним фінансовим забезпеченням шкіл значно гірша, а можливості залучення позабюджетних ресурсів зведені до мінімуму, експерти поки що уваги не звертали.

Восени 2009 р. на розширеному засіданні Уряду з розгляду питання “Про стан та перспективи розвитку загальної середньої освіти” було заявлено про наміри суттєво прискорити процес надання автономії загальноосвітнім школам. Зокрема, було ухвалено рішення, що з 1 січня 2010 р. загальноосвітні школи України матимуть можливість відкривати госпрозрахункові рахунки та наймати бухгалтерів²²⁸. Однак ця ініціатива втратила шанс на втілення у зв'язку зі зміною урядів. Сьогодні українські школи відлучені від прямих фінансових потоків. Районні управління освіти наймають на роботу і звільняють педагогів, нараховують заробітну плату, оголошують тендери на послуги для школи, платять за них і вирішують, якому закладу і скільки коштів дати на утримання. Процес цей не завжди прозорий. Однак одразу відійти від районних управлінь і стати самостійними школи не можуть. Для цього їм потрібно створити умови і розв'язати проблеми, на які постійно

²²⁷ Шкільний бюджет : навч.-метод. посіб. для кер. освіти /

В. Мархалевський, Ю. Шукевич, Л. Парашенко (та ін.). – К. : Таксон, 2011. – 156 с. – Бібліогр. в кінці розд.

²²⁸ Про затвердження плану заходів щодо розвитку загальної середньої, дошкільної та позашкільної освіти на період до 2012 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 жовт. 2009 р. № 1622-р // Уряд. кур'єр. – 2010. – 13 січ. – № 5.

вказують експерти і практики та які висвітлені в окремих наших статтях²²⁹: забезпечити де-факто розпорядженнями високого державного рівня надання школам статусу юридичної особи, організувати підготовку директорів, забезпечити школи бухгалтерами і змінити, відповідно, їх штатний розпис тощо^{230, 231}.

Програмою економічних реформ на 2010–2014 рр. передбачено заходи щодо підвищення ефективності фінансування освіти, однак повне їх втілення викликає сумніви. Принцип фінансування “кошти ідуть за дитиною”, привабливий своєю егалітарністю, та насправді не здатний розв’язати існуючі проблеми фінансування шкіл і не сприятиме встановленню рівного доступу до освіти усіх учнів. Російський політик і дослідник у галузі освіти О. Смолін зауважує щодо впровадження у Росії активно подушного фінансування як чи не єдиного принципу фінансування освіти: “У Британії... у свій час спробували цю систему ввести, однак стикнулися з різким зростанням нерівності можливостей в освіті і, відповідно, зрозуміли, що додатково до подушного фінансування потрібно вводити інші принципи, що коректують недоліки цього способу фінансування. У нас цього не відбувається, тому масово закриваються школи. 13 тис. сільських шкіл закрито в післярадянський період. Якщо вірити газетам, то в Москві, де освітня політика одна із найбільш соціальних, цього року закрито близько 65 шкіл”²³².

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

²²⁹ Паращенко Л. Законодавчі перспективи реалізації державних гарантій права на освіту щодо учнів приватних шкіл [Електронний ресурс] / Л. Паращенко // Державне управління: теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. – 2009. – № 2. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/ej10/doc_pdf/Parashchenko.pdf

²³⁰ Паращенко Л. Проблеми трансформації системи державного управління загальною середньою освітою в Україні: методологічний аспект / Л. Паращенко // Освіта і управління : наук.-практ. журн. – 2010. – № 1. – С. 72–81.

²³¹ Фінансова самостійність: “Это мы не проходили, это нам не задавали”? [Електронний ресурс] // “ДТ”. – 2009. – № 45. – Режим доступу : <http://www.dt.ua/3000/3300/67786/>

²³² Смолін О. Эксперты – о нуждах российского образования – Радио Свобода / О. Смолін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.svobodanews.ru/content/article/2144393.html>

застосуванням сучасних комп'ютерних технологій на ідеях контролінгу, реінжинірингу і сучасних інформаційних технологій²³³. 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

²³³ Куліков П. М. Эффективное управление финансовыми ресурсами отрасли образования и науки : монография / П. М. Куликов ; Дон. нац. ун-т. Кафедра экон. кибернетики. – Донецк : Юго-Восток, 2009. – 198 с.

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. 3.1.). 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.

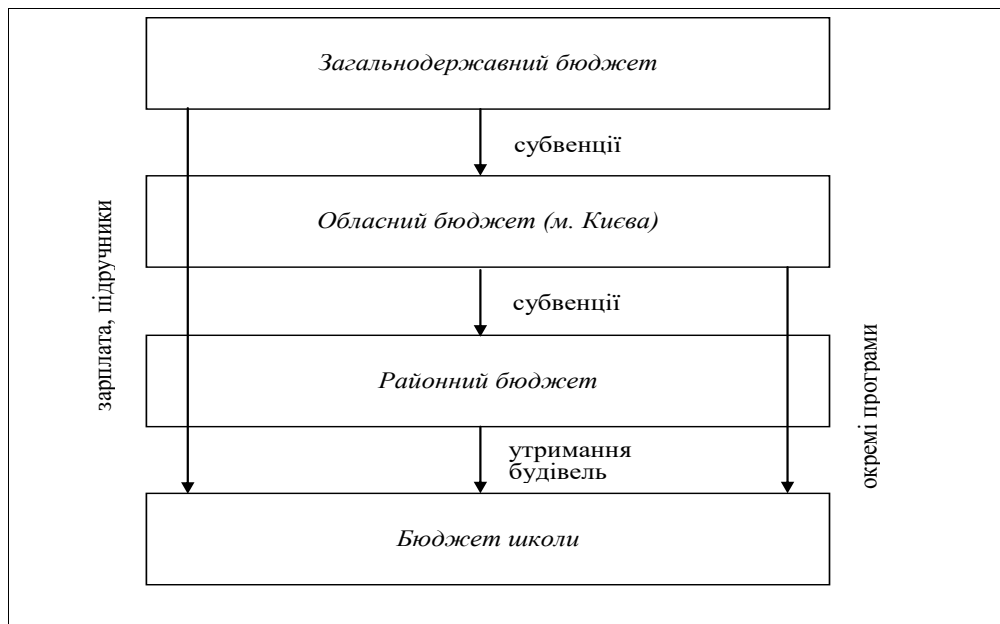


Рис. 3.1. Модель механізму фінансування загальноосвітніх навчальних закладів

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 ²³⁴. Порівняння середніх зарплат вчителів у різних країнах світу за даними ЮНЕСКО наведено на (рис.3.2).

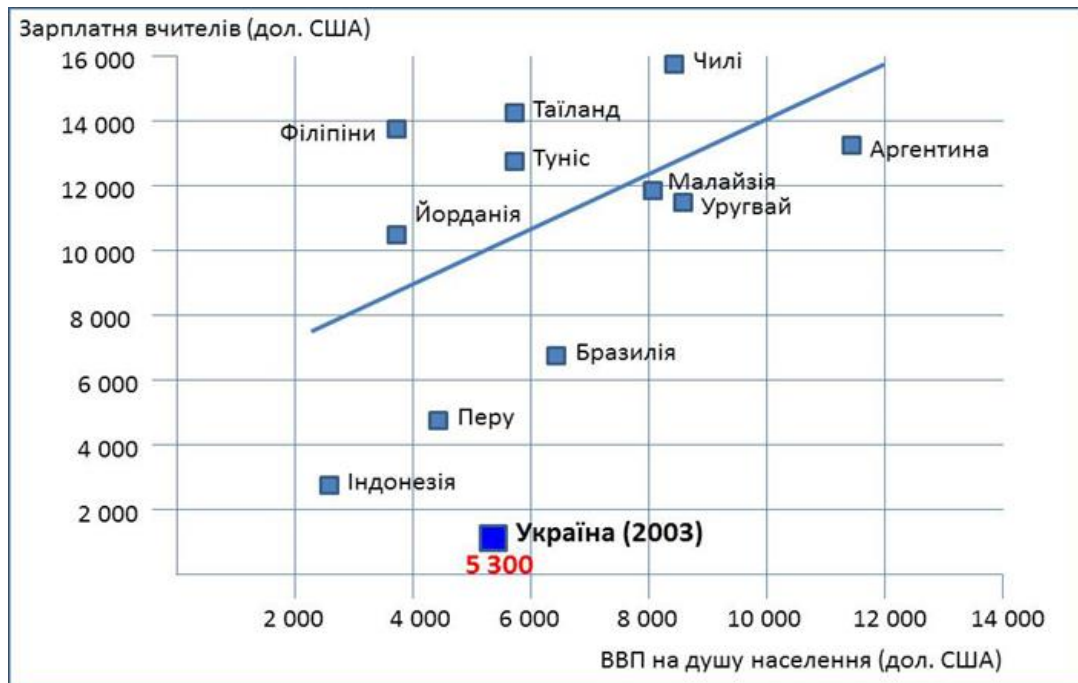


Рис. 3.2. Середня зарплата вчителів щодо валового внутрішнього продукту на душу населення

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

²³⁴ Паращенко Л. Побудова моделі державного управління розвитком загальної середньої освіти в контексті суспільного розвитку / Л. Паращенко ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка // Зб. наук. пр. – К. : НАДУ, 2011. – Вип. 1. – С. 204–213.

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 тощо²³⁵.

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”. Звичайно, ця тема є предметом окремого дослідження, тому звертаємо увагу лише на найголовніше.

Про якість оперативного управління дістаємо уявлення з аналізу документа “Річний звіт про виконання паспорта бюджетної програми на 2009 рік, КВК 220 Міністерство освіти і науки України”²³⁶. Нагадаємо, що в Україні для оцінки діяльності органів публічної влади Розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі”²³⁷ було визначено кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми. Результативні показники поділено на такі групи:

- показники затрат – визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми;
- показники продукту – використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей; показником продукту є, зокрема, кількість

²³⁵ Jõgi Andrus. General Education Funding in Estonia // Презентація на міжнародній конференції “Бюджет, фінансування та автономія школи: Україна та Центрально-Східна Європа”. – К., 2011.

²³⁶ Звіт про витрачання коштів Державного бюджету України по Міністерству освіти і науки України за 2009 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mon.gov.ua/budget/vik_derzh/zv/zv2009.xls

²³⁷ Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 верес. 2002 р. № 538 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими в процесі виконання бюджетної програми;

- показники ефективності – визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості в грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту);
- показники якості – відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг).

Про нелогічність і абсурдність застосування на практиці таких показників ефективності та якості свідчить аналіз понад 100 бюджетних програм з керівництва і управління у різних сферах діяльності за 2006 рік, проведений НДЕІ Мінекономіки України. Серед 243 результативних показників ефективності і 214 показників якості лише 7 і 20 показників відповідно конкретно спрямовані на соціально-економічний результат²³⁸. 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.

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

²³⁸ Шкворець Ю. Ф. Критерії та показники оцінки ефективності програмно-цільового фінансування центральних органів управління з питань науки, інноваційної діяльності і освіти [Електронний ресурс] / Ю. Шкворець – Режим доступу : iee.org.ua/files/alushta/06-shkvoreckryteryu_ta_pokaznyky.pdf

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 досягнення²³⁹.

Але незважаючи на цю критику, перший підрозділ Звіту про витрачання коштів Державного бюджету України по Міністерству освіти і науки України за 2009 рік “2201010 0990 Керівництво та управління у сфері освіти і науки” надає цікаві дані, які наведено в табл. 3.1.

Звичайно, звітність для Кабінету Міністрів України за такими показниками заспокоює і працівників МОН, і сферу державного управління загалом, і громадськість. Дійсно, як бачимо, 280 працівників МОН працювали на 100,0% – підготовлено та прийнято 81,0 законодавчо-нормативних актів (при плані – 75,0), кожний з них опрацював 235,0 одиниць кореспонденції (при плані – 186,0), розглянув 34,0 звернень, заяв, скарг громадян України (при плані – 25,0). Відсоток вчасно виконаних доручень, як і в 2008 р., був 100%, але ж така 100-відсоткова управлінська діяльність призвела до зафіксованих у 2009 р. 10 тис. звернень, заяв, скарг громадян України, тобто по одній скарзі на два навчальні заклади. Не меншу цікавість викликає обсяг і специфікація 91 683 одиниць кореспонденції (доручень, листів) при плані 77 490,0 одиниць. Чим пояснюється відхилення від плану на 14 тис. одиниць?

Таблиця 3.1.

Звіт про виконання МОН України паспорта бюджетної програми
на 2009 р., КВК 220

²³⁹ Шкворець Ю. Ф. Критерії та показники оцінки ефективності програмно-цільового фінансування центральних органів управління з питань науки, інноваційної діяльності і освіти [Електронний ресурс] / Ю. Шкворець – Режим доступу : iee.org.ua/files/alushta/06-shkvoreckryteryu_ta_pokaznyku.pdf

п/н	Показники на звітний період	Затверджено	Виконано
I	<i>Щодо затрат</i>		
1	Кількість службових легкових автомобілів МОН	6,0	
2	Кількість установ у складі МОН	4,0	
3	Кількість штатних одиниць центрального апарату Міносвіти	297,0	280,0
4	Кількість штатних одиниць Державної інспекції навчальних закладів	47,0	40,0
II	<i>Щодо продукту за внутрішнім обліком</i>		
1	Кількість отриманої та опрацьованої кореспонденції (доручень, листів)	077 490,0	91 683,
2	Кількість розглянутих звернень, заяв, скарг громадян України	14 110,0	10 058,0
3	Кількість підготовлених та прийнятих законодавчо-нормативних актів	75,0	81,0
4	Кількість проведених колегій	13,0	14,0
5	Кількість перевірок, проведених Державною інспекцією навчальних закладів	2 048,0	1 557,0
III	<i>Щодо ефективності за внутрішнім обліком</i>		
1	Кількість опрацьованої кореспонденції (доручень, листів) на одного працівника	186,0	235,0
2	Кількість розглянутих звернень, заяв, скарг громадян України на одного працівника	25,0	34,0

3	Кількість проведених перевірок на одного працівника Держаної інспекції навчальних закладів	43,0	38,0
<i>IV</i>	<i>Щодо якості за внутрішнім обліком</i>		
1	Відсоток вчасно виконаних доручень	100,0	100,0
2	Відсоток усунених порушень, виявлених в результаті перевірок, проведених Державною інспекцією навчальних закладів	100,0	100,0

Джерело: укладено автором за “Річним звітом про виконання паспорта бюджетної програми на 2009 рік, КВК 220”

Звіт МОН України про виконання паспорта бюджетної програми за 2009 р.

Показники на звітний період	План	Факт
<i>Щодо продукту</i>		
Кількість проведених досліджень	8,0 од.	0 од.
Кількість підготовлених майстер-тренерів для директорів шкіл	272,0 осіб	0 осіб
Кількість підготовлених керівників освіти національного, регіонального та районного рівнів	210,0 осіб	0 осіб
Кількість підготовлених та виданих науково-методичних матеріалів	18,0 од.	0 од.
Кількість поставленого обладнання для сільських шкіл та наданих супровідних послуг з його налаштування	474,0 од.	474,0 од.
Кількість підготовлених провідних викладачів для директорів шкіл та голів методичних об'єднань учителів на обласному і районному рівнях	664,0 осіб	0 осіб

Показники на звітний період	План	Факт
Кількість комплектів поставленої оргтехніки для обласних навчально-екзаменаційних центрів оцінювання якості освіти, Міністерства освіти і науки України та відділу планування політики та послуги з налаштування	40,0 од.	0 од
Кількість поставленого лабораторного обладнання шкільних кабінетів фізики, біології, математики та хімії для шкіл оптимізації	18,0 од.	0 од.
Кількість поставлених шкільних автобусів для шкіл мережі оптимізації та інших шкіл	13,0 од.	0 од.

Джерело: укладено автором за “Річним звітом про виконання паспорта бюджетної програми на 2009 рік, КВК 220” [Електронний ресурс] / Міністерство освіти і науки України²⁴⁰.

Наведені дані, на наш погляд, спростовують заявлену вище 100-відсоткову ефективність роботи МОН, свідчать, що механізм оперативного управління в освіті не застосовує сучасні технології проектно-цільового управління і фактично зорієнтований на екстенсивне нарощування масштабів паперотворчості.

Очевидно, що механізми державного управління ЗСО, зокрема механізм оперативного управління, повинні наближуватися до постіндустріальної філософії державного управління, якою є концепція “електронного уряду”²⁴¹.

Аналіз механізму нормативно-правового забезпечення освіти, який здійснюють такі дослідники, як І. Жиляєв, 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.

²⁴⁰ Річний звіт про виконання паспорта бюджетної програми на 2009 рік, КВК 220 [Електронний ресурс] / М-во освіти і науки України. – Режим доступу : http://www.mon.gov.ua/budget/vik_derzh/zv/zv2009.doc

²⁴¹ Нисневич Ю. А. “Электронное правительство” как постиндустриальная философия государственного управления / Ю. А. Нисневич // Теория и практика общественно-научной информации. – 2004. – № 19. – С. 153–170.

...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”²⁴². Це стосується, зокрема, реалізації права на освіту учнями приватних шкіл²⁴³, 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”²⁴⁴.

²⁴² 158. Ковтунець В. Конституційні засади правового регулювання освітньої діяльності [Електронний ресурс] / В. Ковтунець. – Режим доступу : <http://www.edu-law.org.ua/2009/10/konstytucijni-zasady-pravovogo-reguluvannya\osvitnyoi-diyalnosti.html#more> (25.10.2009)

²⁴³ Паращенко Л. Законодавчі перспективи реалізації державних гарантій права на освіту щодо учнів приватних шкіл [Електронний ресурс] / Л. Паращенко // Державне управління: теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. – 2009. – № 2. – Режим доступу : http://www.academy.gov.ua/ej10/doc_pdf/Parashchenko.pdf

²⁴⁴ Жилияєв І. Б. Особливості сучасного правового забезпечення модернізації освіти України [Електронний ресурс] / І. Б. Жилияєв // Віче. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1304/> (25.04.2010)

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. 3.2.)



Рис. 2.3. Структурна модель економічного механізму управління освітою

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.

3.3. Модель фінансової автономії загальноосвітнього навчального закладу

На сучасному етапі не існує єдиного спільного підходу до формування моделі системи економічних механізмів управління загальною середньою освітою. У науковій літературі розрізняють дві класичні моделі, а саме:

- модель централізованої політики, що формується центром по відношенню до навчальних закладів, тобто система цілей і завдань розробляється на вищому рівні органів державної влади із управління політичним, економічним та соціальним розвитком освітніх мереж, а також механізми їх реалізації;

- децентралізована модель, де ключовою умовою діяльності для суб'єктів загальної середньої освіти є самостійність прийняття рішень (шкільна автономія), наявність ефективної інноваційно-інвестиційної системи на місцевих рівнях, на базі і в межах якої має бути забезпечена продуктивна взаємодія економічних агентів в освіті.

Укладемо *структурно-логічну модель фінансової автономії* як економічного механізму управління ЗСО.

Автономія НЗ (грец. *autonomia* – незалежність, від *autos* – сам, *nomos* – закон) у сучасних умовах проголошена одним з основних принципів освітньої політики в більшості країн світу. В широкому сенсі це означає певний ступінь самостійності в будь-яких питаннях організації життєдіяльності навчального закладу. Реалізація принципу автономії навчального закладу пов'язана передусім з децентралізацією управління у сфері освіти і означає істотне розширення автономних (власних) прав, повноважень, компетенції, а також відповідальності навчального закладу.

У законодавстві України ми безпосередньо не знайдемо визначення поняття «автономія навчального закладу», однак його інтерпретація щодо вищого навчального закладу міститься в законах «Про освіту» та «Про вищу освіту». Водночас таке визначення наводять Модельний закон «Про освіту» (1999) і Модельний освітній кодекс для держав-учасниць СНД (2006). Під модельними слід розуміти міжнародні типові правові акти-зразки, положення яких рекомендується, але не вимагається, враховувати законодавцям країн,

які його прийняли, з метою гармонізації національного законодавства. Згідно з цими міжнародними документами, автономія навчального закладу визначається як «самостійність у підборі і розстановці кадрів, здійсненні навчальної, наукової, фінансово-господарської та іншої діяльності відповідно до законодавства та статуту навчального закладу»²⁴⁵; «автономія навчального закладу – це право самостійно, без втручання ззовні вирішувати питання підбору і розстановки кадрів, здійснювати навчальну, наукову, фінансово-господарську та іншу діяльність відповідно до законодавства та статуту навчального закладу»²⁴⁶.

Із наведених у модельних правових актах визначень поняття виокремлюються такі основні ознаки автономії НЗ:

По-перше, автономія навчального закладу набувається внаслідок бажання та активних дій набувача, тобто навчального закладу. Відповідно існує суб'єкт, який надає цю автономію, та суб'єкт, якому надається ця автономія. Іншими словами, автономія набувається певними діями бажуючого її отримати.

По-друге, з'являється необхідність виконання (дотримання, додержання) навчальним закладом певних умов для отримання автономії навчального закладу. Отже, автономія навчального закладу:

- виражається у вигляді певних повноважень (прав), які не є довільними, а чітко прописані в законодавчому акті.
- передбачає передачу певних прав від держави в особі її органів управління до навчального закладу, тобто відбувається своєрідне позбавлення (відчуження чи делегування) цих прав у держави на користь навчального закладу;

²⁴⁵ Модельний закон «Про освіту» (1999), прийнятий на тринадцятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасників СНД (постанова № 13-8 від 03.04.99).

²⁴⁶ Модельний освітній кодекс для держав-учасників СНД, прийнятий на двадцять сьомому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасників СНД (постанова № 27-12 від 16.11.2006р.); BLACKER D. The institutional autonomy of education // J.of philosophy of education. – Oxford, 2000. – Vol.34, N2. – С.229- 246.

- автономію надають визначені (компетентні) державні органи управління, які наділені певними правами щодо закладу.

Законодавство України також безпосередньо не визначає поняття «автономія загальноосвітнього навчального закладу», однак воно використано у Розпорядженні Кабінету Міністрів України №1564-р від 08.12.2009 «Про першочергові заходи щодо забезпечення розширення автономії загальноосвітніх навчальних закладів»²⁴⁷. Але для того, щоб «розширити» те, чого реально не існує, одного розпорядження недостатньо. Як вже зазначалось вище, необхідно на законодавчому рівні визначати певні правила та умови набуття навчальним закладом автономії, зокрема порядок її надання; безпосередні права (повноваження) у певних сферах державного управління, що можуть бути делеговані ЗНЗ як автономні права та вимоги і які ЗНЗ має виконати, щоб стати автономним.

Як засвідчує аналіз нормативно-правової бази в сфері ЗСО та реальної освітньої практики, в діяльності ЗНЗ виокремлюються сфери, в яких держава цілком логічно може делегувати свої повноваження ЗНЗ. Зокрема, ми можемо виділити такі:

1) організаційна сфера, в якій можлива мінімізація впливу держави на регулювання життєдіяльності ЗНЗ як організації: утворення та функціонування органів управління ЗНЗ, розширення повноважень адміністрації ЗНЗ та інших органів ЗНЗ щодо самостійного визначення структури та системи управління ЗНЗ, штатного розпису, тарифікації, тощо;

2) фінансово-господарська сфера, в якій можливе отримання прав самостійно формувати кошторис ЗНЗ; використовувати власні способи та методи залучення позабюджетних коштів; можливість їх акумулювати, накопичувати та витратити, преміювати співробітників, самостійно визначати перелік платних послуг, укладати господарські договори, отримувати орендну плату тощо.

²⁴⁷ Про першочергові заходи щодо забезпечення розширення автономії загальноосвітніх навчальних закладів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. N 1564 р

3) навчально-виховна сфера, в якій можливе самостійне, без погоджень з державою впровадження та затвердження власних навчальних програм варіативного компоненту, власних навчальних планів тощо, що стимулюватиме педагогічний колектив до самовдосконалення, розробки сучасних методик навчання, розвитку педагогічної творчості та створення інноваційного освітнього простору в ЗНЗ.

Сучасний стан розвитку освіти та процеси демократизації суспільства вимагають докорінного перегляду існуючих статусів ЗНЗ і державних органів управління (ДОУ) як виконавців державної політики в системі ЗСО. Законодавство прямим текстом встановлює те, що такі відносини не повинні будуватись на підпорядкованості, тобто вони мають будуватись на засадах рівності і партнерства з урахуванням того, що саме ЗНЗ є безпосереднім виробником такого «продукту» як оволодіння учнем комплексом знань, умінь і навичок в межах, які визначаються Державним стандартом ЗСО.

Автономія загальноосвітнього навчального закладу саме на це і спрямована. Вона не може відбутись без перегляду балансу завдань та повноважень (а, особливо, повноважень) ДОУ та ЗНЗ. Виділення автономних сфер їх практична реалізація в ЗНЗ безумовно залежить від розуміння державної політики в галузі ЗСО, її елементів, зокрема, завдань та повноважень тих органів, які здійснюють державну політику.

Відтак, автономію можемо розглядати як один із економічних управління ЗСО. Питання, яке гостро стоїть як перед органами управління освітою так і перед керівниками навчальних закладів, зрозуміле, але водночас, дуже непросте, що держава фінансує – школу як освітній інститут (навчальний заклад) чи освітні потреби кожної дитини? Хто визначає, контролює і витрачає бюджет: місцеві органи самоврядування, місцеві управління освіти, чи самі навчальні заклади? Від відповіді на ці питання залежать принципи і моделі фінансування реалізації одного з основних конституційних прав кожного українця – права на безоплатну освіту.

Як було викладено вище, розрахунок обсягу видатків на дошкільну та середню освіту визначається залежно від норм видатків на одного учня та приведеного контингенту учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів за відповідною формулою. Обсяги видатків на фінансування ЗСО з державного бюджету відбуваються на основі нормативів, розроблених Міністерством освіти і науки України та затверджених Урядом. На національному рівні визначається формула фінансування видатків на освіту у розрахунку на 1 учня. На основі цієї формули визначається розмір видатків державного бюджету на освіту кожної області та району, який надходить як державна субвенція. Однак, формульний підхід, діє лише до рівня місцевого бюджету. Хронічне недофінансування потреб системи освіти призвело до того, що на рівні місцевих бюджетів нормативи фактично ігноруються при визначенні обсягів фінансових ресурсів необхідних конкретному навчальному закладу. Фінансування шкіл здійснюється не у розрахунку на 1 учня, а на засадах відшкодування витрат закладу. Парадоксом є й те, що розрахунок видатків у сфері загальної середньої освіти здійснюється на всіх дітей шкільного віку, в тому числі й на тих, які обирають для навчання приватну школу. Однак конституційно гарантовані кошти на здобуття обов'язкової середньої освіти учням приватних шкіл не надаються.

За результатами дослідження механізмів фінансування системи ЗСО можемо зробити висновок, що на місцевому рівні:

- переважають методи адміністративного розподілу бюджетних ресурсів;
- панує принцип відшкодування витрат закладу, а не фінансування освітніх потреб учня;
- планування відбувається за принципом «не нижче, ніж досягнуто в минулому році» тільки у розрахунку на поточний фінансовий рік;
- тотальна дефіцитність кошторисів шкіл, в яких фінансування передбачене лише на «захищені» статті сприяє «тіньовому» залученню коштів на основні потреби школи від батьків чи спонсорів;

- жорсткі фінансові рамки кошторисів призводять до пасивності керівників шкіл у ефективному й економному господарюванні і відповідальності за витрачання коштів²⁴⁸.

У більшості загальноосвітніх навчальних закладів України відсутні власні бухгалтерії, процес планування видатків та здійснення фінансово-господарської діяльності для навчальних закладів централізовано в районних управліннях освітою. Як наслідок спостерігається недостатня мотивація щодо ефективного використання державних коштів. Директори шкіл звикли вимагати від місцевих органів влади збільшення фінансування та готувати нереалістичні шкільні бюджети, сподіваючись отримати додаткові кошти. Водночас, кошти, заощаджені по одній бюджетній статті, не можуть бути використані для фінансування інших, більш важливих статей бюджету.

Це призводить до того, що:

- школи, маючи постійний обсяг бюджетних коштів, слабо орієнтовані на споживачів освітніх послуг (учнів, батьків, громад) і тому не завжди зацікавлені в інноваціях та, зрештою, підвищенні якості цих послуг;
- діючий механізм бюджетного фінансування недостатньо стимулює школи до оптимізації їхніх бюджетних і позабюджетних коштів;
- школи, які мають потенціал для збільшення освітніх послуг населенню (вільні приміщення, обладнання, ділянки) і залученню позабюджетних ресурсів, обмежені в своїх діях, шкільне майно ефективно не використовується.

Водночас у політиків та управлінців у сфері ЗСО складається уявлення, що для шкільної автономії достатньо скасувати централізовані бухгалтерії в райуправліннях освіти і відкрити окремі рахунки для кожної школи. Це необхідні, але недостатні кроки. Цей процес потребує комплексних заходів – відповідно розробленого нормативно-правового та організаційно-економічного забезпечення, дотримання низки умов, про які йшлося вище.

²⁴⁸ Шкільний бюджет: навч.-метод. посіб. для кер. освіти / [в. Мархалєвський, Ю. Шукевич, Л. Паращенко та ін.]. – к.: таксон, 2011. – 156 с.

Зокрема, найважливішою правовою умовою для впровадження фінансово-економічної автономії ЗНЗ є повна і послідовна реалізація навчальним закладом статусу юридичної особи. Проте це означає, що школа виступає суб'єктом цивільного права, яке чітко визначає юридичне регулювання відносин між школою й іншими суб'єктами господарювання, а також юридичне регулювання відносин між школою і органами державного управління тощо. Проаналізуємо юридичні умови шкільної автономії.

Стаття 10 Закону України «Про загальну середню освіту» визначає школу юридичною особою. Школі надається право «придбавати та орендувати необхідне обладнання та інші матеріальні ресурси, користуватися послугами будь-якого підприємства, установи... фінансувати за рахунок власних коштів заходи, що сприяють поліпшенню соціально-побутових умов колективу»²⁴⁹. У статті 17 Закону України «Про освіту» визначено, що «самоврядування закладів освіти передбачає їх право на самостійне... вирішення питань... економічної і фінансово-господарської діяльності... самостійне використання усіх видів асигнувань»²⁵⁰. Однак, виконання цих норм чинного законодавства на практиці дуже різняться залежно від регіонів і особливостей місцевого управління освітою. Наприклад, в столиці у рамках експерименту (який, щоправда, розтягнувся майже на 10 років) лише навчальні заклади Деснянського району мають такі права, у них відкриті окремі рахунки загального та спеціального фонду в органах Держказначейства, працюють власні бухгалтерії. Усі інші ЗНЗ м. Києва фактично не є юридичними особами, а залишаються відокремленими структурними підрозділами районних управлінь освіти (РУО), отож правоздатність та дієздатність цих закладів істотно обмежені. Однак у багатьох регіонах є навчальні заклади, які знаходяться на самостійному балансі, мають власні рахунки, самостійно здійснюють закупівлі та ремонти,

²⁴⁹ Закон України «Про загальну середню освіту» №651-ХІV // Відомості Верховної Ради. - 1999. - №28. -ст.230 ; з наступними змінами і доповненнями.

²⁵⁰ Закон України «Про освіту» (Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, № 34, ст. 451)
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>

звітують перед податковою тощо. Таким чином, можемо зробити висновок, що чинне освітнє законодавство забезпечує достатні можливості для фінансово-господарської самостійності ЗНЗ. Водночас аналіз поширеного явища, чому органи управління освітою на місцях тримаються за адміністративно-розподільчий механізм і не хочуть децентралізації фінансово-господарської діяльності та посилення самостійності навчальних закладів, заслуговує на окреме дослідження.

Отже, для посилення автономії ЗНЗ правовою умовою є визнання органами державного управління освітою школи як повноправного суб'єкта не лише освітнього, але й економічного та господарського простору; реалізація не лише де-юре, але й де-факто статусу ЗНЗ як юридичної особи повноцінного розпорядника бюджетних коштів. З цією метою необхідно неупереджено проревізувати і впорядкувати нормативно-правову базу здійснення ЗНЗ фінансово-економічної самостійності. Зокрема, щоб навчальний заклад мав повноваження:

- а) розробляти і затверджувати свій бюджет, в межах державних асигнувань на основі формули бюджетної забезпеченості;
- б) розробляти і затверджувати штат педагогічного та адміністративно-технічного персоналу відповідно до своїх конкретних потреб;
- в) використовувати заощаджені кошти на розвиток закладу;
- г) преміювати співробітників в межах бюджетного ліміту;
- д) використовувати позабюджетні джерела фінансування, включаючи здачу в оренду незадіяних шкільних площ, розвиток підсобного господарства чи виробничих майстерень, додаткових освітніх послуг тощо.

Реалізація таких повноважень передбачає внесення змін Бюджетного кодексу та процедур взаємодії з Державним казначейством. Можливо, варто звернути увагу на позитивний досвід інших країн, де автономні навчальні заклади виведені зі статусу бюджетних установ і мають рахунки не в казначействі, а в комерційних банках. Безумовно, кожен з цих кроків потребує спеціального навчання та підвищення кваліфікації керівників шкіл з

питань фінансово-господарської діяльності, дотримання вимог нормативно-правового забезпечення автономії.

Організаційною умовою запровадження автономії є також посилення громадської складової в управлінні закладом через розширення повноважень і функцій ради ЗНЗ, піклувальної чи опікунської ради. Це потребує перегляду цілої низки чинних нормативних актів, зокрема Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про ЗНЗ» №964 від 14 червня 2000 р.²⁵¹, наказу МОН України «Про затвердження положення про піклувальну раду ЗНЗ» №45 від 05 лютого 2001 р.²⁵².

Основна економічна умова автономії ЗНЗ полягає у визначенні, запровадженні та дотриманні чітких і зрозумілих для всіх суб'єктів освітнього та господарського процесів правил і процедур розподілу і використання видатків на освіту на національному, регіональному та інституційному рівнях для досягнення максимальної ефективності.

Модель автономії загальноосвітнього навчального закладу як економічного механізму управління освітою можна представити таким чином (рис. 3.3.). МОН України укладає і контролює реалізацію державних стандартів освіти (змісту освіти, навчально-методичного забезпечення тощо), а Мінфін обраховує його вартість для державного бюджету, визначає за формулою норматив бюджетного фінансування здобуття ЗСО кожным громадянином України шкільного віку. Норматив визначає мінімальну вартість навчання одного учня в рік за кожним типом і категорією загальноосвітнього закладу. Він є законодавчо гарантованою нормою, яка фіксує мінімальний обсяг фінансових коштів, що забезпечують реалізацію прав громадян на загальну освіту на рівні державних стандартів загальної освіти та мінімально необхідних умов здійснення освітнього процесу. Ці

²⁵¹ Про затвердження положення про ЗНЗ: Постанова Кабінету Міністрів України №964 від 14 червня 2000 р.

²⁵² Про затвердження положення про піклувальну раду ЗНЗ: наказ МОН України №45 від 05 лютого 2001 р.

кошти школи самі розподіляють за різними статтями витрат, і відповідно до цієї суми складають свій річний бюджет.

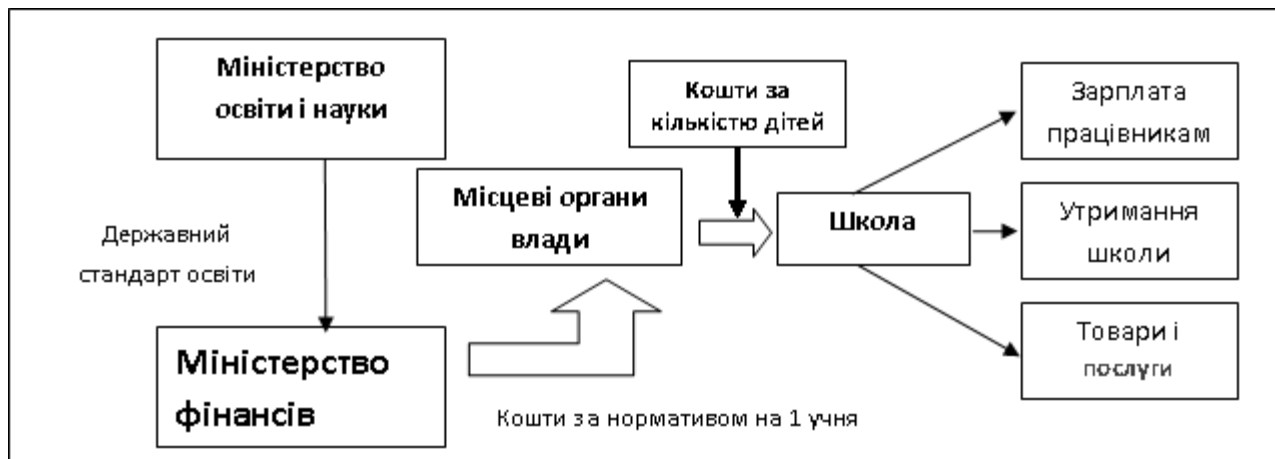


Рис. 3.3. Структурно-логічна модель фінансової автономії як економічного механізму управління ЗСО

У системі ЗСО України як ефективну модель шкільної автономії можна розглядати діяльність приватної школи. Будь-яка приватна школа відповідає всім вищезазначеним ознакам та умовам автономії. Такі заклади діють за принципами реального інституту громадянського суспільства: автономності, відповідальності, пріоритету внутрішніх джерел активності над зовнішніми, високого ступеня свободи вибору освітніх програм і засобів їх реалізації.

Висновки до розділу III

Економічні відносини в сфері загальної середньої освіти відображають діяльність економічних агентів – інституцій (шкіл, управлінь освіти, УЦОЯО тощо) та людей (учителів, вихователів, методистів тощо) – при наданні освітніх послуг, що відбуваються в умовах розподілу і використання обмежених суспільних ресурсів і співвідношення вироблених затрат з досягнутим результатом. Відповідно до теорії, розвиток економічних

відносин базується на пошуку альтернативних способів використання обмежених ресурсів і оптимізації співвідношення вигод і витрат.

Економічні механізми державного управління освітою не примушують і не забороняють економічному суб'єктові виконувати певні дії, залишаючи йому свободу вибору, але ці механізми створюють умови, за яких дії економічних суб'єктів коштуватимуть дорожче чи дешевше.

Власне економічний механізм управління освітою (ЕМУО) можемо визначити як сукупність правил, норм, за яких фінансові ресурси платників податків до державного бюджету переходять у фінансові ресурси навчальних закладів і органів управління освітою (тобто в заробітну плату працівників освіти, утримання шкіл і органів управління освітою), за якими здійснюються витрати загалом на надання загальної середньої освіти, забезпечення і проведення навчально-виховного процесу та інша підтримка його учасників

Упродовж усього періоду незалежності України у процесі модернізації централізованої моделі економічних відносин, що була складовою і невід'ємною частиною адміністративно-розподільчої системи господарювання в СРСР, на концептуальному рівні не були достатньо глибоко опрацьовані питання проектування нових економічних механізмів, а на рівні практики нормативно-правового забезпечення не дістали питання власності в системі освіти, розмежування повноважень у процесі економічної взаємодії освітніх установ з внутрішньогалузевими економічними партнерами, не були запроваджені механізми раціонального розподілу бюджетних асигнувань та ефективного залучення й використання позабюджетних коштів.

Система економічних відносин у ЗСО суттєво відрізняється від системи економічних відносин у галузі вищої освіти. Зокрема, 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.

Державне управління ЗСО і фінансове управління ЗСО здебільшого розглядаються дослідниками окремо. І на це є відповідні пояснення, передусім те, що механізм фінансового менеджменту державного управління ЗСО практично не визначається менеджментом державного управління ЗСО, з яким асоціюються лише управлінські відносини в межах системи ЗСО як сукупності навчальних закладів і органів управління. Фінансове управління ЗСО перебуває і діє переважно поза межами так визначеної системи ЗСО.

Рівень витрат на освіту складає за останні роки в середньому 6% ВВП, проте існує дисбаланс їх розподілу – саме на шкільну освіту виділяється непропорційно мало коштів, а ці кошти всередині системи ЗСО використовуються вкрай нераціонально.

В Україні механізм централізованого планового розподілу ресурсів (відомчий розподіл) все більше витісняється в ЕМО альтернативними механізмами децентралізованого розподілу, конкурсними або грантовими механізмами розподілу ресурсів.

Особливої актуальності для теорії економіки освіти й практики державного управління набуває розроблення і запровадження публічних, зрозумілих усім учасникам освіти правила фінансування навчальних закладів і визначення вартості утримання одного учня на кожному рівні освіти. Необхідним є розроблення нових фінансових нормативів та запровадження принципу фінансування не окремих закладів і їхніх потреб, як зараз, а

формування кошторисів навчальних закладів з розрахунку витрат на одну дитину та врахуванням спеціалізації й типу закладу.

Сьогодні складаються об'єктивні обставини для активного запровадження механізмів державно-приватного партнерства в освіті. Для реалізації масштабних модернізаційних проектів в системі освіти потрібні значні інвестиційні ресурси, потужним джерелом яких може стати приватний бізнес. Проте для цього необхідними є адекватна державні підтримка та регулювання, що дозволить знизити ризики приватних інвестицій. Це в свою чергу потребує удосконалення державного управління освітою на засадах сервісної концепції державного управління. Це стане однією із передумов переходу до бюджетування, яке зорієнтоване на результат.

РОЗДІЛ IV. ТРАНСФОРМАЦІЇ ЕКОНОМІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ШКІЛЬНОЮ ОСВІТОЮ: ГЛОБАЛЬНІ СЦЕНАРІЇ Й УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

4.1. Підвищення економічної ефективності загальної середньої освіти

Оцінювання результативності й ефективності державного управління всіма галузями, в тому числі національною системою освіти, є важливою складовою процесу формування нової моделі економічних механізмів управління загальною середньою освітою. Це складна міждисциплінарна проблема, яка потребує дослідження багатьох процесів, що відбуваються в суспільно-економічному житті країни. Визначення факторів, які впливають на процеси управління і результативність управлінських рішень, пошук шляхів підвищення ефективності системи освіти в сучасних умовах має бути пріоритетним напрямком як для теорії, так і практики державного управління. Разом з тим в Україні не розвинені відповідні інституційні механізми, приміром так і не були створені Національний центр освітньої статистики та Інститут економіки освіти тощо, які б систематично інтегрували й аналізували статистичні дані щодо діяльності освітньої системи, показуючи суспільству реальні умови і прогрес національної та міжнародної систем освіти, забезпечуючи засади її керованого розвитку. Навіть у розгалуженій системі Національної академії педагогічних наук України, що об'єднує різні наукові, методичні, дидактичні центри, за всі роки незалежності так і не вдалося створити ці вкрай важливі інституції.

Ефективність шкільної освіти має декілька вимірів – культурний, соціальний, економічний, зрештою особистісний. Це складна комплексна проблема, яка досліджується в різних наукових галузях на засадах різних методологій і концепцій. В останні роки численні міжнародні форуми, зокрема саміт країн великої вісімки, конференції ЮНЕСКО та Світового

банку тощо в центр обговорення ставлять пошук найбільш ефективних моделей і механізмів фінансування середньої освіти з метою скорочення тягаря державного фінансування. На загальних зборах Національної академії педагогічних наук України, що відбулися в листопаді 2012 р., провідні українські науковці обговорювали актуальну тему – «Концептуальні засади підвищення економічної ефективності освіти України в сучасних умовах». Проте в більшості виступів, за нашим сприйняттям, акцент переважно робився на необхідності збільшення державних видатків на освіту та дотримання гарантованих 10 % ВВП. Натомість, першочергові дії у сфері фінансування шкільної освіти мають бути скеровані не тільки на забезпечення зростання видатків на освіту, а і на суттєве підвищення їхньої ефективності. Передусім, необхідно рахувати окупність (прибутковість) витрат на освіту, адже без таких розрахунків ми навряд чи зможемо досягнути внутрішньої економічної ефективності шкільної освіти.

Спроби вимірювання прибутковості освіти здійснювались і в Радянському Союзі. Так, ще у 20-тих роках минулого століття академік С.Г. Струмилін встановив, що економічний ефект від запровадження в країні загальної початкової освіти у 43 рази перевищив витрати на його організацію.

У сучасній економічній літературі поширена думка, що найвища віддача відбувається при вкладенні коштів на трьох перших стадіях навчання: дошкільній, початковій, середній освіті. За оцінками різних авторів, до 30% приросту національного доходу країни отримують за рахунок інвестицій у початкову і середню освіту.

Показники окупності витрат на освіту вираховуються і щодо тієї чи іншої стадії освіти (як правило, щодо окупності вищої освіти чи корпоративного навчання), і щодо окупності навчання у тому чи іншому навчальному закладі (складаються рейтинги університетів і коледжів за окупністю навчання), і щодо додаткового року навчання. Наприклад, журнал

SmartMoney щороку оприлюднює рейтинги університетів США за окупністю освіти²⁵³.

Варто зазначити, що в умовах подолання наслідків глобальної економічної кризи і дефіцитів державних ресурсів на зростаючі потреби освіти пошук шляхів підвищення економічної ефективності системи освіти є глобальною управлінською проблемою. Відтак проектування національних сценаріїв відбувається на засадах, які є спільними для більшості країн світу.

Експерти міжнародних організацій таких, як ООН, ЮНЕСКО, Світовий банк та ОЕСР у своїх звітах, доповідях і публікаціях визначають шість основних шляхів підвищення економічної ефективності освіти. Це:

1. Децентралізація управління і джерел фінансування.
2. Запровадження нормативного подушового фінансування.
3. Приватно-державне партнерство.
4. Стимулювання створення приватних шкіл.
5. Ширше використання допомоги батьків.
6. Скорочення витрат на учителів, підняття співвідношення кількості учнів на 1 учителя тощо.

Чи є це якісь унікальні заходи чи щось нове для України? Впевнено можна сказати «ні!». Адже в усіх без винятку стратегічних документах за всі роки незалежності: в Програмі «Освіта Україна XXI ст..» (1993 р.); Національній доктрині розвитку освіти (2002 р.), Національній стратегії розвитку освіти (2013 р.), багатьох Указах і Посланнях Президентів щодо освіти, ми знайдемо ці напрямки і заходи. Все правильно написано і проголошено.

Що ж тоді унікальне для української освіти? На наше переконання, це механізми реалізації цих напрямів. Їх повна відсутність або перекрученість. Проілюструємо це детальніше.

Децентралізація управління і джерел фінансування, подолання монопольного становища держави в освіті як ключові принципи

²⁵³ Електронний ресурс http://www.rector.ru/news.asp?news_id=153.

реформування освіти проголошені в національній програмі «Освіта Україна XXI ст.». Після проголошення незалежності України починають активно створюватися заклади нового типу (ліцеї, гімназії), приватні школи. Кожен навчальний заклад намагається залучити додаткові кошти, відкриває власні рахунки в банках, активізується виробництво і реалізація шкільної виробничої продукції. Директор школи починає визнаватися як менеджер, має достатню автономію у розпорядженні цими коштами.

Однак у 2000 році з прийняттям нового Бюджетного кодексу і запровадженням Державного Казначейства самостійна фінансова та господарська діяльність навчальних закладів різко обмежується і централізується в органах управління освітою. Ліквідуються власні рахунки шкіл. Райвно створюють централізовані бухгалтерії, отримують повноваження вирішувати всі фінансові питання шкіл, в тому числі й постачання товарів і послуг. Відтоді через тендери з'являється постачання картоплі в шкільну їдальню за 18 грн. за 1 кг., та пробірки в хімічний кабінет за 300 грн. Жорсткі бюджетні рамки та процедури зробили непотрібним і навіть шкідливим ощадливий підхід до використання ресурсів всередині навчального закладу. Саме через це розпочався масовий рух за розширення автономії навчальних закладів. У 2007-2009 р.р. були прийняті відповідні розпорядження Уряду, плани дій для МОН. Але через 5 років практично нічого не змінилося. Фінансової і господарської автономії в повному сенсі цього слова початкові заклади не мають ні в середній, ні у вищій освіті. Нормативно-правова база не впорядкована, зміни до Бюджетного Кодексу не внесені. Натомість, принцип шкільної автономії реалізовано практично в усіх країнах пострадянського простору, яскравим прикладом чому є Грузія і Росія, де прийнято навіть окремий закон «Про автономний заклад».

Фінансова автономія пов'язана безпосередньо з другим напрямом підвищення фінансової ефективності – *запровадженням нормативного подушового фінансування*. З цим на рівні документів у нас теж все гаразд. Законодавчо затверджено норматив бюджетної забезпеченості освіти 1 учня,

що визначається за встановленою Кабміном формулою з урахуванням типу навчального закладу та його місця розташування. З державного бюджету витрати на освіту формуються за цим нормативом, помноженим на загальну кількість дітей шкільного віку. Аналогічно формуються обласні та місцеві бюджети – за нормативом і кількістю дітей. Логічно, щоб така схема діяла і на рівні школи.

Проте бюджет школи формується вже не так - не за кількістю дітей, а за потребами школи і суб'єктивними чинниками, приміром близькістю директора школи до керівних органів. Це й приводить до значних дисбалансів фінансування навчальних закладів. Приміром, вартість утримання 1 учня в Лохвицькій сільській школі 18 тисяч гривень, а в Гадячській гімназії того ж району Полтавської області лише 4 тисячі гривень.

Є багато опонентів, які говорять, що нормативно-подушове фінансування неприйнятне для української освіти, де велика кількість малокомплектних шкіл, а шкільна мережа не оптимізована. З цим треба частково погодитись – необхідно оптимізувати мережу, інакше фінансування за кількістю учнів вб'є малу школу. Але в даному випадку потрібно не від принципу відмовлятися, а розробити і застосовувати адекватні механізми, як це роблять наші ближчі сусіди, зокрема автономію закладу, державно-громадське партнерство, багатоканальне фінансування.

Якщо норматив бюджетної забезпеченості хоч якось застосовується, то інший невіддільний від нього *принцип «Кошти йдуть за дитиною»* не діє в Україні зовсім.

Нагадаймо, основоположним принципом демократичного суспільства є свобода вибору, у т. ч. форми освіти та навчального закладу для дитини. Держава надає гарантію такого вибору через фінансування в межах визначеного нормативу бюджетної забезпеченості загальної середньої освіти кожного учня незалежно від місця навчання та типу власності закладу. Це створює конкурентність за учня серед навчальних закладів, стимулює кращу якість освітніх послуг і їх відповідь потребам кожної дитини.

Механізми реалізації принципу «кошти ходять за дитиною»:

1) пряме фінансування на рахунок школи. Заклад отримує кошти за формулою: норматив бюджетної забезпеченості 1 учня помножений на кількість учнів. Чим більше учнів, тим «багатіша» школа;

2) за ваучером, що надається родині на кожного школяра для здобуття шкільної освіти з розрахунку нормативу бюджетної забезпеченості. Родина повинна використати ваучер за власним вибором: або у будь-якому навчальному закладі, що має дозвіл на здійснення відповідної освітньої діяльності, або на організацію навчання у формі сімейної освіти з подальшим незалежним оцінюванням освітніх результатів дитини на відповідність сформованим державним вимогам.

Механізм «Кошти йдуть за дитиною» в тому чи іншому вигляді реалізований у 28 з 35 країн Європи²⁵⁴. З першого січня 2013 року цей принцип запроваджено навіть в Білорусі на засадах експерименту в найбільших містах країни. При цьому керівникам білоруських шкіл надається право самостійно розпоряджатися зекономленими бюджетними коштами і направляти їх на фінансування інших видатків, в тому числі на стимулюючі виплати. Фонд стимулювання праці створюється в розмірі 30% планового фонду заробітної плати. Крім того, на стимулювання праці можуть спрямовуватися бюджетні кошти, зекономлені в результаті оптимізації штатної чисельності працівників, раціонального використання бюджетних коштів по статтях видатків, позабюджетні кошти.

Варто зазначити, що за принципом «кошти йдуть за дитиною» фінансуються приватні навчальні заклади. Приміром, країни Прибалтики, Грузія, Болгарія, а також Росія передбачають однакові кошти з державного бюджету на освіту одного учня як для державних, так і для недержавних шкіл.

²⁵⁴ Educational development [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://databases.unesco.org/thesru/wwwi32.exe/\[in=affichethru.in\]/](http://databases.unesco.org/thesru/wwwi32.exe/[in=affichethru.in]/)

Механізм «Кошти йдуть за дитиною» зазвичай реалізується через ваучери або спеціальні програми. Так держава створює умови для багатоканального фінансування освіти, конкурентну основу діяльності освітніх закладів і сприяє постійному оновленню всієї системи освіти. Наукові дослідження показують, що використання ваучерів призвело до покращення якості освіти (Нідерланди, Швеція, Данія, Італія). У Грузії наслідком запровадження ваучерного принципу стали:

- мінімальний рівень корупції по всій системі (практична її відсутність);
- зрозумілість для всієї системи формування шкільного бюджету;
- підвищення якості освіти внаслідок посилення конкуренції шкіл.

Внаслідок такої економічної політики в освіті у Німеччині, Франції, Польщі, Росії п'ята частина від усієї кількості шкіл – приватні, в Грузії, Туреччині, Китаї – 12%, у Голландії – три чверті, у Новій Зеландії – 95%.

Саме тому наступними напрямками підвищення ефективності освіти визначаються *розвиток державно-приватного партнерства в освіті та стимулювання створення приватних шкіл*. У 22 з 28 країн Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) приватні школи фінансуються державою більш, ніж на 50% видатків шкіл²⁵⁵. Внаслідок такої економічної політики в освіті частка приватних шкіл зростає щороку навіть в країнах пострадянського простору та приміром Китаї. Однак це не стосується, на жаль, України. Проте вітчизняна приватна освіта, спираючись на багатовікові традиції як національної, так і європейської приватної освіти, ще понад 20 років тому головним принципом своєї роботи визначила особистісно орієнтоване навчання, створила можливості для реалізації права освітнього вибору громадянами у відповідності до певних потреб дитини або родини і стала піонером авторської та експериментальної педагогіки.

²⁵⁵ Educational development [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://databases.unesco.org/thesru/wwwi32.exe/\[in=affichethru.in/\]](http://databases.unesco.org/thesru/wwwi32.exe/[in=affichethru.in/])

На зорі незалежності держава визначила рівноправні основи для діяльності навчальних закладів усіх форм власності, забезпечувала виконання державних гарантій щодо кожної дитини, кожного педагога, відтак від поєднання державних і батьківських коштів був великий економічний і соціальний ефект. Приміром у Київському ліцеї бізнесу, створеному 1991р. на паритетних засадах приватним Університетом економіки і права «КРОК» та Радянською районною в м. Києві радою, конкурс на 1 місце становив у 1999 році 12 осіб на місце.

Однак з 2000 року з незрозумілих і досі причин на рівні органів місцевого самоврядування було припинене бюджетне фінансування 1 учня на виконання обов'язкового державного компонента в приватних школах. Вони почали сприйматися виключно як комерційні підприємства, без урахування соціальної складової змісту роботи навчального закладу, з ігноруванням рівних прав дітей та учителів як громадян України, а також прав батьків, які є платниками податків, з яких формуються бюджети на освіту країни і міста. Ці батьки не отримують жодної копійки на гарантовану державною освіту власних дітей. Навпаки, безкоштовні підручники для виконання обов'язкової навчальної програми вони мусять своїм дітям купувати за ринковими цінами. Для шкіл встановлюється орендна плата як для банків і магазинів, а вартість електроносіїв – за найвищими тарифами. При цьому бюджетні кошти, передбачені на виконання державного стандарту освіти кожним школярем України, надходять і щорічно залишаються у відповідальності та розпорядженні місцевої влади. Тільки за 2013 рік сума заощаджених таким чином коштів у бюджеті м. Києва становила понад 50 мільйонів гривень.

Чи ефективна таким чином приватна школа для бюджету? Авжеж! Але як це корелюється з демократичними нормами та дотриманням прав людини? От і маємо, якщо в 2011-2012 навчальному році в місті Києві функціонували 45 загальноосвітніх та дошкільних приватних закладів, у яких здобували освіту більше 4 000 учнів, то з 1 вересня 2012-2013 н.р. через економічні проблеми та неузгодженість законодавства 5 приватних шкіл не змогли

розпочати освітню діяльність. У багатьох обласних центрах і великих містах сьогодні немає жодної приватної школи. Чи означає це, що там найкращі всі державні школи, які задовольняють усі освітні потреби дитини (культурні, релігійні, національні, психологічні тощо) і попиту на приватні школи просто немає? Якраз попит є, а от умов для діяльності держава не створює. Становлення громадянського суспільства потребує зміни філософії влади, яка повинна продемонструвати, що сприймає громадянина і громадянське суспільство як рівноправних державі суб'єктів державотворчого процесу. Державно-приватне партнерство, яке сьогоднішньою владою вже активно використовується в різних галузях, може і повинно бути реалізоване в освіті. І приватний навчальний заклад є найвідповіднішою моделлю такого партнерства. Це реальний перехід від патерналістської моделі до моделі взаємної відповідальності у сфері освіти, до посилення ролі усіх суб'єктів освітньої політики та їхньої взаємодії. Саме тому так важливо досягти проголошених Урядом завдань: - *створення умов для переходу від режиму бюджетного утримання системи освіти до режиму інвестування в неї, інвесторами при цьому виступатимуть сім'ї, суспільство, зокрема бізнес, і держава. Безумовно має бути оновлена законодавча база для стимулювання приватних інвестицій в освіту.*

Розкриття ще двох напрямів підвищення ефективності шкільної освіти , *а саме - розширення використання допомоги батьків і скорочення витрат на учителя, на нашу думку, потребують окремого дослідження і публікації.* Найбільш поширеними показниками внутрішньої економічної ефективності шкільної освіти на макрорівні, що характеризують стан системи освіти в тій чи іншій країні, є:

- Сукупні витрати та питома вага витрат на ту чи іншу ланку освіти.
- Витрати на одного учня.
- Середні витрати на клас та середня наповнюваність класів.
- Співвідношення кількості учнів і вчителів.

Саме ці аспекти підвищення ефективності освітньої системи привертають останнім часом все більшу увагу в різних країнах.

Про два перших показника (сукупні витрати та питома вага витрат на ту чи іншу ланку освіти та витрати на одного учня) вже йшла мова вище, тож зупинимось на двох останніх взаємопов'язаних показниках (середня наповнюваність класів та співвідношення кількості учнів і вчителів).

Середня кількість учнів у класах початкової школи у різних країнах коливається в діапазоні від 16,6 у Люксембурзі до 37,1 в Китаї. У країнах Євросоюзу середня кількість учнів у початковій школі – 19, 8.

У середній школі в країнах Євросоюзу кількість учнів у класах – 21, 9, в країнах великої двадцятки (G-20) – 26,6.

Середня кількість учнів у класах середньої школи у різних країнах коливається в діапазоні від 17,9 у Росії до 54,6 в Китаї. У сусідніх з Україною державах середня кількість учнів у класах така: Польща – 23,3; Угорщина – 21,7; Словаччина – 21,1.

В Україні середній розмір класів зменшився з 22,2 учня у 2001 році до 18,5 у 2008 році (у містах – з 26,8 до 23,6, а в сільській місцевості – з 16,6 до 13,2). На 2011 рік середня наповнюваність класів складала по Україні – 18,2 учня. Тож ми від середньоєвропейського показника кількості учнів у класі, за 10 років опустили до рівня Росії (лише ця країна має нижчий показник – 17,9). Та і цей показник (18,2 учня на клас) є «середньої температурою по шпиталю», адже в одному і тому ж регіоні є школи з надмірною наповненістю класів (як правило, у великих містах) у яких навчаються 30-35 учнів, і сільські школи з класами в 3-5 учнів²⁵⁶. Такі показники наповнюваності класів призводять до унікального співвідношення кількості учнів і вчителів в Україні: трохи більше 8 учнів на одного вчителя.

²⁵⁶ Електронний ресурс <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/poglyad-u-majbutnye-yakoyu-bude-osvita-cherez-10-r/p>

У Франції та США один вчитель навчає близько 15 учнів, в Німеччині 17-ть, у Великобританії – 17-18 учнів²⁵⁷. Тож, як бачимо, завданням №1 для української школи є вихід на середньоєвропейські показники кількості учнів у класі та співвідношення кількості учнів і вчителів.

Україна не може залишатись осторонь провідних світових тенденцій, які вже утвердились, або активно утверджуються в економіці національних систем шкільної освіти. Узагальнено це можна представити так:

1. Відбувається децентралізація системи освіти, яка передбачає зменшення державного контролю і розширення участі представників громадськості в управлінні школами, утвердження автономії школи (вертикальна підзвітність замінюється повністю чи частково горизонтальною, звітуванням перед місцевою спільнотою).

2. Державне управління переходить від директивного стилю керівництва, коли надаються приписи щодо організації шкільного процесу, до непрямих форм впливу на внутрішньо шкільні процеси, наприклад шляхом надання коштів на розвиток бажаних тенденцій тощо.

3. Йде оновлення схем фінансування загальної середньої освіти. Там, де в умовах централізованої системи розподілу коштів «зверху» досі не існувало фінансового управління на шкільному рівні, школам надається право здійснювати свій власний фінансовий менеджмент.

4. Утверджуються нові системи оплати праці вчителів, які містять стимулюючу складову.

5. З'являються елементи реальної фінансової самостійності та розширення економічних можливостей шкіл, які вимагають появи нової якості фінансово-економічної діяльності керівника школи.

6. Відбувається перехід до управління системою шкільної освіти на основі результатів, де робиться акцент на посилення внутрішнього контролю якості. Усюди в світі йде удосконалення політики втручання у справи шкіл у

²⁵⁷ Електронний ресурс <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/poglyad-u-majbutnye-yakoyu-bude-osvita-cherez-10-r/p>

ступені, зворотному рівню їх успішності, менше уваги приділяється різним правилам з організації навчального процесу чи використання коштів, більше - результатам.

7. Відбувається координація національних політик у сфері освіти, яка веде до взаємозбагачення освітніх практик, у тому числі і в сфері фінансово-економічного забезпечення ефективної роботи школи.

В узагальненому вигляді представимо українські реалії на фоні п'яти основних напрямків реформування освіти у країнах Центрально-Східної Європи та Середньої Азії у вигляді порівняльної таблиці:

Таблиця 4.1

№	Напрямки реформування	Країни Центрально-Східної Європи та Середньої Азії	Україна
1.	Перехід до прямого подушного фінансування школи, «гроші йдуть за дитиною»	Практично, всі перейшли або знаходяться в процесі переходу до подушного фінансування, яке є інструментом практичної реалізації принципу «гроші йдуть за дитиною».	Перехід здійснено частково. Норматив фінансування на одного учня, визначений за середніми показниками минулого року з поправкою на інфляцію, є лише методом розрахунку загального бюджету міста чи району. Продовжує існувати система фінансування на основі загального субсидування міста чи району, тож гроші «напряму» до школи не йдуть. Приватні школи зовсім не отримують бюджетних коштів за кількістю дітей, хоча ці кошти за нормативом виділені на всіх громадян України шкільного віку.

2.	Зміни в системі оплати праці вчителів та керівників шкіл.	У багатьох країнах з'явилась нова система оплати праці, яка враховує не лише кількість проведених уроків, але й інші види робіт вчителя, з'явилась достатня стимулююча дистанція в оплаті праці директора школи та його заступників у порівнянні з розміром зарплати вчителя тощо.	Продовжує діяти архаїчна «поурочна» система визначення розміру посадових окладів (ставок заробітної плати) працівників освіти, практично не існує різниці в оплаті директора і вчителя.
3.	Утвердження автономії школи у фінансово-господарчій сфері, децентралізація систем освіти	Активно розширюється (у деяких країнах, зокрема Грузії, понад 80% фінансових ресурсів передані безпосередньо школам). Однак, жодній країні регіону не вдалося уникнути рецидивів впливу системи централізованого планування.	Реальних змін немає, поява казначейських схеми фінансування зменшила фінансово-господарчу самостійність школи. Відсутність реальної автономії призводить до зменшення стимулів до легалізації «тіньової економіки школи», налагодження ефективної роботи шкільних рад тощо.
4.	Розширення ролі громадськості в управлінні школою, перехід до громадсько-державної моделі управління освітою.	У переважній більшості країн з'явилися шкільні ради з реальними управлінськими повноваженнями, зокрема і у фінансово-економічній сфері.	В Україні формально існуючі громадські органи є «п'ятим колесом до воза» в системі управління шкільною освітою і, як правило, відіграють суто «декоративну» роль.

5.	Консолідація мережі шкіл	Усюди відбувається досить болісний процес консолідації мережі шкіл. У переважній більшості країн діє правило: Оптимізація \neq Закриття шкіл. Задля прискорення консолідації ведеться виважена політика об'єднання навчальних закладів у освітні округи, створення «опорних шкіл» та «філій».	Оптимізація мережі в Україні означає механічне закриття шкіл, яке йде досить швидкими темпами. У системі шкільної освіти продовжують нераціонально використовуватись фінансові ресурси (фінанси витрачаються на утримання напівпорожніх приміщень, на оплату роботи надто великій кількості вчителів тощо).
----	--------------------------	---	---

Як бачимо, є серйозне відставання України від країн, які мали схожі стартові передумови для здійснення реформ. Тож ліміт часу на бездіяльність вичерпано, потрібні швидкі кроки в означених нашими зарубіжними колегами напрямках.

Сценарії підвищення економічної ефективності загальної середньої освіти є спільними для України та провідних країн світу. Однак їх реалізація в національному просторі гальмується через недосконалість відповідних механізмів державного управління.

Проте варт наголосити, якщо до підвищення ефективності освіти застосовувати лише економічний підхід – «галузь буде ефективною, коли вона матиме мінімальні витрати», тобто для освіти це означає максимально скоротити витрати на вчителя та мережу навчальних закладів, закрити всі малокомплектні школи, то чи досягнемо ми бажаної результативності й ефективності освіти? Адже не лише за витратами ми маємо оцінювати ефективність, але і за відповіддю на питання - *чи достатня освіченість населення для успішності нашого суспільства*. Можливо, сьогодні освіта неефективна (у двох сенсах – за витратами і за результатами) якраз через низькі витрати на неї. Можливо якраз лише економічний підхід і навпаки катастрофічно знизить економічну ефективність нашої освіти у найголовнішому сенсі – достатності її внеску для успішної економіки і

культури суспільства, добробуту кожного громадянина. Відтак затверджувати український сценарій підвищення економічної ефективності можна лише тоді, коли знатимемо точно визначення поняття «ефективність освіти» і громадянське суспільство це сприйме, коли затвердимо показники для її визначення та створимо необхідні інституції освітньої статистики та моніторингу освіти.

Отже, впродовж останніх двох десятиліть у більшості країн світу, в тому числі і постсоціалістичних країнах, проведено низку освітніх реформ, які передусім торкаються сфери фінансово-господарчого управління закладами освіти. Провідні світові експерти з економіки освіти зазначають, що фінансування з розрахунку на одного учня є одним з головних організаційних принципів реформи в галузі загальної середньої освіти, гарантією справедливості, прозорості, основою оптимізації використання бюджетних коштів, основою ефективної децентралізації освітніх систем, забезпеченням справедливої конкуренції між навчальними закладами різних форм власності. Розглянемо це на прикладі Вірменії і Грузії детальніше.

4.2. Міжнародний досвід вдосконалення економічного механізму управління освітою

Модель персоніфікованого фінансування у Вірменії. Здійснення реформ управління й фінансування в системі загальної освіти республіки Вірменія розпочалося в 1998 р. з поетапного запровадження автономії навчальних закладів. Було обрано для пілотного проекту 150 (10%) шкіл, які отримали повноваження розпоряджатися самостійно бюджетом школи. До 2001 р. до експерименту було залучено 20% шкіл. Аналіз і узагальнення пілотної програми реформ показали, що основна спрямованість реформ була вибрана правильно. І з 2005 року всі школи Вірменії перейшли на нову систему управління і фінансування освітніх витрат, виходячи з повної

фінансової автономії школи. Тобто, школа здійснює свою фінансово-економічну діяльність, керуючись законами про освіту, типовим статутом державних загальноосвітніх організацій і т. п. Школа – це юридична особа, державна некомерційна організація, яка не має на меті отримання прибутку, здійснює загальноосвітні програми, має відокремлене майно як власність і за свої зобов'язання відповідає цим майном. Кошти школи формуються як за рахунок коштів, виділених з державного бюджету для здійснення держзамовлення на забезпечення обов'язкової середньої освіти, так і з додаткових джерел фінансування, не заборонених законодавством Вірменії. Найвищим органом управління стала Шкільна рада, яка має широкі повноваження:

- обирає директора школи;
- затверджує структуру школи, звіт про фінансово-господарську і навчально-виховну роботу;
- обговорює щорічний кошторис витрат і заявку на бюджет;
- ухвалює рішення про проведення аудиту школи та звітує перед громадою.

Шкільна рада обирається залежно від кількості школярів. Якщо в школі навчається менше, ніж 600 учнів, то Рада формується з 5 осіб, зокрема 2 вчителі, 1 батько та 2 представники вищих органів. Відповідно при збільшенні учнів квота на представників батьків та влади й громадськості збільшується до 7 чи 9 осіб.

Новий механізм фінансування шкіл здійснив перехід від фінансування за принципом економічних статей до фінансування одним рядком за кількістю учнів. Школам було надано фінансово-господарське самоврядування, що передбачає отримання фінансових ресурсів у вигляді єдиної суми, яку школи розподіляють самі за різними статтями витрат і складають свій річний бюджет. Фінансування надається відповідно до кількості учнів.

Основною метою впровадження нової системи фінансування було збільшення ефективності і цілеспрямованості витрат коштів, виділених

державою. Реалізація мети безпосередньо пов'язувалась з розширенням автономії в фінансово-економічній діяльності шкіл. Необхідно було створити сприятливі умови для найбільш раціональної організації діяльності, забезпечити справедливий розподіл і обчислення засобів, понизивши до мінімуму випадки суб'єктивізму. Це повинно сприяти підвищенню конкуренції між школами й оптимізації основних внутрішньо шкільних індикаторів для підвищення якості освітніх послуг.

Перед впровадженням нової формули фінансування, яка ґрунтувалась на розрахунку витрат на одного учня, було обговорено дві методології розрахунків:

- визначити реальні витрати, необхідні для забезпечення обов'язкової освіти одного учня, виходячи зі встановлених нормативів і тарифів;
- виходити з максимальної суми, що виділяється з державного бюджету на загальноосвітню систему, і розробити найбільш справедливий і ефективний метод/формулу розподілу цієї суми.

Як і очікувалось, розрахунки показали, що величина необхідної суми за першим методом у декілька разів перевершує можливості державного бюджету Вірменії.

В основі розробки і здійснення фінансування на одного учня були закладені такі базові принципи:

- школа повинна фінансуватися єдиною сумою — без класифікації економічних статей, і ця сума повинна обчислюватися за чітко встановленою формулою;
- об'єм річної суми, що виділяється школі, обчислений за цією формулою, повинен прямопропорційно співвідноситися з кількістю учнів;
- держава повинна визначити суму, що виділяється на кожного учня, і ця сума «повинна слідувати за учнем»;
- виходячи з реальних потреб, школа самостійно повинна складати річний кошторис (бюджет), який затверджується шкільною Радою;

- школа повинна витратити виділену їй річну суму згідно із затвердженим бюджетом, а зміни в нім можуть вноситися тільки з відома Ради;

- школа підзвітна за всі свої витрати відповідно до чинного законодавства та принципів громадського контролю.

Що дало впровадження системи фінансування на одного учня? Передусім, це:

- забезпечення прозорості розподілу бюджету, підвищення справедливості, скорочення часу на переговори й узгодження при затвердженні бюджету;

- розрахунок сум, що виділяються на кожного учня і для забезпечення роботи школи, виходячи з фінансових коштів, запланованих у цьому році в державному бюджеті на загальноосвітню систему країни;

- застосування диференційованого підходу щодо різних категорій шкіл (єдина в місцевості, прикордонна, гірська, високогірна, невелика);

- забезпечення контролю з боку батьків і общин за витратами школи, а також стимулювання впровадження позабюджетних засобів.

Наведемо зразок формули персоніфікованого фінансування шкільної освіти у Вірменії:

Бюджетні кошти, що виділяються школам, які перейшли до нової системи фінансування, обчислюються за такою формулою:

$$B = A * N + C,$$

де

B — річна сума, що виділяється школі,

N — кількість учнів,

A — річна сума, що виділяється на одного учня,

C — постійний коефіцієнт, який офіційно був названий сумою витрат для збереження школи.

Формула фінансування була виведена шляхом визначення регресивного зв'язку між двома змінними: числом учнів і річної суми, виділеної школі.

Разом з цим було розроблено додаткові коефіцієнти на річну суму учня, зокрема для шкіл у високогірних районах –1.2, для шкіл в гірських районах – 1.02, для єдиних шкіл у певному поселенні з кількістю до 400 учнів – 1.2.

За останні роки, коли всі школи Вірменії працюють за новою системою фінансування, особливо чітко виявилися такі переваги вищезазначеної моделі:

- підвищилася фінансово-економічна незалежність шкіл. Школам дозволили самостійно складати річний кошторис (бюджет), а також планувати прибуток і витрати школи;

- підвищилися чинники справедливості і об'єктивності розподілу державних коштів;

- уряд проявив диференційований підхід стосовно окремих категорій шкіл, виходячи з їхніх особливостей;

- підвищилися ефективність і цілеспрямованість використання державних бюджетних коштів;

- переконливо зросла фінансово-економічна гнучкість шкіл у результаті фінансування єдиною сумою;

- принцип персоніфікованого фінансування сприяв підвищенню конкуренції між школами й оптимізації основних внутрішньошкільних коефіцієнтів;

- паралельно з самостійною фінансово-економічною діяльністю шкіл була впроваджена процедура складання і надання звітів у відповідні органи;

- формування і діяльність Шкільних рад сприяла становленню культури звітності;

- формування рад стало важливим кроком також для забезпечення широкої залученості батьків і громад у фінансово-економічну діяльність шкіл і стимулювання позабюджетних вкладень з їхнього боку;

- однією з привабливих сторін формули з'явилася її проста математична форма, що значно сприяло її успішному впровадженню і здійсненню в початкових етапах застосування.

Разом з тим було виявлено й певні проблеми та недоліки нової системи фінансування. Зокрема:

- у формулі, що діє, величина суми на одного учня однакова для всіх рівнів школи — початкового, середнього і старшого, тоді як вартість освіти учня різна на різних рівнях освіти;

- згідно з формулою, фінансування школи прямо пропорційно кількості учнів, що сприяє збільшенню кількості учнів у школах, з випадками ігнорування факту реальної потужності будівлі школи;

- формула «сліпа» до деяких особливих потреб школи. Вона не враховує розміри будівлі школи і витрати на учнів з особливими потребами або тих, хто відноситься до національних меншин. Вона не враховує витрати на Інтернет-зв'язок у школі і т. д.;

- з'ясувалося, що при розрахунку річних коефіцієнтів формули використовуються дані шкіл зі всієї республіки, що приводить до використання усереднених показників, тоді як під час планування річного бюджету загальної освіти розрахунки робляться по регіонах. У результаті виникає необхідність перерозподілу ресурсів по регіонах;

- динаміка структури витрат на зарплату та інших витрат не відповідала динаміці структури фінансування на одного учня і на збереження школи, що привело до погіршення фінансового стану середніх за розміром шкіл.

Вдосконалення та перегляд формули були викликані тим, що на практиці вона виявилася не зовсім негнучкою. До формули були висунуті нові вимоги:

- формула повинна надати можливість враховувати особливості різних навчальних планів, програм і різну кількість годин на різних рівнях освіти;

- витрати на одного учня повинні залежати від ступеня завантаженості школи, а також повинні сприяти формуванню оптимальної завантаженості школи;

- формула повинна дозволяти враховувати потреби окремих шкіл (зокрема, наявність учнів, що потребують особливих умов навчання);

- формула повинна дозволяти враховувати потреби окремих учнів (зокрема, що потребують особливих умов навчання);

- формула повинна дозволяти також враховувати освітні вимоги окремих шкіл (географічне положення, площа, фізичний стан школи і т. д.).

Таким чином була запропонована диференціація витрат школи:

- Компонент Учнів – частина витрат школи, яка визначається за загальною кількістю учнів, з її розподілом за ступенем перевантаженості школи і освітнім рівнем (початковий, середній, старший).

- Компонент Школи – включає витрати для утримання школи, залежно від загальної площі школи.

Окрім вищезгаданих двох компонентів, у загальні витрати школи були включені також компоненти витрат для учнів, які потребують особливих умов навчання, послуги Інтернет-мережі, утримання комп'ютерного устаткування тощо.

На сьогодні у Вірменії діє проста й ефективна модель управління освітою, яка передбачає реалізацію такої формули персоніфікованого фінансування:

$$A = B + C + D + E,$$

де

A — річна загальна сума, що виділяється школі,

B — компонент учнів,

C — компонент на утримання школи,

D — компонент учнів, які потребують особливих умов навчання (інклюзивне навчання),

E — компонент для послуг Інтернет-мережі, утримання комп'ютерного устаткування.

Основні результати модернізації шкільної освіти Вірменії переконливо доводять, що запровадження фінансово-економічної самостійності шкіл, яка забезпечена на законодавчому рівні, сприяє ефективному використанню ресурсів держбюджету та залученню в освіту коштів з інших джерел.

З'явилася гнучкість в управлінні коштами та ощадливість у їх витрачанні. Керівник школи відчуває себе менеджером закладу. Водночас, принцип персоніфікованого фінансування спонукав конкуренцію між самими школами (за учня, за кращого вчителя), а отже й оптимізацію основних внутрішньошкільних процесів та якість навчання. Якість освітніх послуг школи набуває грошової вартості, адже кошти йдуть за учнем. Діяльність шкільних рад сприяє формуванню культури звітності та публічності управління. Це стало важливим кроком для забезпечення широкої залученості батьків і громад до життя школи, вирішення фінансово-економічних питань та стимулювання позабюджетних надходжень.

Уроки освітніх реформ Грузії: освітній ваучер. Упродовж минулого десятиліття в системі шкільної освіти Грузії, як і більшості країн пострадянського простору, відбулися кардинальні реформи. Передусім, це стосується запровадження нової моделі та структури управління освітою, знайшли відображення в Законі Грузії «Про загальну середню освіту». У 2005р. Міністерство освіти і науки Грузії видає спеціальний наказ-роз'яснення «Про дозвіл на надання закладам загальної середньої освіти статусу юридичних осіб публічного права та Статуту державних шкіл». На законодавчому рівні чітко визначено юридичний статус ЗНЗ, зокрема, що школа – це юридична особа публічного права, яка під державним контролем незалежно здійснює політичну державну, соціальну, освітню, культурну та іншу діяльність. Було визначено фінансовий норматив, що обчислюється на окремого учня, та вартість відповідного стандартного ваучера, яка обчислюються відповідно до кількості учнів, навчальних годин, адміністративних та інших витрат, як передбачено національною Навчальною програмою.

Кожна школа в Грузії має право: придбавати й продавати майно, товари і послуги, завантажувати нерухомість (приміщення закладу, майстерні тощо). Для здійснення фінансово-господарської діяльності і забезпечення навчально-виховного процесу ЗНЗ може брати позики і бути в свою чергу

гарантом (поручителем) для здійснення банківських операцій. У межах встановленого бюджету ЗНЗ сам визначає фонд зарплати працівників і штатний розпис. Школа також самостійно приймає всі рішення, пов'язані з шкільним майном, які виходять за рамки звичайної навчальної діяльності. Досить красномовним є той факт, що школа має право також залучати фінансові кошти, в тому числі мати прибуток від економічної діяльності. Однак для такої комерційної прибуткової діяльності встановлено обмеження – якщо це не чинить шкідливої дії на фізичний і моральний розвиток учнів. Дотримання цієї умови є персональною відповідальністю директора школи.

Така автономія ЗНЗ стала можливою завдяки новій моделі управління освітою Грузії. Основними її складовими є:

- нова система фінансування системи освіти;
- демократична форма адміністрування шкіл;
- нові механізми соціального захисту учнів;
- багатосторонні механізми управління і забезпечення якості шкільної освіти.

Відповідно до проголошеної мети – децентралізації освіти – відбулися зміни в системі державного управління освітою. Було ліквідовано усі проміжні ланки між міністерством і школою (зникли районні та міські управління освітою, райметодцентри тощо). Громада постала як найважливіший суб'єкт управління школою. Було чітко визначено й розподілено повноваження дирекції, педагогічної ради, учнівського самоврядування. Відтак, основним органом управління ЗНЗ стала опікунська рада ЗНЗ, яка складається з рівної кількості вчителів і батьків, одного члена, призначеного Міністерством освіти і науки, одного члена, який може представляти місцеве самоврядування, і обов'язково одного учня.

Опікунська рада має широкі повноваження щодо внутрішнього життя школи і її взаємин із оточуючим середовищем. Зокрема, цей орган:

- вибирає директора школи;
- затверджує бюджет школи;

- затверджує внутрішній розпорядок школи;
- погоджує статут школи;
- погоджує перелік підручників;
- розглядає скарги та інші питання поточної діяльності ЗНЗ.

Голова опікунської ради представляє школу у поточних взаємовідносинах з директором школи. Особливо важливим є те, що рада має право перервати трудовий договір з директором школи в будь-який момент, якщо результати роботи закладу або її адміністрації є незадовільними.

Отже, опікунська рада контролює фінансові витрати і управління майном, які здійснює дирекція школи, затверджує пріоритети і шляхи розвитку закладу.

Як уже зазначалось, вище директор школи наймається опікунською радою на певний термін. Він передусім є освітнім менеджером, відповідальним за результати роботи закладу. Він готує і представляє опікунській раді на затвердження бюджет та за потребою значні зміни бюджету. Прозорість управління забезпечується щорічною (до 10 грудня) процедурою звітування директора перед опікунською радою, а також шкільною громадою.

Безумовно, директор здійснює оперативне управління школою. Він зобов'язаний ознайомити адміністрацію і співробітників із затвердженим бюджетом; розподіляти і застосовувати ресурси, відповідно до кошторису; здійснювати регулярний фінансовий та внутрішкільний контроль, дбати про якість навчання та навчальні досягнення учнів. Як зазначає Серго Дурглішвілі, директор школи з Тбілісі, він персонально відповідальний перед державою і громадою, втіленими в опікунській раді, за всебічну якість роботи школи, в тому числі й ефективне використання ресурсів для досягнення поставлених цілей і здійснення діяльності. Для цього він має відповідні владні й фінансові повноваження.

Нова система фінансування ґрунтується на дотриманні принципу справедливого розподілу «кошти йдуть за дитиною». Для його реалізації

було обрано ваучерну систему. Ваучер отримує кожна дитина шкільного віку і, вступаючи до навчального закладу, передає його адміністрації. По-суті, це бюджетні кошти, видалені за спеціальною формулою розрахунків на 1 учня системи ЗСО. Освітній ваучер отримують також учні приватних шкіл. Відтак, школи конкурують між собою за кожного учня, що призводить до підвищення якості освітніх послуг і розширення їх переліку.

Узагальнюючи скажемо, що основними джерелами доходів школи є:

- ваучер;
- кошти від додаткових освітніх послуг;
- оренда приміщень;
- пожертвування;
- комерційна діяльність;
- спеціальні програми і гранти.

Оскільки школи мають широку автономію в усіх питаннях своєї життєдіяльності, на органи місцевого самоврядування покладаються завдання спільно з Міністерством освіти і науки піклуватися про інфраструктуру школи, стимулювання і заохочення освітян, соціальний захист педагогічних працівників тощо.

У січні 2013 р. Уряд Грузії прийняв постанову №9 «Про фінансові нормативи, розраховані на учня для фінансування загальної середньої освіти та виявлення вартості відповідного стандартного ваучера». За цією постановою уточнюються обсяги і порядок фінансування різних типів державних шкіл залежно від кількості учнів, типу навчальних приміщень, мови навчання тощо, а також встановлено, що для приватних шкіл сума ваучера складає 300 Ларі. Державні школи, окрім фінансування, зазначеного в цій постанові, отримують фінансування у розмірі та порядку, визначеними Міністром освіти і науки Грузії, відповідно до:

- а) загальної кількості сертифікованих вчителів;
- б) кількості сертифікованих вчителів, що володіють англійською мовою та базовими навичками роботи з комп'ютером;

в) кількості сертифікованих вчителів, що володіють англійською мовою та базовими навичками роботи з комп'ютером та мають кваліфікацію педагогів з найвищими результатами за критеріями, встановленими індивідуальним адміністративно-правовим актом директору LEPL – Національного центру професійного розвитку вчителів при Міністерстві освіти і науки Грузії.

г) кількості вчителів, що мають сертифікати проходження експериментальної частини екзамену для вчителів природничих дисциплін.

д) кількості вчителів, що ведуть вступ до природничих наук та предметів нашої Грузії

е) кількості вчителів-предметників початкового/середнього рівня, що викладають у 5-х та 6-х класах.

Наведене вище свідчить, що в центрі уваги освітніх реформ у Грузії перебуває якість освіти і персональна відповідальність за її рівень як керівництва та вчителів школи, так і громади.

ВИСНОВКИ до розділу IV

Підвищення ефективності й результативності системи ЗСО на сучасному етапі є актуальним завданням для державного управління як в глобальному, так і в національному контексті. Основними напрямками для його вирішення є впровадження децентралізації, автономії навчального закладу, зокрема посилення фінансово-господарської самостійності економічних агентів, в т.ч. навчальних закладів, що в свою чергу потребує відповідного правового, організаційного та економічного забезпечення.

Освітні реформи, які здійснюються в більшості країн пострадянського простору мають декілька спільних напрямків:

- децентралізація управління освітою, перегляд організаційно-правового статусу закладів освіти і забезпечення їх фінансової та економічно-господарської самоврядності;

- підвищення якості управління школою і застосування нових демократичних форм управління. Зокрема, запровадження для керівництва школою шкільних (опікунських) рад, які складаються з представників педагогічної і батьківської ради, членів громади і представників влади і мають широкі повноваження;

- впровадження нових механізмів фінансування видатків на освіту, які розраховуються, зокрема, як видатки на навчання одного учня;

- підвищення фінансової ефективності, прозорості й підзвітності системи загальної освіти.

Для України такі реформи є вкрай актуальними, відтак аналіз досвіду проведення освітніх змін в інших країнах, а особливо тих, з якими маємо спільне минуле (Вірменія, Грузія та ін.) може надати предмету базу для прийняття конкретних управлінських рішень щодо формування моделі економічних механізмів управління освітою.

Отже, на підставі уроків освітніх реформ інших країн та виходячи із суспільно-економічної ситуації в Україні, ключовим завданням національної освітньої політики є утвердження автономії в освіті не як якогось окремого привілею чи модної забаганки керівництва навчального закладу, а як економічного механізму управління освітою, що переводить на якісно вищий рівень відповідальності навчальний заклад, який на засадах самоврядування, організаційно-фінансової і політичної незалежності від влади, цілковито відповідає за результати діяльності перед учнями, батьками, громадою, суспільством, державою.

ВИСНОВКИ

У монографії здійснено теоретичне узагальнення й окреслено нові підходи до досліджень механізмів державного управління системою загальної середньої освіти як підсистемою формальної суспільної освіти в умовах сучасних соціо-економічних змін.

Загальна середня освіта (ЗСО) є унікальною великою складноорганізованою соціоекономічною системою, своєрідною «матрицею», на якій базується життєустрій народу. Складаючись історично, ця «матриця» має велику інерцію, заміна її на іншу чи вдосконалення існуючої вимагають великих витрат і несуть ризик катастрофічних втрат для соціально-економічного і культурного розвитку суспільства, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету і конкурентоспроможності держави у міжнародному просторі, поліпшення добробуту людей. Відтак розвиток освіти є національним пріоритетом багатьох країн світу. Динамічний розвиток освіти, його сприяння економічному та культурному піднесенню України значною мірою залежить від ефективності управління освітою, зокрема, механізмів державного управління.

Застосувавши для дослідження ЗСО такий тип системного аналізу, як м'яка системна методологія П. Чекланда, з'ясовано та аргументовано, що в системі державного управління переважає аналіз і вироблення відповідних управлінських рішень щодо ЗСО як «твердої» системи. Це породжує низку сучасних проблемних недоліків шкільної освіти загалом, та застосовуваних до неї механізмів державного управління зокрема. У ході дослідження встановлено теоретичну і практичну необхідність інтерпретації сучасної системи ЗСО як об'єкта державного управління у формі «м'якої» системи. Такий підхід найбільш повно відображає особливості функціонування і розвитку реальної системи освіти та надає потужний евристичний потенціал для проектування і застосування механізмів, технологій та інструментів державного управління, що забезпечить розвиток ЗСО.

Було з'ясовано, що поняття «механізм» у теорії державного управління та соціально-політичних дослідженнях застосовується до широкого кола явищ соціуму і державного управління – від ухвалення елементарного управлінського акту до характеристики власне всього державного управління як державного механізму, певного структурного елемента чи ланцюга ухвалення і виконання рішень, чи розгорнення реалізації певної функції.

Здійснений аналіз концептуальних підходів до визначення поняття «механізм державного управління» дозволяє зробити висновок, що механізм державного управління необхідно розглядати як систему-конфігуратор, яку укладають:

- механізм як взаємодія (стратегічна гра) між суб'єктом-центром і об'єктами управління;
- механізм як частина організації, що виступає сполучним елементом чи основою структурування організацій;
- механізм як сукупність правил, законів і процедур, що регламентують взаємодію учасників організаційної системи та процедури ухвалення управлінських рішень;
- механізм як засіб «перетворення руху» – управлінської енергії в енергію керованої системи.

У монографії запропоновано розглядати механізм державного управління освітою як взаємодію (стратегічну гру) між суб'єктами і центром.

У процесі дослідження виявлено, що механізми державного управління будуються за принципом «мотрійки»: кожний з них включає в себе усі інші механізми. Виокремлено два найзагальніші типи механізмів державного управління – інституційні і процедурні. Визначено, що критерієм виділення у системі державного управління його підсистем – механізмів – є певна послуга чи вид/група/тип послуг, які має надавати система державного управління.

Встановлено організаційний модуль («молекулу») державного управління, що є одиницею проектування усіх механізмів державного

управління. Обґрунтовано, що такою «молекулою» державного управління є послуга. Оскільки послуга є діяльністю зі створення блага, наданого не у вигляді речей, а в формі діяльності самої по собі, то будь-яка діяльність-послуга диференціюється на елементи-послуги, які, в свою чергу, є за своєю природою послугами.

Обґрунтовано, що ЗСО як елемент суспільної неперервної освіти, зберігаючи полівалентність своїх сенсів, водночас має бути усвідомлена як найважливіша державна управлінська послуга, що інтегровано репрезентує сукупність управлінських, адміністративних і освітніх послуг, які надає система державного управління ЗСО як підсистема державного управління освітою в Україні від імені держави. Відтак пропонується здійснювати поділ діяльності державного управління ЗСО на послуги (сервіси) відповідно до потреб суб'єктів та стейкхолдерів освіти: учнів, батьків, учителів, директорів, працівників відділів освіти, політиків, роботодавців тощо. Констатовано необхідність розроблення органами державного управління освітою стандартів надання усіх послуг, а не лише адміністративних. Центральним органом влади, зокрема МОН України пропонується спроектувати типові системи надання послуг управліннями / відділами освіти та навчальними закладами.

Специфіка економічного механізму управління ЗСО виявляється в неможливості його однозначного визначення. Дослідники виділяють різні типи економічних відносин в системі освіти, розробляють різноманітні моделі (механізму функціонування економіки освіти; концептуальні економічні моделі системи освіти; моделі фінансування тощо), однак єдності щодо тлумачення змісту терміну «економічний механізм управління освіти» немає. Так, в одних публікаціях економічний механізм позначається як механізм функціонування, в інших дослідженнях йдеться про механізм забезпечення ресурсами системи загальної освіти, фінансово-господарський механізм управління, а значна кількість дослідників використовує назву організаційно-фінансовий механізм та організаційно-економічний механізм

управління. Оскільки було доведено, що механізми державного управління будуються за принципом «мотрійки» і управляючий суб'єкт може називати будь-які свої дії «механізмами», у роботі використовується термін «економічні механізми управління освітою».

Економічні механізми управління освітою є феномен, яким система державного управління не може керувати, а здатна лише його регулювати. Економічні механізми управління освітою не примушують і не забороняють економічному суб'єктові виконувати певні дії, залишаючи йому свободу вибору, але ці механізми створюють умови, за яких дії економічних суб'єктів коштуватимуть дорожче чи дешевше.

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

Опираючись на здобуті результати дослідження концептуальних та організаційно-правових засад механізмів державного управління освітою та специфіку економічних механізмів, укладено структурну модель економічного механізму управління освітою, до якої як елементи належать:

- механізми розподілу ресурсів;
- механізм системно-територіальної організації ЗСО;
- механізми фінансування;
- механізми оперативного управління;
- механізм нормативно-правового забезпечення.

На сучасному етапі не існує єдиного спільного підходу до формування моделі системи економічних механізмів управління загальною середньою освітою. У науковій літературі розрізняють дві класичні моделі, а саме:

- модель централізованої політики;
- децентралізована модель, де ключовою умовою діяльності для суб'єктів загальної середньої освіти є самостійність прийняття рішень.

Для України у сучасних умовах найбільш відповідною є децентралізована модель, за якої автономія навчальних закладів виступає як дієвий механізм управління освітою. Розроблено структурно-логічну модель фінансової автономії загальноосвітнього навчального закладу.

У результаті проведеного аналізу запровадження шкільної автономії та вивчення нормативно-правових актів визначено такі основні характеристики автономії загальноосвітніх навчальних закладів:

- школа визнається окремою юридичною особою, має статус державної некомерційної організації, яка не ставить на меті отримання прибутку, а здійснює загальноосвітні програми, має відокремлене майно як власність, і за свої зобов'язання відповідальна цим майном;

- фінансові кошти школи формуються як за рахунок коштів, виділених з державного бюджету для здійснення держзамовлення на забезпечення обов'язкової середньої освіти, так і з додаткових джерел фінансування, не заборонених законодавством;

- навчальний заклад отримує державні фінансові ресурси у вигляді єдиної суми відповідно до нормативу бюджетної забезпеченості навчання одного учня.

Формула фінансування ЗСО «кошти йдуть за дитиною», як свідчить міжнародний досвід, може реалізовуватися у формі освітнього ваучера або подушного нормативного фінансування, забезпечує раціональне й ефективне витрачання коштів, стимулює до підвищення якості роботи школи, надає рівні права й можливості усім учасникам освітнього процесу, незалежно від організаційно-правової форми чи типу власності закладу, зокрема приватним навчальним закладом.

Наукове осмислення феноменів ефективності державного управління освітою та ефективності системи освіти надав можливість встановити наявність різних методологічних підходів до їх визначення, що в свою чергу приводить до різних концептуальних підходів до методик оцінювання такої ефективності.

Проведене дослідження дозволило виділити і конкретизувати напрями подальших досліджень механізмів державного управління освітою в Україні в умовах сучасних трансформацій суспільства. Це, зокрема, проблеми: побудови механізмів державного управління освітою на засадах теорії активних систем, модернізації нормативно-правової бази функціонування та розвитку ЗСО в Україні в контексті реалізації відповідних світових тенденцій та інше.

Чітко усвідомлюючи неповноту висвітлення проблематики економічних вимірів та економічних механізмів державного управління системою ЗСО, нам видається, що викладений в монографії матеріал зацікавить широке коло фахівців, які займаються проблемами управління та розвитку національної освіти та надасть конструктиви для використання на різних рівнях державного управління.

Л.І. ПАРАЩЕНКО

ТЕОРІЯ І ТЕХНОЛОГІЇ ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ СИСТЕМИ ЕКОНОМІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ

У посібнику викладено теоретичні та практичні основи механізмів державного управління загальною середньою освітою (далі-ЗСО) України як соціоекономічною організацією. Розкрито можливості застосування м'якої системної методології для аналізу ЗСО як об'єкта державного управління. Обгрунтовано новий підхід щодо розуміння механізмів державного управління ЗСО як взаємозумовленої і регламентованої взаємодії (стратегічної гри) між центром і об'єктами управління.

У центрі уваги дослідження економічних відносин і економічних механізмів управління ЗСО для забезпечення її розвитку в умовах ринкової економіки, суспільних змін та модернізації державного управління. Розроблено структурну модель економічного механізму управління освітою як сукупності механізмів: розподілу ресурсів; організаційно-територіальної організації ЗСО; фінансування; оперативного управління; нормативно-правового забезпечення. Обгрунтовано структурно-логічну модель фінансової автономії школи. Опис запровадження нових економічних механізмів управління освітою в пострадянських країнах, зокрема нормативного подушового фінансування та освітнього ваучера, надасть конструктиви для проектування й застосування відповідних механізмів в Україні.

Посібник розрахований на науковців, державних службовців, експертів і розробників освітньої політики, керівників навчальних закладів та працівників освіти, усіх, хто дбає про розвиток української освіти.