

В.В. Сиченко,
к.е.н., докторант Ради по вивченню
продуктивних сил України НАН України

АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Досліджено стилі керівництва, розподіл відповідальності та влади в організації, колективне управління й самоуправління в сфері управління. Досліджено аспекти теорії і практики державного управління освітою щодо способів розбудови та впровадження державного управління. Визначено чинники державної підтримки системи освіти.

Ключові слова: аспекти, відповідальність, державне регулювання, система освіти, управління.

Одним із найголовніших завдань розвитку освіти на сучасному етапі розбудови України є реформування системи управління освітою. Основні положення, які регламентують процеси управління освітою, викладено в законах України “Про освіту”, “Про професійно-технічну освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про позашкільну освіту”, “Про дошкільну освіту”, “Про вищу освіту”.

Ефективність функціонування економічної, політичної, освітньої та інших систем визначається та перевіряється рівнем розвитку соціальної системи, потреб та інтересів людини як повноправного, самоорганізованого, самокерованого члена суспільства. Тому це треба враховувати при визначенні принципів державного управління в процесі формування громадянського суспільства на основі соціально орієнтованої ринкової економіки.

Державне управління здійснюється в загальнодержавному масштабі спеціальними суб'єктами – органами державного управління. Роль цих органів в освіті виконують Міністерство освіти і науки України, управління освіти і науки обласних державних адміністрацій, районні (міські) відділи (управління) освіти.

Ідеологія державного управління має формуватися її власними інтелектуальними й політичними силами, а також відображати потреби, інтереси, цілі й волю свого народу, усіх своїх громадян. Саме тому чітка й

системна організація державного управління можлива лише в демократичній Україні, де органи державного управління тісно пов'язані із суспільством та одержують від нього довіру й підтримку [2].

Аналіз наукових праць свідчить, що державне управління передбачає участь громадян у прийнятті (або ухваленні) та перевірці виконання управлінських рішень, що стосуються життя суспільства, країни, різних сфер діяльності людей, організацій, установ і закладів, у т. ч. загальної середньої освіти.

Участь громадян в управлінні освітою реальна лише в демократичній і правовій державі, де розвивається громадянське суспільство. В умовах пріоритету демократії та права громадська думка стає своєрідним інформаційним сигналом, який дає освітянам змогу об'єктивно оцінювати результати й коригувати роботу навчальних закладів відповідно до суспільних потреб та інтересів більшості учасників освітнього процесу. Формування, оприлюднення й доведення до владних структур громадської думки дає змогу місцевим громадам реально впливати на управління освітою з погляду власних цінностей та узгоджених сподівань.

Роль державного управління в суспільному житті полягає в безперервному регулюванні динамічних процесів життєдіяльності суспільства в усіх його сферах.

В освітньому секторі економіки України в умовах соціальних трансформацій посилюються процеси довільної самоорганізації та самокерування. Це вимагає відповідної модернізації державного регулювання розвитку освітньої сфери в рамках узгодження вимог громадян, суспільства, держави та наявних обставин.

Нині змінюються погляди на стилі керівництва, розподіл відповідальності та влади в організації, колективне управління й самоуправління. Це пояснюється тим, що у світі зараз діють нові закономірності, які ще не пізнані наукою управління.

Сфера освіти за своєю природою є соціальною як у цілому, так і в її складових. Професійно-технічна освіта будується на загальних для всіх основних напрямів освітньої практики соціально-економічних і педагогічних принципах. Разом із цим вона являє собою відносно відокремлену систему, специфіка якої обумовлена особливою соціальною місією, змістом завдань, що виконуються, особливостями контингенту, організаційним устроєм, взаємодією з іншими соціальними інститутами. Зазначене виділяє професійно-технічну освіту як специфічну сферу освітньої практики.

Стратегія реформування сучасної освітньої системи України характеризується поступовим переходом від державної до державно-громадської форми управління. Такий перехід обумовлений вимогами ринкової економічної системи, що розбудовується в нашій країні, та відповідними державними документами, які спрямовують розвиток управління освітнім сектором на розширення горизонтальних зв'язків шляхом залучення до прийняття управлінських рішень громадськості шляхом створення відповідних рад, комітетів, комісій тощо.

Теорія і практика державного управління освітою пропонують різні способи розбудови та впровадження державного управління.

Професійно-технічна освіта є основою вдосконалення людських ресурсів, воно має закласти базис для добробуту людини та розвинути здібності особистості з метою ефективної самореалізації, підвищити особисту відповідальність в умовах зниження його соціальної захищеності.

Системі професійно-технічної освіти в умовах загальної гострої кризи економіки країни, особливо в 1990-ті рр., притаманні, з одного боку, реформування, а з іншого – зміни за такими найважливішими напрямками, як матеріально-технічне, фінансово-економічне і кадрове забезпечення.

Процес розвитку державного регулювання системи професійно-технічної освіти перебуває під впливом багатьох чинників. До зовнішніх чинників можна, насамперед, віднести:

1. Політичні, економічні та соціально-демографічні, які принципово змінили вимоги споживачів – працедавців, а також студентів як майбутніх працівників, до структури підготовки кадрів у системі професійно-технічної освіти.

2. Скорочення бюджетного фінансування, що зумовило зміну структури і механізму фінансування системи професійно-технічної освіти, пошук шляхів підвищення ефективності видатків.

Серед найважливіших внутрішніх чинників можна виділити:

1. Діяльність органів управління освітою різних рівнів з реформування системи професійно-технічної освіти з метою приведення її у відповідність з сучасними соціально-економічними умовами.

2. Спроби пристосування самих навчальних закладів професійно-технічної освіти до сучасних тенденцій розвитку освіти.

Вступ України на шлях ринкових реформ зумовив у країні затяжну економічну кризу, у зв'язку з чим була втрачена значна частина наукового потенціалу і кваліфікованих кадрів, зазнала інфляції грошово-платіжна система.

Проте друга половина 1990-х рр. характеризується привнесенням в українську економіку низки інституційних інновацій, таких як демократизація управління, становлення інституту приватної власності, формування механізмів ринкової конкуренції, ціноутворення.

Щодо розвитку системи професійно-технічної освіти, то варто зазначити, що відбувається скорочення контингенту студентів, а це в майбутньому призведе до таких негативних наслідків у сфері професійно-технічної освіти:

– зменшиться загальне навчальне навантаження викладацького персоналу, а отже, потреба в його кількості;

– вивільниться частина навчальних площ;

– прийом до навчальних закладів професійно-технічної освіти стане практично безконкурсним;

– значною мірою скоротиться платний сектор освітніх послуг у державних і муніципальних установах професійно-технічної освіти.

У зв'язку з цим наявний навчально-матеріальний і кадровий потенціал професійно-технічних закладів може виявитися затребуваним на 60 – 65 %.

Збереження і розвиток кадрового потенціалу може бути досягнутий за допомогою вдосконалення системи професійно-технічної освіти, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, зокрема системи професійно-технічної освіти, для чого необхідно підсилити державне регулювання ринку праці на трьох рівнях: макрорівні, регіональному рівні і мікрорівні.

Починаючи з 1998 р., чисельність студентів стала дещо зростати при збереженні тенденцій до скорочення мережі професійно-технічних навчальних закладів та обсягів підготовки кваліфікованих робочих і фахівців у зв'язку із збільшенням строків навчання [3, с. 134].

Основні причини криються в необхідності доучувати студентів на умовах матеріального забезпечення у зв'язку з реорганізацією або точніше інтеграцією закладів професійно-технічної освіти до освітніх установ середньої і вищої освіти.

Крім того, відбулося скорочення відсіву студентів з денних форми навчання професійно-технічних навчальних закладів при одночасному збільшенні кількості дітей-сиріт, що навчаються, і дітей батьків, яких позбавили права опіки.

Основними причинами зменшення обсягів підготовки (прийом, випуск) кваліфікованих робочих і фахівців стали скорочення робочих місць у зв'язку із зниженням обсягів виробництва; невчасне і недостатнє фінансування; скорочення мережі навчальних закладів і студентівських місць у них, особливо в першій половині 1990-х рр. повільна переорієнтація на перспективні потреби ринку праці в умовах реформування економіки.

Недостатнє фінансування професійно-технічних навчальних закладів за статтями витрат, пов'язаних із здійсненням капітальних і поточних ремонтів,

капітальним будівництвом призвело до збільшення кількості антисанітарних, аварійних, старих будівель, стан яких загрожує здоров'ю і життю студентів (тобто тенденція неухильного старіння матеріально-технічної бази) і вимушеної їх ліквідації або об'єднання [4, с. 12].

У зв'язку з такою тенденцією система професійно-технічної освіти вимагає як найшвидшого втручання держави в управління нею та її навчальними закладами.

Окрім основних освітніх програм професійно-технічної освіти, слід передбачити широку реалізацію програм професійно-технічної освіти, основних загальноосвітніх програм середньої загальної освіти, а також розширення обсягів підготовки за програмами професійної підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації дорослого і незайнятого населення. Причому цей вид діяльності набуває особливої значущості в умовах структурної перебудови виробництва, його технічного й економічного переозброєння.

У широкому контексті механізм регулювання повинен охоплювати весь спектр економічних, юридичних, соціальних і психологічних чинників, що визначають функціонування ринку праці.

Найважливішою проблемою для системи професійно-технічної освіти в умовах затяжної економічної кризи стало скорочення її фінансування. Основним джерелом її фінансування є кошти з Державного бюджету. Незадовільне фінансування є одним з чинників, що створюють кризові ситуації в системі професійно-технічної освіти.

Практично в усіх освітніх установах порушується дотримання фізіологічних, раціональних норм харчування дітей через недостатнє фінансування. Мають місце факти, коли діти на заняттях непритомніють від голоду.

Керівники установ професійно-технічної освіти знаходять можливості для забезпечення студентів іншими продуктами, які виробляють на базі своїх

підприємств (наприклад, міні-пекарні) або вирощують у навчальних господарствах.

Аналіз матеріалів з інвентаризації матеріально-технічного потенціалу освітніх установ показує, що внаслідок відсутності бюджетного фінансування, професійно-технічні заклади не тільки практично не розвиваються, а й ремонтуються в незначних обсягах і це при тому, що майже 50% будівель мають термін експлуатації понад 50 років [3, с.102].

Практично кожному третьому професійно-технічному закладу потрібна або повна, або часткова заміна інженерних систем і комунікацій будівель. Системи опалювання, гарячого і холодного водопостачання перебувають у передаварійному стані, оскільки скінчився термін їх служби.

Позабюджетні кошти, отримані професійно-технічними закладами, в основному, спрямовуються на організацію освітнього процесу, придбання предметів господарського користування, проведення ремонтних робіт, організацію дозвілля і відпочинку студентів, різні види доплат працівникам, розвиток матеріально-технічної бази установ.

Ця сфера функціонування професійно-технічних закладів на сьогодні найуразливіша, особливо в частині порушень бюджетного законодавства. Органами управління освітою, зокрема Міністерством освіти і науки України, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування робляться зусилля, спрямовані на розробку нормативного правового забезпечення цього виду діяльності. Розробляються правила надання додаткових платних послуг, правила розрахунку їх вартості. У зв'язку з цим нами підготовлені рекомендації і роз'яснення про організацію позабюджетної діяльності освітніх установ.

Серед інших причин, що впливають на розвиток професійно-технічної освіти, слід виділити неповноту нормативно-правової бази сфери освіти, суперечності в законодавстві про бюджетний устрій, про освіту, відсутність чіткого розмежування компетенцій органів державної влади різних рівнів,

невідпрацьованість схем міжбюджетних відносин, невиконання або неповне виконання норм законодавства на всіх рівнях управління та інші.

На рівні освітньої установи механізм планування і контролю використання бюджетних коштів, що діє на сьогодні, також потребує істотного коректування.

Згідно із Законом України “Про освіту”, директорам освітніх установ надано право самостійно визначати напрями використання фінансових коштів, у тому числі й бюджетних [1, с. 458]. Проте останніми роками Міністерством фінансів України це право не визнається, регулярно порушується або ігнорується зовсім.

Система контролю витрачання бюджетних коштів, що склалася, не дає змоги використовувати економію за однією статтею витрат на фінансування іншої статті, наприклад, накопичувати заощаджені кошти для капіталовкладень. Проте стимулює максимально збільшувати штат персоналу. У зв'язку з цим професійно-технічні заклади прагнуть збільшити “плановий” набір, під який виділяються бюджетні кошти.

Крім того, директор позбавляє права на одержання доплат і надбавок у конкретному періоді тих працівників, які повинні їх отримати, оскільки такі питання, як плинність кадрів, захворюваність і інші проблеми подібного роду практично неможливо спрогнозувати. Фонд оплати праці за минулий місяць формується у момент його нарахування.

У цих умовах вимагає перегляду порядок виділення коштів професійно-технічним закладам через органи Державного казначейства. На нашу думку, кошти на оплату праці та інші види витрат повинні виділятися професійно-технічним закладам одним рядком.

Упорядкування вимагає також система оподаткування професійно-технічних закладів. Вони повинні бути звільнені від сплати податку на додану вартість при здачі в оренду приміщень та устаткування, а також від податку з власників транспортних засобів. Вказані пільги нададуть

професійно-технічним закладам змогу залучити додаткові позабюджетні кошти, які можуть бути реінвестовані в освітній процес.

Зниження рівня фінансування з Державного бюджету найбільшою мірою торкнулося витрат на власне навчальний процес і капітальні вкладення до основних фондів; підвищення частки витрат на комунальні послуги.

Одна з найгостріших і найактуальніших проблем – надзвичайно низький рівень оплати праці працівників освіти. Заробітна плата опинилася в системі професійно-технічної освіти на найнижчому рівні в результаті інфляції.

В умовах інфляції зберігається тенденція до скорочення реальних обсягів фінансування. У зв'язку з цим набуває великого значення дослідження додаткових джерел отримання фінансових коштів. Останніми роками значно активізувалася діяльність професійно-технічних закладів щодо отримання позабюджетних коштів, оскільки на основі змін законодавчої бази регіонам і професійно-технічним закладам надана велика економічна автономність і самостійність у прийнятті рішень у сфері управління професійно-технічними закладами, організації навчального процесу.

Чинники державної підтримки системи освіти мають полягати в такому:

По-перше, економіка України (як виробничої, так і невиробничої сфери) потребуватиме робочих кадрів, що володіють сучасними технологіями.

По-друге, більшість підприємців, особливо малого і середнього бізнесу, не зможуть фінансувати підготовку робочих кадрів для конкретних робочих місць на своїх підприємствах. У тих випадках, коли підприємець фінансує професійну підготовку, він не фінансує здобуття професійної освіти. Тобто вони не ставлять своїм завданням сформувати професійну компетентність своїх робочих (загальну технологічну письменність, загальноінформаційні, комунікативні та ін.).

По-третє, відсутність такої професійно-технічної освіти не дасть робочим кадрам змогу швидко перенавчатися у випадках, пов'язаних зі зміною робочого місця, зміною технології на підприємствах або переходом на інше підприємство.

По-четверте, працедавці не фінансуватимуть здобуття професійно-технічної освіти, пов'язаної із самозайнятістю (ремонт і наладка побутової апаратури, робота в перукарнях і так далі). При цьому вільних коштів у населення, щоб фінансувати свою початкову професійно-технічну освіту найближчим часом чекати важко.

Таким чином, створення ринку кваліфікованої робочої сили, здатної швидко пристосовуватися до умов, що змінюються, залишатиметься завданням держави.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про освіту” (із змінами та доповненнями) // ВВР України. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
2. *Дарманський М.М.* Соціально-педагогічні основи управління освітою в регіоні. – Хмельницький: Поділля, 1996. – 384 с.
3. Неперервна професійна освіта: філософія, педагогічні парадигми, прогноз: [Монографія] / В.П. Андрущенко, І.А. Зязюн, В.Г. Кремень та ін.; За ред. В.Г. Кременя. – К.: Наук. думка, 2003. – 520 с.
4. *Чижевський Б.* Державна політика в освіті і проблеми контролю // Освіта України. – 2001. – 18 липня. – (№ 29). – С. 12.

Sichenko V.V. Aspects of the state adjusting of the system of education in Ukraine.

Distribution of the responsibility and authority in the organizations, collective management in sphere of management are researched managements. Aspects of the theory and practice of the government by education rather developments and introductions of the government are researched. Factors of the state support of an education system are certain.

Key words: aspects, the responsibility, state regulation, education, management.

Сиченко В.В. Аспекты государственного регулирования системы образования в Украине.

Исследованы стили руководства, распределение ответственности и власти в организации, коллективное управление и самоуправление в сфере управления. Исследованы аспекты теории и практики государственного управления образованием относительно способов развития и внедрения государственного управления. Определены факторы государственной поддержки системы образования.

Ключевые слова: аспекты, ответственность, государственное регулирование, система образования, управление.