

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТНЬОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ: НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ

G. S. Zaiats,

PhD student of Institute of Economics of Natural Resources and sustainable development of the NAS of Ukraine

STATE REGULATION OF STAFFING EDUCATIONAL SPHERE IN UKRAINE: DIRECTIONS OF MODERNIZATION

У статті розглянуто проблеми державного регулювання кадрового забезпечення освітньої сфери України. Визначено напрями та механізм його модернізації в умовах соціально-економічної нестабільності.

The article is considered the problem of state regulation and staffing educational sphere in Ukraine. Defined the directions and the mechanism of its modernization in terms of socio-economic instability.

Ключові слова: державне регулювання, соціогуманітарна сфера, кадрове забезпечення, освітній рівень.

Key words: State regulation, socio-humanitarian sphere, staffing, educational level.

ВСТУП

В Україні в освітній сфері зосереджено потужний кадровий потенціал, що забезпечує її розвиток як важливої сфери економічної діяльності та соціальної цінності, що створює умови для професійної свободи кожного члена суспільства. У країні сформовано розгалужену мережу навчальних закладів з різноманітними формами навчання, досягнуто високі показники охоплення ними молоді, а головне — збережено принципи обов'язковості та безкоштовності загальної освіти. Рівень освіти населення країни залишається високим — вищу освіту має близько чверті населення старше 25 років, повну загальну середню — близько 40 %.

У досягненні якісних параметрів розвитку освіти пріоритетного значення набуває підвищення ефективності державної освітньої політики на основі забезпечення доступності цих послуг незалежно від місця проживання особи та рівня її добробуту. Сучасні проблеми державного регулювання кадрового забезпечення освітньої сфери України відображено у наукових працях таких вчених, як І. Запатріна, В. Кущенко, М. Козак, В. Новіков, У. Садова, Л. Шевчук та багатьох інших. Однак окремі аспекти його сучасної модернізації залишаються недостатньо дослідженими.

На думку переважної більшості українських вчених, потенціал вітчизняної вищої освіти відповідає освітньому потенціалу європейських країн, проте її подальший розвиток стримує відсутність розвинутого інституційного середовища, невирішеність низки фінансових проблем, а також проблем взаємозв'язку ринку освітніх послуг з потребами ринку праці. Проте науковці відмічають тенденцію до зниження якості вищої освіти порівняно з розвинутими європейськими країнами.

Мета статті полягає у визначенні напрямів модернізації державного механізму регулювання кадрового забезпечення освітньої сфери України в контексті світового досвіду вирішення цієї проблеми.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Державні органи управління впливають на формування кадрового потенціалу освітньої сфери України та особливості його використання через інституціональне середовище, обсяги та структуру фінансування, інвестиційні потоки в розвиток матеріально-технічної бази, формування системи професійної орієнтації кадрів, запровадження форм та систем оплати праці в освітній галузі та інші. Проте в умовах модернізації українського суспільства співвідношення цих важелів впливу повинно змінюватися

на користь більш гнучких, адаптованих до змін в циклічному розвитку економіки країни та її регіонів. Серед них пріоритетне значення має державне фінансування освітньої сфери як основний регулятор кадрових пропорцій та реальних можливостей їх оптимізації.

У табл. 1 наведено основні показники державних видатків у країні на освіту, що становили у 2011 р. 6,6 % до ВВП, збільшившись порівняно з 2000 р. на 2,4 відсоткові пункти. Випереджаючими темпами зростали видатки на загальну середню освіту, найнижчими — на професійно-технічну освіту. Внаслідок таких пропорцій проблемність розвитку професійно-технічної освіти в Україні є очевидною.

Обсяги, динаміка та структура фінансування освіти повною мірою залежить від продуктивності економічної системи. На основі співставлення показників рівня соціально-економічного розвитку країн світу, фінансування освітньої галузі та середнього періоду навчання можна зробити висновок, що державні пріоритети в освітній сфері знаходяться у прямій залежності від економічного потенціалу країни — його зростання забезпечує надходження необхідних коштів у цю сферу. Зокрема, Норвегія, США, Німеччина, що виробляють ВВП на одну особу на рівні відповідно 46,7 тис. дол., 42,7 та 33,5 тис. дол. США, мають найвищі показники середньої тривалості навчання, що становлять 12,2—12,6 років [2]. Розвиток освіти та її кадрового забезпечення відбувається в європейських країнах таким чином, щоб забезпечити широкий доступ населення до здобуття освіти не тільки через надання певного стандарту освітніх послуг, а здебільшого на основі стимулів для самоосвіти. Внаслідок цього поширюється процес інтелектуалізації праці, зростають кваліфікаційні вимоги до працівників та питома вага високоосвічених працівників.

За останні роки у світових рейтингах освітнього рівня населення Україна зміцнила власні позиції, досягнувши 21 місця у 2010 р. (2000 р. — 31 місце), перевищивши середні значення індексу освіти у світі та відповідні показники таких країн, як Іспанія, Великобританія, Франція, Польща, Італія, Білорусь, Португалія, Російська Федерація [4, с. 143—145]. Досягнуто високого освітнього рівня населення України у віці понад 15 років (99,7 % і відповідно 7 місце у світовому рейтингу) (табл. 2). При цьому слід зазначити, що за показником ВВП на душу населення, що становить лише 6535 дол. за ПКС, країна значно відстає від розвинених країн світу (для порівняння: Великобританія — 35087 дол., Франція — 34341 дол.,

Польща — 17803 дол., 12926 дол. — Білорусь) при середньому показнику в світі на рівні 10631 дол. або в 1,6 рази вище, ніж в Україні [4, с. 143—145]. Ця невідповідність між достатньо високими освітніми параметрами населення та низькими значеннями ВВП на душу населення пов'язана з неефективним використанням ресурсної бази економічного та соціального розвитку країни.

В європейських країнах та США державне регулювання освітньої сфери та вирішення її кадрових проблем здійснюють таким чином, щоб забезпечити активне стимулювання соціальної відповідальності кожного громадянина за власну освіту, майновий статус та рівень соціального забезпечення. Для посилення широкого спектра соціальних функцій держави залучають ринкові інструменти регулювання та проведення соціально-економічної політики, орієнтованої на підвищення конкуренто-спроможності кадрового потенціалу, створення умов для його реалізації на основі нестандартних форм зайнятості, децентралізації трудового законодавства. У системі стимулювання освітнього рівня населення використовують адміністративні, організаційно-економічні, фінансові заходи. Важливе значення має розробка цільових програм сприяння зайнятості населенню у розрізі професійної підготовки для молоді, громадських робіт, допомоги безробітним.

В Україні динаміка чисельності осіб, які навчаються в освітніх закладах України, протягом 2000—2011 рр. скоротилася на 21,7 % (табл. 3), при цьому в загальноосвітніх навчальних закладах — на 36,5 %, у професійно-технічних закладах — на 17,4 %, у вищих навчальних закладах I—II рівнів акредитації — на 31,7 %; на відміну від цих тенденцій чисельність осіб, що навчаються у вищих навчальних закладах III—IV рівнів акредитації зросла за цей період на 51,8 %.

У світовій практиці регулювання розвитку освітньої сфери на особливу увагу заслуговує проблема джерел її фінансування, від яких залежить структура та якісний склад кадрового складу, рівень винагороди за результати праці. Серед таких перспективних джерел слід відзначити публічно-приватне партнерство, що передбачає формування та розвиток нових форм взаємодії органів публічної влади з приватними структурами, започатковане у Великій Британії наприкінці 80-х років минулого сторіччя.

У проектах, що здійснюються за моделлю публічно-приватного партнерства, інфраструктурні об'єкти, як правило, знаходяться у державній (муніципальній) власності чи є спільною державно-приватною власністю, що дає підставу говорити про процес часткової приватизації. Підставою для участі держави в цих проектах є їх соціальна значущість, важливість для розвитку певної території та її населення, вирішення важливих соціально-економічних завдань. За існуючими оцінками міжнародних експертів у Росії у структурі витрат на реалізацію цих проектів частка держбюджету очікується у найближчі роки на рівні 50 % [5, с. 60].

Таблиця 1. Динаміка державних видатків на освіту в Україні, 2000—2011 рр.

Показники	Роки					2011 р. в % до 2000 р.
	2000	2005	2009	2010	2011	
Державні видатки на освіту, % до ВВП	4,2	6,1	7,3	7,4	6,6	2,4
у тому числі на:						
дошкільну освіту	0,5	0,7	0,9	0,9	0,9	0,4
загальну середню	1,5	2,5	3,0	3,0	2,7	1,2
професійно-технічну	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,1
Вищу	1,3	1,8	2,3	2,3	2,0	0,7

Джерело [1, с. 4].

Таблиця 2. Україна у світовому рейтингу освітнього рівня населення

Показники	Роки		
	2000	2005	2010
Індекс освіти	0,92	0,95	0,795
Місце у світовому рейтингу	31	32	21
Освітній рівень населення у віці понад 15 років, %	99,5	99,4	99,7
Місце у світовому рейтингу	4	12	7
ВВП на душу населення, за ПКС у дол.	3194	5491	6535
Місце у світовому рейтингу	104	91	89

Джерело: [4, с. 143—145].

В умовах другої хвилі фінансово-економічної кризи на особливу увагу заслуговує проблема власне механізму реалізації проектів у вигляді публічно-приватного партнерства. В узагальненому вигляді цей механізм можна представити такими інструментами: пряма бюджетна підтримка, податкові канікули, надання без-

Таблиця 3. Динаміка чисельності осіб, які навчалися в освітніх закладах України, 2000—2011 рр.

Показники	Навчальні роки, на початок року								
	2000/01	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Усього тис. осіб	9220	8974	8813	8605	8381	8124	7825	7518	7224
у розрахунку на 10 тис. населення	1870	1884	1864	1834	1797	1751	1697	1636	1578
У загальноосвітніх навчальних закладах, тис. осіб	6764	6044	5731	5399	5120	4857	4617	4495	4299
у розрахунку на 10 тис. населення	1372	1269	1212	1151	1098	1047	1001	978	939
У професійно-технічних навчальних закладах, тис. осіб	525	493	507	497	474	454	444	424	434
у розрахунку на 10 тис. населення	107	104	107	106	102	98	96	92	95
У вищих навчальних закладах, тис. осіб									
I—II рівнів акредитації	528	593	548	505	468	441	399	354	361
у розрахунку на 10 тис. населення	107	125	116	108	100	95	87	77	79
III—IV рівнів акредитації	1403	1844	2027	2204	2319	2372	2365	2245	2130
у розрахунку на 10 тис. населення	285	387	429	470	497	511	512	488	465

Джерело: [1; 11; 12].

відсоткових державних кредитів, надання гарантій у випадку збитків від недостатнього попиту чи з інших причин, регулювання норми прибутку, встановлення цінових меж, залучення коштів міжнародних фінансових організацій. Важливе значення для процесів модернізації має залучення до цих проектів так званих інституціональних інвесторів, серед яких страхові компанії, інвестиційні та пенсійні фонди.

Необхідно відзначити, що в Україні лише третина недержавних організацій, що виконують соціальні завдання, одержують необхідну фінансову допомогу від владних органів, при цьому частка такого фінансування, як правило, не перевищує 11 %. Натомість неурядові організації Великої Британії одержують від державних органів до 26 % обсягів фінансування, Фінляндії — до 57 %, у Німеччині — 83 % [6, с. 164].

Особливе значення для модернізації державного регулювання розвитку освітньої сфери та її кадрового забезпечення має програмно-цільовий підхід. У цьому контексті корисним для України є досвід Канади [7, с. 138—139]. Розробка та реалізація інфраструктурних проектів на публічно-приватних засадах як основи федерального Плану підтримки економіки на період 2009—2011 рр. дала змогу успішно реалізовувати антикризові заходи та забезпечити фінансову стабільність, у тому числі у соціальній сфері. У Росії у зв'язку з обмеженістю бюджетних ресурсів розроблено програму "Фінансування сприяння проектам розвитку", що передбачає допомогу органам влади в реалізації регіональних та міських проектів розвитку, серед яких значну питому вагу становлять проекти соціального розвитку, включаючи модернізацію об'єктів освіти, охорони здоров'я, культури, спорту [8, с. 106—107].

У світі лідерами за реалізованими проектами на публічно-приватних засадах є транспортна інфраструктура та заклади соціальної інфраструктури. При цьому спостерігаються істотні відмінності у розрізі розвинувих країн світу і тих, що розвиваються. Зокрема, у постсоціалістичних країнах Центральної та Східної Європи, включаючи Польщу, Хорватію, Угорщину, Румунію, країни Балтії та СНД на проекти щодо модернізації соціальної інфраструктури припадає незначна частка, а в окремих з них такі проекти відсутні зовсім [9, с. 166—169].

Акцентуючи увагу на необхідності поширення в Україні практики формування та реалізації соціогуманітарних проектів на публічно-приватних засадах, необхідно зазначити, що за оцінкою Міжнародного валютного фонду, основними його детермінантами є: стан державного бюджету, макроекономічна ситуація, обсяги внутрішнього ринку, стан ринкових інститутів [10, с. 121—122]. Вочевидь, що за цими параметрами ситуація в країні несприятлива — нестабільна суспільно-політична ситуація, недостатнє державне регулювання соціогуманітарної сфери, відсутність соціальної відповідальності бізнесу.

Для поширення зазначених проектів важливо створювати необхідні передумови, зокрема формувати нормативно-правову базу, вести підготовку фахівців цього профілю. Не випадково згідно з рекомендаціями Європейського парламенту щодо розвитку приватно-державного партнерства особлива увага приділена саме підготовці відповідних фахівців [5, с. 137]. Крім того, ці проекти вимагають довгострокових інвестицій, а тому важливе значення мають державні гарантії, що мінімізують соціальні ризики.

Узагальнюючи світовий досвід, усю сукупність механізмів публічно-приватного партнерства, яка може бути залучена до модернізації процесів державного регулювання розвитку об'єктів освітньої сфери країни, можна представити як: управління, що передбачає делегування приватному бізнесу функцій із забезпечення розвитку цих об'єктів; концесія — передача приватному сектору конкретних функцій з модернізації з наступним правом одержання плати за відповідні послуги, що надаватиме цей об'єкт; форфейтинг передбачає само-

стійне виконання приватним агентом будівельно-монтажних робіт, після чого об'єкт передається державному сектору в аренду; афермаж, тобто залучення недержавного сектора до модернізації об'єктів із використанням коштів публічних фондів. Отже, галузі соціогуманітарної сфери повинна бути сферою застосування приватно-державних проектів як основи вирішення її матеріально-технічних та кадрових проблем.

Світова практика доводить необхідність формування сучасних інтеграційних моделей розвитку соціогуманітарної сфери, насамперед в освіті, де створено певні інституційні структури, що об'єднують науку, освіту, бізнес для реалізації спільних проектів, що забезпечує стабільність фінансового становища закладів соціальної сфери. В Україні інтеграція освітніх закладів та науки відбувається повільними темпами, хоча і створені конструкторські бюро, експериментальні виробництва, лабораторії, міжвузівські комплекси, філіали базових кафедр в наукових організаціях Національної академії наук України. Проте і вони відчувають проблеми з фінансуванням. З-поміж інших причин необхідно зазначити, що в Україні вищі навчальні заклади не можуть забезпечити капіталізацію ресурсів, необхідних для їх розвитку через те, що не мають права брати участь у фондовому ринку через купівлю та продаж акцій, створювати на власній базі малі підприємства.

Отже, пошук нових напрямів та шляхів вирішення проблем розвитку освітньої сфери України є досить складним завданням, що передбачає об'єднання зусиль усіх гілок влади, бізнесу, громадських організацій.

Література:

1. Продовження навчання та здобуття професійної освіти: стат. бюлетень. — К.: Державна служба статистики України, 2011. — 28 с.
2. Статистичний щорічник України за 2011 рік / за ред. О.Г. Осауленка. — К.: Державна служба статистики, 2012. — 566 с.
3. Education at a Glance 2012: OECD Indicators — Chapter A: The output of educational institutions and the impact of learning — Indicators [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.oecd.org/edu/educationataglance2012>
4. Доклад о развитии человека 2010 "Реальное богатство народов: путь к развитию человека". — С. 143—145.
5. Запатрина И. Потенциал публично-частного партнерства для развивающихся экономик. — К.: Издательский центр Союза собственников жилья Украины, 2011. — 152 с.
6. Горемикіна Ю.В. Проблеми розвитку недержавних організацій у сфері надання соціальних послуг // Демографія та соціальна економіка. — 2009. — № 1 (11). — С. 161—168.
7. Немова Л.А. Публично-частное партнерство в Канаде: чем интересен опыт этой страны? // Демографія та соціальна економіка. — 2012. — № 1 (17). — С. 138—145.
8. Баженов А.В. Развитие государственно-частного партнерства в России // Демографія та соціальна економіка. — 2012. — № 1 (17). — С. 103—109.
9. Пильтій О.В. Рівень економічного розвитку та пріоритети публічно-приватного партнерства // Демографія та соціальна економіка. — 2012. — № 1 (17). — С. 165—175.
10. Андрюшкевич О.А. Что мешает развитию государственно-частного партнерства в России // Демографія та соціальна економіка. — 2012. — № 1 (17). — С. 120—129.
11. Загальноосвітні навчальні заклади України на початок 2010/2011 навчального року: стат. бюл. — К.: Державна служба статистики України, 2011. — 100 с.
12. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2011/12 навчального року: стат. бюл. — К.: Державна служба статистики України, 2011. — 219 с.

Стаття надійшла до редакції 01.03.2013 р.