

УДК 330.1:37

Н. О. Ткаченко,
здобувач кафедри економічної теорії,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, м. Київ

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОЗИТИВНИХ ЕКСТЕРНАЛІЙ ОСВІТИ

N. O. Tkachenko

EDUCATION POSITIVE EXTERNALITIES STATE REGULATION MECHANISM

У статті запропоновано підхід до тлумачення поняття (явища) «механізм державного регулювання позитивних екстерналій освітньої сфери», розглянуто його основні елементи та акцентовано увагу на українських проблемах, пов'язаних з реалізацією цього механізму.

The article under consideration offers an approach towards educational sphere positive externalities state regulation mechanism notion (phenomenon) interpretation. Thus it examines its main components and pays special attention to the Ukrainian problems related to this mechanism implementation.

Ключові слова: механізм державного регулювання, зовнішні ефекти (екстерналії) освіти, освітня сфера, показники (індикатори) розвитку освіти.

Keywords: state regulation mechanism, education external effects (externalities), educational sphere, education development indices (indicators).

Постановка проблеми

Позитивні екстерналії освіти можуть реалізовуватися лише за умови існування певного державного механізму. Освітні послуги є особливим суспільним благом, виробництво й споживання якого поза участю держави здійснюватиметься у обмеженому обсязі.

Під механізмом реалізації позитивних екстерналій освіти, на наш погляд, доцільно розуміти систему заходів, спрямованих на забезпечення зв'язку між темпами економічного зростання, зайнятостю, вирівнюванням розподілу доходів та нагромадженням соціального капіталу, з одного боку, й функціонуванням системи освіти, – з іншого. Таке визначення механізму узгоджується з тлумаченням освітніх екстерналій як вигод суспільства, що виявляються у прискоренні економічного зростання, вищому рівні зайнятості, більш рівномірному розподілі доходів та зростанні суспільної довіри та участі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженню зовнішніх ефектів від освітньої сфери та механізмів реалізації освітніх екстерналій присвячено роботи таких дослідників, як Антонюк, Р. Барро, Г. Беккер, Е. Вольф, Е.Ф. Денісон, Н. Джеммель, Х. Дженкінс, Джонг-Ха Лі, О.А. Грішнова, І.С. Каленюк, Г. Манків, П. Ромер, Р. Солоу, Д. Уїлер, Д. Уейл, Б. Чізвік та інші.

Невирішені раніше частин загальної проблеми

До проблем, які потребують більш глибокого дослідження, належить формування державного механізму регулювання позитивних екстерналій, структура (елементи) та особливості застосування цього механізму у країнах з різним рівнем розвитку та з різними моделями функціонування економіки.

Формулювання цілей статті

Метою статті є дослідження механізму державного регулювання позитивних екстерналій освітньої сфери, виявлення дефектів цього механізму та окреслення системи заходів з їх обмеження, визначення напрямків забезпечення вищої ефективності управління освітньою сферою в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Систему заходів, що формує державний механізм реалізації позитивних екстерналій освіти, можна уявити як взаємодію таких елементів:

- 1) визначення на загальнодержавному рівні конкретних індикаторів (показників) освітньої сфери, що безпосередньо пов'язані з освітніми екстерналіями і тому стають об'єктом постійного моніторингу;
 - 2) закріплення за певними державними інституціями функцій моніторингу зазначених показників та відповідальності за створення сприятливих умов для досягнення їх бажаних значень;
 - 3) розробка загальнодержавних стратегій розвитку освіти у певному періоді з врахуванням факту існування позитивних освітніх екстерналій;
 - 4) здійснення окремих програм розвитку освітньої сфери з врахуванням тих проблем освітньої системи, які стримують реалізацію освітніх екстерналій.
- Взаємозв'язок елементів системи дій, що може формувати державний механізм реалізації позитивних екстерналій освіти, подано на рис. 1.



Рис. 1. Механізм реалізації позитивних екстерналії освіти

Логіка взаємозв'язків елементів механізму, відзеркалених на схемі, полягає у тому, що, за наявності певних показників (індикаторів) освіти з відповідним змістовним наповненням, їх значення можна відслідковувати. А за умови виявлення помітних розбіжностей, можна здійснювати зміни у стратегіях та програмах розвитку освіти. Успішність реалізації освітніх програм доцільно оцінювати з врахуванням тих показників, з визнання важливості яких розпочинається реалізація на практиці екстерналії освітньої сфери.

Визначені нами елементи системи заходів, що формують загальний механізм реалізації освітніх екстерналії, частково реалізуються в практиці державного регулювання освіти в нашій країні. Але вони, на наш погляд, не є такими, що безпосередньо пов'язані з освітніми екстерналіями. Тому створення власне механізму реалізації освітніх екстерналії передбачає зміни та вдосконалення існуючої практики державного регулювання.

На шляху практичного втілення першого елементу запропонованого механізму – визначення на загальнодержавному рівні конкретних індикаторів (показників) освітньої сфери, що безпосередньо пов'язані з освітніми екстерналіями – існують певні проблеми. Українська практика оцінювання стану та динаміки освітньої сфери спирається на використання багатьох показників, але вони мало орієнтовані на виявлення освітніх екстерналії.

Більшість розвинутих країн світу використовують міжнародні стандарти з обчислення освітніх показників та проведення спеціальних досліджень освітньої сфери. Зазвичай, закордонні фахівці використовують дані аналітичних доповідей ЮНЕСКО та Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР). Проте в Україні не повно використовується міжнародний досвід, а статистичні методики та показники оцінки освіти є дещо застарілими, оскільки орієнтовані, в основному, на оцінку кількісних параметрів без належної уваги до якісних.

За висновком Л.М. Гриневич [1], міжнародна статистика дає можливість використовувати великий обсяг показників із різних напрямів, що дозволяє досліджувати національну систему освіти і якісно формувати освітню політику. Ці показники містяться у доповіді «Погляд на освіту 2011: індикатори ОЕСР» й ґрунтуються на моделі «Контекст – ресурси – процес – результати», що відзеркалює дані по 42 країнах світу, в перелік яких Україна не входить.

Якщо розглядати статистичну базу по країнах Європейського Союзу (Євростат) [2], то налічується більш ніж 400 показників, що відображають рівень розвитку освітньої сфери країн ЄС. Вони передбачають багато модифікацій, що дають можливість розширювати спектр досліджень освіти та здійснювати якісні порівняння між країнами. Але при цьому виникає проблема відбору більш якісних показників з великого розмаїття їх модифікацій.

За результатами дослідження Л. Паращенко [3], сучасний освітній простір характеризується наявністю двох моделей освітніх показників: міжнародної та національної. Підхід ЮНЕСКО до статистичних індикаторів освіти передбачає оцінку освітніх систем різних країн за критерієм забезпечення рівного доступу до якісної освіти та ґрунтується на структуровані за рівнями освіти.

Фахівці ЄС також працюють над оптимізацією статистичних даних щодо освіти. В них міститься різноманітна інформація про окремі елементи освітнього процесу та середовище, в якому він відбувається, дані структуруються не лише за освітніми рівнями, а за предметними сферами.

Найбільш універсальною вважається модель ОЕСР, що постійно вдосконалюється й відбиває логічні взаємозв'язки між різними елементами освітньої сфери та поділяється на такі елементи:

- загальну інформацію,
- показники ресурсного внеску,
- індикатори освітнього процесу та досягнень.

Порівняльний аналіз дає підстави, по-перше, для висновку про певну відмінність українських показників від тих, які використовуються розвинутими країнами. Це ускладнює порівняння та використання світового досвіду. По-друге, українській системі оцінювання освітньої сфери бракує акцентування уваги саме на тих показниках, які пов'язані з освітніми екстерналіями.

До найбільш придатних для виконання ролі показників (індикаторів), що відзеркалюють освітні екстерналії, на наш погляд, належать такі:

- кількість людей молодого віку (25 – 34) років, що отримали освіту;
- частка безробітних серед людей з різними (шкільна, університетська) освітніми рівнями;
- відмінності у доходах осіб з різним рівнем освіти;
- рівень суспільної довіри та участі серед осіб з різним рівнем освіти;
- витрати на освіту у державному бюджеті;
- витрати освітніх закладів на навчання однієї особи;
- відповідність отриманої освіти та робочого місця.

Практичне втілення другого елементу запропонованого механізму – закріплення за певними державними інституціями функцій моніторингу показників освіти та відповідальності за створення сприятливих умов для досягнення їх бажаних значень – пов'язане, передусім з діяльністю Міністерства освіти і науки України.

Сучасна структура цього інституту у системі державного управління визначається Положенням про міністерство освіти і науки України (затвердженням Указом Президента України №410/2011 від 8 квітня 2011 року) й охоплює 7 департаментів, 3 управління та особливі сектори.

З огляду на функції, які вже сьогодні покладені на окремі структурні підрозділи Міністерства, моніторингом показників освіти, що найбільше пов'язані з реалізацією освітніх екстерналії, міг би займатись Департамент інновацій та трансферу технологій. Адже компетенціями цього структурного підрозділу, за законодавством, є «експертиза та рестрація проектів, моніторинг і контроль реалізації проектів, розвиток інфраструктури трансферу технологій, трансфер технологій та пріоритетів інноваційного розвитку». Якщо реалізацію позитивних освітніх екстерналії розглядати як інноваційний проект, то це цілком узгоджується з компетенціями згаданого департаменту.

Відповідальність за створення сприятливих умов для досягнення бажаних показників освіти, що найбільш пов'язані з освітніми екстерналіями, частково знаходить в межах компетенцій Міністерства освіти і науки. Але вона й виходить за межі цих компетенцій, охоплюючи функції такої державної інституції, як Міністерство економічного розвитку і торгівлі. Зокрема, його Департамент фінансування, бухгалтерського обліку та звітності має структурний підрозділ, що займається питаннями планування та фінансування бюджетних програм у сфері науки та технічного регулювання. Інший департамент цього ж міністерства – Департамент стратегічного планування розвитку економіки відповідальний за науково-технічну політику, наукові та науково-технічні програми, що стосуються й реалізації освітніх екстерналії.

Міністерство фінансів має у своєму складі Департамент державного бюджету, що виконує функції планування та контролю фінансування освітньої сфери. Відтак, воно також причетне до формування механізму реалізації освітніх екстерналії.

Міністерство доходів і зборів побудовано у такій спосіб, що більшість його структурних підрозділів прямо чи опосередковано здійснюють вплив на освітню сферу через формування податкового навантаження та фінансової відповідальності суб'єктів освіти.

Міністерство соціальної політики охоплює п'ять науково-дослідних установ, що займаються науковими дослідженнями, розробкою та підготовкою наукових кадрів. У частині виконання цими установами своїх функцій, Міністерство може або сприяти прояву освітніх екстерналії, або, навпаки, стримувати їх.

Місцеві органи виконавчої влади регулюють діяльність у різних сферах, зокрема і у сфері освіти, культури, фізкультури і спорту. Саме вони забезпечують доступність і безоплатність освіти, можливість навчання в школах державною та рідною мовами, розвиток всіх видів освіти, вдосконалення мережі освітніх закладів

усіх форм власності, визначення потреби та формування замовлень на кваліфіковані кадри, укладення договорів на підготовку спеціалістів тощо.

В межах Міністерства освіти і науки функції створення сприятливих умов для реалізації показників, пов'язаних з освітніми екстерналами, можуть бути покладені, принаймні на два департаменти. Перший – це Департамент економіки та фінансування з функціями планування, фінансування науково-технічних проектів, нормативно-інформаційного забезпечення, управління матеріально-технічною базою. Другий – це Департамент науково-технічного розвитку з функціями прогнозування та інформаційно-аналітичного забезпечення, координації соціальних гарантій працівників науково-технічної сфери, координації наукових досліджень вищих навчальних закладів та наукових установ, державного замовлення наукових розробок та науково-технічних програм.

Отже, ми робимо висновок, що формування механізму реалізації позитивних екстерналій освіти може здійснюватися без створення додаткових органів управління в межах уже існуючих за умови покладання на останні певних функцій моніторингу та створення сприятливих умов для розвитку системи освіти.

Реалізація на практиці третього елементу механізму – загальнодержавних стратегій розвитку освіти з врахуванням факту існування позитивних освітніх екстерналій – має спиратися на досвід реалізації стратегій розвитку та віддзеркалювати проблеми, що при цьому виявляються.

Державні стратегії розвитку – це інструмент державного регулювання економіки для забезпечення сталого зростання кінцевого продукту, досягнення повної зайнятості, стримування інфляції, справедливого розподілу доходів між різними верствами населення тощо. Світовий досвід свідчить про те, що провідні позиції у світовій економіці завжди займали ті країни, в яких були розроблені та ефективно впроваджені державні стратегії.

Розробка та втілення державних стратегій розвитку зазвичай зумовлюється необхідністю кардинальних змін у певних сферах економіки та суспільного життя, підвищення якості і конкурентоспроможності національної економіки, а також вирішення стратегічних завдань розвитку, на зразок входження у певні інтеграційні об'єднання тощо.

Ефективне застосування стратегій розвитку має призводити до таких результатів: покращання показників розвитку національної економіки, соціально-економічний, культурний, духовний, інтелектуальний розвиток суспільства, зростання добробуту населення, забезпечення національних інтересів та пріоритетів, зростання авторитету країни на світовому рівні, формування позитивного іміджу, створення умов для самореалізації громадян тощо.

В освітній сфері України сьогодні реалізується «Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки». Її «ключовими напрямками» [4] визначено таке:

- розроблення нової, удосконалення чинної законодавчої та нормативно-правової бази;
- оновлення цілей і змісту освіти на основі компетентнісного підходу та особистісної орієнтації, урахування світового досвіду та принципів сталого розвитку;
- забезпечення економічних і соціальних гарантій для реалізації права на освіту;
- створення умов для освіти дорослих;
- перебудова навчально-виховного процесу спрямованого на раннє виявлення потенціалу (задатків) у дітей та їх найбільш повне розкриття з урахуванням вікових та психологічних особливостей;
- забезпечення системного підвищення якості освіти на інноваційній основі, створення сучасного психолого-педагогічного та науково-методичного супроводу навчально-виховного процесу;
- створення здоров'язбережних освітнього середовища;
- розробка ефективної системи інклюзивної освіти;
- удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення
- кваліфікації педагогічних, науково-педагогічних та керівних кадрів системи освіти, підвищення їх управлінської культури;
- підвищення соціального статусу та престижу педагогічної професії;
- створення сучасної матеріально-технічної бази для системи освіти, забезпечення умов для розвитку індустрії сучасних засобів навчання;
- розвиток системи державно-громадського управління освітою, забезпечення об'єктивного оцінювання якості освітніх послуг;
- розроблення ефективних механізмів фінансово-економічного забезпечення освіти, належної оплати праці педагогічних та науково-педагогічних працівників тощо.

Детальний аналіз Національної стратегії дає підстави для висновку, що жоден з означених у ній напрямків безпосередньо не пов'язаний з освітніми екстерналами. Хоча опосередковано певні положення стратегії можуть розглядатися як такі, що стосуються їх реалізації. Це такі положення [4]:

- підвищення ефективності навчально-виховного процесу на основі впровадження досягнень психолого-педагогічної науки, педагогічних інновацій, інформаційно-комунікаційних технологій;
- створення умов для диференціації навчання, посилення професійної орієнтації та допрофільної підготовки, забезпечення профільного навчання, індивідуальної освітньої траєкторії розвитку учнів відповідно до їх особистісних потреб, інтересів та здібностей;
- використання виховного потенціалу системи позашкільної освіти як основи гармонійного розвитку особистості, підтримка системи роботи з обдарованою і талановитою молоддю, урізноманітнення її напрямів;
- удосконалення механізму формування державного замовлення на підготовку робітничих кадрів відповідно до реальних потреб економіки, регіональних ринків праці, запитів суспільства;
- розширення взаємодії ВНЗ з установами НАН та НАПН щодо розвитку наукових досліджень у галузі вищої освіти;
- створення нормативно-правової бази щодо мотивації роботодавців до співпраці з вищими навчальними закладами, участі в розробці стандартів вищої освіти, надання баз для проходження практики студентами та першого робочого місця випускникам;
- розроблення цілісної системи пошуку та відбору на навчання талановитої молоді, її наукового та професійного зростання і подальшого супроводження у кар'єрному зростанні;
- реалізацію сучасних технологій професійного вдосконалення та підвищення кваліфікації педагогічних, науково-педагогічних і керівних кадрів системи освіти відповідно до вимог інноваційного розвитку освіти;

Для вдосконалення змісту майбутніх національних стратегій у освітній сфері ми пропонуємо включення у якості елементу загальнонаціональних цілей положення, що може бути сформульоване у такий спосіб: «Одним з важливих напрямків реформування системи освіти є такі її зміни, що втілюються у реалізації освітніх екстерналій – вигод суспільства, які виявляються у стійкому економічному зростанні, більш повній зайнятості, подоланні надмірної диференціації доходів та більшій соціальній стабільності та довірі».

Практична реалізація четвертого елементу запропонованого механізму – здійснення програм розвитку освітньої сфери з врахуванням тих проблем освітньої системи, які стримують реалізацію освітніх екстерналій – передбачає власне усвідомлення цих проблем. Такими в українській освітній сфері в сучасних умовах більшістю дослідників освіти та освітян визнаються:

- низька престижність освіти і науки,
- нерівний доступ дітей і молоді до якісної освіти,
- незадовільний стан здоров'я та низький рівень морального і духовного розвитку молоді,
- неможливість задовольнити весь попит на освітні послуги існуючою мережею дошкільних і позашкільних навчальних закладів,
- низький рівень навчально-матеріальної бази та забезпечення кваліфікованими педагогічними працівниками,
- незадовільний стан фінансового та матеріально-технічного забезпечення системи освіти, коли рівень оплати праці працівників освіти і науки стримує зацікавленість молоді у обранні цього фаху як своєї професійної діяльності.

Проблеми з запропонованого нами переліку згадуються та аналізуються у роботах таких дослідників, як В.П. Бех та І.В. Малик [5, с. 26], М. Дробноход [6], Д.О. Квятковский [7] та інших.

На вирішення сформульованих проблем в Україні частково спрямовані такі освітні програми:

- розвитку дошкільної освіти на період до 2017 року;
 - розвитку позашкільної освіти на період до 2014 року;
 - підвищення якості шкільної природничо-математичної освіти на період до 2015 року;
 - розвитку професійно-технічної освіти на 2011–2015 роки;
 - впровадження у навчально-виховний процес загальноосвітніх навчальних закладів інформаційно-комунікаційних технологій «Сто відсотків»;
 - Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права інвалідів та розвитку системи реабілітації інвалідів на 2012–2020 роки.
- Безпосередньо дотичні до реалізації освітніх екстерналій й державні програми, що за змістом спрямовані на:

- інформатизацію та комп'ютеризацію загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладів, упровадження інформаційних та комунікаційних технологій в освіті і науці;
- забезпечення загальноосвітніх, професійно-технічних і вищих навчальних закладів сучасними технічними засобами навчання з природничо-математичних і технологічних дисциплін;
- роботу з обдарованою молоддю, забезпечення програми «Шкільний автобус» тощо.

Аналіз змісту згаданих програм розвитку освіти дає підстави для таких висновків:

- існуючі програми пов'язані з реальними нагальними проблемами освіти, але вони не мають безпосереднього виходу на освітні екстерналії так само, як і Національна стратегія розвитку освіти;
- задекларовані зміни, що мають відбутись при виконанні згаданих програм не спонукають до формування певного підґрунтя для стимулювання (продукування) позитивних екстерналіїв освіти;
- загалом, увага у програмах зосереджена на корекції існуючої системи освіти, а не на кардинальній зміні підходів до освітньої діяльності та її ефектів, що виявляються в економіці та соціальній сфері.

Висновки.

Аналізуючи складові механізми реалізації позитивних екстерналіїв освіти ми дійшли таких висновків:

- застосовуване в практиці розвинених країн розмаїття показників освітньої сфери дає можливість для детального аналізу впливу освіти на економіку країни, її соціальну сферу та для оцінки розвитку з огляду на можливість реалізації позитивних освітніх екстерналіїв;
- розгалуженість системи державних інститутів, за якими закріплена відповідальність за створення сприятливих умов для досягнення бажаних значень освітніх показників, створює підґрунтя для проведення ефективної політики у сфері стимулювання позитивних освітніх екстерналіїв;
- постійний моніторинг реалізації стратегій розвитку освіти та врахування проблем, що при цьому виявляються, є важливими напрямками діяльності органів державного управління освітньою сферою;
- здійснення часткових програм розвитку освіти, що конкретизують загальнонаціональну стратегію розвитку освітньої сфери, має передбачати вихід на якісно нові значення показників цієї сфери та створення передумов реалізації позитивних освітніх екстерналіїв;
- за умови розробки ефективної стратегії та здійснення обґрунтованих програм має відбуватись наближення до бажаних показників (індикаторів), з яких розпочинається механізм реалізації позитивних освітніх екстерналіїв.

Література:

1. Гриневич Л.М. Освітні індикатори для міжнародного оцінювання [Електронний ресурс] / Л.М. Гриневич // Сайт Національної бібліотеки України ім. В.І. Вернадського. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/ttmuo/2011_7/3.pdf.
2. Статистичні дані Євростату щодо освіти та навчання [Електронний ресурс] // Eurostat. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/data/database>.
3. Паращенко Л. Наукове обґрунтування критеріїв і показників для національної системи моніторингу якості освіти / Л. Паращенко // Освіта і управління. – 2009. – Т. 12. – №3-4. – С. 110-117.
4. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки [Електронний ресурс] // Сайт Міністерства освіти і науки України. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>.
5. Бех В.П. Технократизм у дискурсі проблем вищої школи: [монографія] / В.П. Бех, І.В. Малик; за ред. В.П. Беґа. – К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2009. – 263 с.
6. Дробноход М. Сьогодні і проблеми вищої школи України / М. Дробноход // Академія наук вищої школи України. – Режим доступу: <http://anvsu.org.ua/index.files/Articles/Drobnokhod2.htm>.
7. Квятковський Д. О. Роль ідеалів у формуванні морально-ціннісної орієнтації випускників / Д.О. Квятковський // Матеріали конференції «Гуманізм та освіта». – Режим доступу: <http://conf.vntu.edu.ua/humed/2006/txt/06kdomov.pdf>.

Стаття надійшла до редакції 30.07.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"