

Пакуліна А. А.

## УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ОСВІТИ

Представлено результати аналізу існуючої системи освіти з виділенням основних проблем управління. Узагальнено зарубіжний досвід удосконалення управління освітою. Доведено, що для вироблення ефективних управлінських рішень необхідне моделювання процесів реформування освіти й управління ними. Модель управління відображає участь основних суб'єктів, включених до освітнього процесу. Обґрунтовується доцільність застосування методології функціонального моделювання для вирішення проблем модернізації освіти. Розроблено рекомендації з удосконалення державного регулювання розвитку системи освіти в період її модернізації.

*Ключові слова:* система освіти, державне регулювання, моделювання, модель управління, регіон

*Бібл.:* 8.

**Пакуліна Алевтина Анатоліївна** – кандидат економічних наук, доцент, доцент, кафедра обліку та аудиту, Українська державна академія залізничного транспорту (пл. Фейєрбаха, 7, Харків, 61050, Україна)

*Email:* sizapet@mail.ru

УДК 338.26:332.1

Пакулина А. А.

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Представлены результаты анализа существующей системы образования с выделением основных проблем управления. Обобщен зарубежный опыт совершенствования управления образованием. Доказано, что для выработки эффективных управленческих решений необходимо моделирование процессов реформирования образования и управления ими. Модель управления отображает участие основных субъектов, включенных в образовательный процесс. Обосновывается целесообразность применения методологии функционального моделирования для решения проблем модернизации образования. Разработаны рекомендации по совершенствованию государственного регулирования развития системы образования в период ее модернизации.

*Ключевые слова:* система образования, государственное регулирование, моделирование, модель управления, регион

*Библ.:* 8.

**Пакулина Алевтина Анатольевна** – кандидат экономических наук, доцент, доцент, кафедра учета и аудита, Украинская государственная академия железнодорожного транспорта (пл. Фейербаха, 7, Харьков, 61050, Украина)

*Email:* sizapet@mail.ru

УДК 338.26:332.1

Pakulina A. A.

## PERFECTION OF STATE REGULATION OF THE SYSTEM OF EDUCATION

The article shows results of analysis of the existing system of education with allocation of main problems of management. It generalises foreign experience of perfection of management of education. It proves that in order to develop effective managerial decisions it is necessary to model processes of reformation of education and management of them. Model of management reflects participation of main subjects that are involved into the education process. It substantiates expediency of application of the methodology of functional modelling for solution of problems of modernisation of education. It develops recommendations on perfection of the state regulation of development of the system of education in the period of its modernisation.

*Keywords:* system of education, state regulation, modelling, model of management, region.

*Bibl.:* 8.

**Pakulina Alevtina A.** – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Associate Professor, Department of Accounting and Audit, Ukrainian State Academy of Railway Transport (pl. Feyerbakha, 7, Kharkiv, 61050, Ukraine)

*Email:* sizapet@mail.ru

**Вступ.** У сучасній економіці людина стає центром відтворювальних процесів. Свідченням цього є зростання значення людського капіталу, який формується під впливом дії системи освіти, освітньої діяльності. Саме освіта впливає на розвиток природних здібностей людини до праці, сприяє моральному і духовному вихованню учнів, студентів, слухачів. Останнім часом в економічній літературі широко вживається така категорія як сталий розвиток. Досвід розвинених країн стосовно подальшого соціально-економічного розвитку держави свідчить, що існують фундаментальні основи для забезпечення сталого розвитку. І такими можуть бути освіта, освітній рівень, освітній потенціал нації, що є важливим чинником становлення, збереження і зміцнення національної безпеки.

Проблеми вдосконалення управління освітою залишаються актуальними впродовж багатьох років. Останніми роками вони набули особливого значення в умовах розгортання процесів реформування й модернізації освіти: законодавчого закріплення повноважень у цій сфері діяльності за різними рівнями управління, включення України в Болонський процес і переходу до багаторівневої освіти, розробки освітніх стандартів нового покоління, переходу на зовнішнє незалежне оцінювання, нормативне фінансування та ін.

Проблеми державного регулювання системи освіти знайшли відображення в наукових працях багатьох провідних українських учених. Вагомий внесок у вивчення її окремих аспектів зробили О. О. Євсєєва [1], Г. І. Башнянин [3],

В. І. Куценко [4], Т. О. Лукіна [5], Н. І. Флінта [7], Л. Г. Чернюк [8] та інші. Однак аналіз наявних досліджень свідчить, що в більшості з них немає комплексного бачення концептуальної моделі удосконалення державного регулювання системи освіти у сучасних умовах глобалізації бізнес-процесів і євроінтеграції. Без цього неможливе обґрунтування адекватної до умов нашої держави стратегії державного регулювання розвитку системи освіти.

Комплексних досліджень, що дозволяють створити науково обґрунтований підхід до вдосконалення управління освітою в Україні, особливо в умовах її системних змін, поки проведено недостатньо. Запропоновані рішення в цій галузі стосуються, головним чином, оцінки загального стану управління, перерозподілу окремих функцій між рівнями управління на основі суб'єктивних уявлень про ефективність їх реалізації, створення органів суспільного управління й організації управління в освітніх установах.

Система освіти в Україні представлена п'ятьма основними елементами: освітніми установами, освітніми стандартами і програмами, органами управління освітою й підвідомчими ним установами й організаціями, суспільними об'єднаннями. Роль і значення цих елементів у формуванні результату функціонування системи освіти різна. Результатом функціонування системи виступає людина, що здобула освіту певного рівня та якості відповідно до встановлених освітніх стандартів і програм.

Регіональна система освіти розглядається нами як сукупність взаємодіючих освітніх програм і державних освітніх стандартів різного рівня і спрямованості, мережі тих, що реалізують їх, освітніх установ різних форм, типів і видів, органів управління освітою і підвідомчих ним установ і організацій, об'єднань юридичних осіб, суспільних і державно-суспільних об'єднань, що займаються діяльністю в галузі освіти в регіоні.

Як результати функціонування регіональної системи освіти розглядаються особи, що здобули освіту певного рівня, підготовлені фахівці з професійною освітою, особи, що отримали освітні послуги в певному регіоні.

Роль і ступінь участі кожного елемента системи освіти у формуванні вказаних результатів визначаються практикою здійснення освітнього процесу, що склалася в регіоні.

За останні роки система освіти України зазнала кардинальних реформ, що потребують відповідних змін у функціях державного регулювання. Основні напрями вдосконалення управління, що реалізуються відповідно до державних програм розвитку освіти й передбачають розширення різноманіття елементів системи та взаємозв'язків між ними, не приводять до успішного вирішення завдань модернізації економіки України, що вказує на наявність певних дисфункцій у державному регулюванні.

Основним джерелом змін у державному регулюванні освіти була і є держава, яка розробляла, приймала й реалізовувала управлінські рішення у сфері освіти. Проте це не привело до вирішення проблем системи, досягнення поставлених перед нею цілей і балансування інтересів різних суб'єктів у цій сфері.

Управління регіональною системою освіти здійснюється відповідними органами за лінійно-функціональною схемою. Структура управління впродовж тривалого часу змінюється незначно. Розподіл функцій управління за рівнями структури встановлений законодавчо й деталізований підзаконними актами.

Удосконалення державного регулювання є важливим елементом реформування та зміни освіти, про що свідчить історичний досвід проведення цієї роботи. Основними напрямками були й залишаються зміна організаційної структури, перерозподіл функцій управління між її елементами, розвиток самостійності освітніх установ. Досягнуті результати не дозволяють виділити найбільш ефективні варіанти рішень.

Удосконалення державного регулювання системи освіти неможливо без належного інформаційного забезпечення управлінської діяльності.

У 2012 році основна науково-технічна та інноваційна діяльність була спрямована на розробку й впровадження інформаційно-комунікаційних технологій збору, передачі та обробки інформації у центральному апараті МОН України, управління освіти і науки обласних держадміністрацій, загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації, наукових установах. Це реалізовано у поетапній розробці та впровадженні єдиної системи управління освітою з метою розвитку інформаційного середовища системи управління галуззю шляхом розробки програмних засобів та інформаційних баз даних за напрямками діяльності міністерства в режимі локальної мережі міністерства та системи Інтернет. Головним завданням було: проведення наукових прикладних досліджень при створенні інтегрованого інформаційного середовища науково-освітньої галузі; розробка експертних, аналітичних та інформаційних систем управління; впровадження інформаційно-комунікаційних технологій збору, передачі та обробки галузевої інформації на базі єдиної методології та сучасних програмних засобів. Метою впровадження інформаційної системи управління галуззю є скорочення часу на аналіз ситуації, що виникає у різних ланках системи освіти на базі повної, актуальної, достовірної інформації.

Для прийняття важливих управлінських рішень у 2012 році з боку керівництва МОН України як на рівні навчальних закладів та установ освіти, так і системи освіти в цілому здійснювалась робота щодо розвитку галузевої інформаційно-аналітичної системи, структурними компонентами якої є: автоматизація адміністративно-господарської діяльності; автоматизація планування підготовки фахівців з вищою освітою; автоматизація кадрової діяльності; автоматизація міжнародної діяльності; автоматизація фінансово-економічної діяльності; автоматизація обробки галузевої статистичної звітності.

На сьогодні понад 120 програмно-технологічних комплексів, інформаційних, аналітичних та автоматизованих систем функціонують у відділенні інформаційно-аналітичних систем управління Інституту інноваційних технологій і змісту освіти та у структурних підрозділах МОН. Відповідно до нормативних актів здійснювалась

модернізація програмно-технологічних комплексів, проєктування інформаційних баз та розробка інформаційно-комунікаційних технологій опрацювання галузевої інформації на сучасних програмних платформах.

Впродовж 2012 року підтримувалась цілісність баз даних та забезпечувалась їх безпека, створювалися належні рівні доступу до них та управління продуктивністю, аналіз якісного та кількісного наповнення, контроль інформації за визначеними показниками, резервування, підтримка архівів, формування та друк інформаційно-аналітичних звітів за напрямками діяльності системи освіти.

У 2012 році організовано збір та опрацювання інформації щодо об'єктів державної власності, що знаходиться в оперативному управлінні МОН України.

Проблемі забезпечення вищих навчальних закладів об'єктами соціально-побутової сфери протягом останніх років приділялася недостатня увага. Однак у 2011–2012 рр. активно вивчалися питання щодо умов проживання студентів у гуртожитках та їх соціально-побутове забезпечення; передачі житлових помешкань в оренду та заселення сторонніми громадянами; забезпечення місцями в підприємствах громадського харчування; обладнання пандусами, поручнями, санітарними кімнатами і медичними кімнатами для хворих тощо. Для підвищення ефективності управління в цій сфері розроблено та впроваджено інформаційно-аналітичну систему «Матеріально-технічна база».

Держава в особі органів управління освітою виступає ініціатором і головним організатором виконання заходів щодо вдосконалення державного регулювання системи освіти. Проте методологічної основи для проведення цієї роботи не створено:

- відсутні показники оцінки доступності, якості та ефективності освіти, виділені в програмних документах як основні характеристики системи, які повинні зростати;
- заплановані в рамках модернізації економіки України заходи не направлені на досягнення поставлених цілей;
- не розроблені підходи до оцінки стану системи освіти за наслідками вимірювання її основних характеристик;

Проведені за кордоном дослідження показали, що дотепер не розроблено підходів до оцінки відповідності моделей управління цілям і завданням реформування освіти. Отримані результати не дозволили виділити переваг тих або інших моделей і рекомендувати їх до поширення. Судячи з того, що різні країни змушені вирішувати, загалом, однакові завдання в реформуванні освіти, управління для цього не є визначальним чинником.

Зарубіжні країни поступово зійшлися в думці, що основною моделлю є «класичне» управління за цілями, оскільки всі моделі управління так чи інакше мають у своїй основі визначення цілей, що розрізняються масштабом, тимчасовими рамками й іншими помітними ознаками. Проектний підхід, що набув поширення, до виконання різних заходів у сфері освіти також заснований на постановці цілей, визначенні завдань, вирішення яких забезпечує досягнення

поставлених цілей, і виконанні заходів щодо впровадження в життя отриманих результатів.

Аналіз міжнародного досвіду вдосконалення управління освіти показав:

- більшість країн ставлять перед системами освіти багато в чому однотипні завдання: підвищення доступності освіти, особливо виділяючи окремі категорії громадян, підвищення якості освіти, вдосконалення структури підготовки кадрів з орієнтацією на ринок праці і можливість підвищення адаптаційної здатності випускників до змінних умов економіки;
- розвиток систем освіти й управління ними здійснюється на основі розробки й реалізації програм розвитку освіти на достатньо тривалий термін; цілі розвитку освіти визначаються максимально конкретно, виходячи з необхідності й можливості оцінки ступеня їх досягнення, зрозумілого для суспільства;
- більшість країн сходяться на необхідності розширення в управлінні суспільної складової, що реалізовується через створення й підтримку діяльності колегіальних органів за оцінкою якості освіти, визначенням основних напрямів розвитку системи освіти, здійсненням взаємодії системи освіти з суспільством та економікою;
- досвід різних країн щодо вдосконалення управління не виявив однозначних переваг уживаних моделей, що дозволяють використовувати їх як зразки, що пов'язане з неопрацьованістю підходів до оцінки ефективності управління.

На основі аналізу зарубіжного досвіду нами було виявлено, що більшість країн здійснюють удосконалення управління освітою за такими основними напрямками:

- розширення кола суб'єктів, що залучаються до участі в управлінні освітою;
- використання конкурсних початків в управлінні;
- зміна механізмів фінансування, скріплення обсягів з продуктивністю й науковим потенціалом;
- розвиток автономії ВНЗ: надання структурної незалежності, можливості визначення внутрішньої структури ВНЗ;
- посилення ролі виконавських органів в управлінні замість тих, що рекомендують.

Розроблені в зарубіжних країнах підходи до позиціонування різних моделей управління освітою засновані на визначенні ступеня наявності в них трьох основних характеристик:

- держави в особі органів управління освітою;
- керівництво освітніх установ;
- включення освітньої установи в ринкові відносини.

Значення вказаних характеристик здійснюється на рівні експертних оцінок. Підхід дозволяє зіставляти між собою моделі управління різних країн, але не вирішує завдань їх оцінки й вибору якнайкращої.

Зміна структури й ускладнення системи освіти вимагають застосування нових підходів до вдосконалення управління [6, с. 47]. Представляючи управління як діяльність щодо забезпечення досягнення поставлених цілей

і взаємодію між органом управління та іншими елементами системи освіти, слід застосувати методологію функціонального моделювання цих процесів. Модель управління відображає участь основних суб'єктів, включених в освітній процес:

- орган управління, що визначає для освітньої установи мету, умови функціонування й механізми ресурсного забезпечення, необхідні для досягнення поставлених цілей;
- освітня установа, що реалізовує освітній процес відповідно до поставлених цілей, у рамках заданих умов і з використанням встановлених механізмів ресурсного забезпечення.

Досвід удосконалення державного регулювання системи освіти в Україні показав, що незалежно від історичного етапу в рамках цієї роботи вирішуються практично одні й ті самі завдання, направлені на те, щоб засобами управління змінити характеристики системи освіти й результати її діяльності:

- підвищити якість підготовки на всіх рівнях освіти;
- удосконалити структури підготовки за рівнями та спеціальностями відповідно до потреб народного господарства й економіки; слід зазначити, що потреби економіки в підготовлених фахівцях визначалися і продовжують визначатися самою системою освіти, а зараз – самими освітніми установами, і проблема ця на системному рівні практично не вирішується;
- раціоналізувати використання ресурсів, що надаються освіті державою;
- розвивати самостійність та ініціативу освітніх установ при одночасному (на деяких етапах – при переважному) посиленні централізованого управління.

Результати цієї роботи, представлені в оцінках стану системи освіти, свідчать про зниження якості, відрив структури підготовки від потреб економіки, нераціональне витрачання ресурсів, посилення централізації в управлінні. Отже, поставлені цілі й завдання невірні інтерпретуються та реалізуються, що вимагає застосування інших методів для їх вирішення.

Одним із можливих варіантів розробки рішень є моделювання процесів реформування освіти й управління ними. Застосування методології функціонального моделювання для вирішення деяких проблем модернізації освіти показало можливість:

- розробки набору процесів та їх змісту для досягнення необхідного результату;
- визначення вимог до переліку рішень, які необхідно приймати для забезпечення реалізації процесів;
- оцінки потреби в ресурсному забезпеченні процесів, направлених на отримання необхідного результату.

Управління освітою може бути представлене у вигляді процесу взаємодії органу управління й освітньої установи. Теоретична модель такого процесу може бути побудована на основі методів функціонального моделювання.

Моделювання показує, що орган управління зобов'язаний визначити: цілі й завдання функціонування освітньої установи; умови здійснення освітньою установою різних видів діяльності, що відповідають цілям, завданням і умовам функціонування системи освіти; механізми ресурсного забезпечення функціонування освітньої установи, а також аналогічні параметри для свого власного функціонування.

Моделювання включення в систему освіти нових форм освітніх організацій дозволило:

- визначити рішення, які повинні прийматися управлінням для забезпечення функціонування системи освіти в змінених умовах;
- оцінити потреби в ресурсному забезпеченні реалізації процесів взаємодії освітніх організацій;
- розробити підходи до формування структури управління.

Моделювання також показало, що яких-небудь змін управління освітою при створенні нових форм освітніх організацій не зазнає. Це не дозволяє говорити про те, що така міра приведе до вдосконалення управління освітою.

#### **Висновок.**

1. Оцінка якості освіти була й залишається серйозною проблемою, зокрема управлінською, так до кінця і не вирішеною. Для оцінки стану системи освіти ми рекомендуємо застосовувати показники:
  - доступності освіти, визначуваної співвідношенням числа місць для навчання і числа громадян, що мають право або зобов'язаних на цих місцях навчатися;
  - ефективності професійної освіти, що оцінюється через зв'язок з ринком праці, визначуваної співвідношенням числа осіб, що закінчили навчання на певному рівні професійної освіти й отримали направлення на роботу (формалізований попит на підготовлених фахівців), і числа осіб, що вступили на навчання на такий рівень освіти.
2. Розрахунки доступності й ефективності освіти відповідно до розроблених нами підходів до їх оцінки показали, що, по-перше, доступність зростає тільки в загальній освіті, на решті рівнів знижується, а по-друге, що ефективність зростає на рівні початкової професійної освіти, а на рівні середньої й вищої професійної освіти знижується. Це означає, що заходи, що реалізуються щодо модернізації освіти й удосконалення управління, поставлених цілей не досягають.
3. Вдосконалення державного регулювання є важливим елементом модернізації системи освіти, про що свідчить історичний і зарубіжний досвід проведення цієї роботи. Основними напрямками вдосконалення державного регулювання розвитку системи освіти є зміна організаційної структури, перерозподіл функцій управління між її елементами, розвиток самостійності освітніх установ і раціоналізація ресурсного забезпечення.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Євсєєва О. О. Пріоритети розвитку соціальної сфери: система освіти / О. О. Євсєєва // *Materialy VI Miedzynarodowej naukowi-praktycznej konferencji* [«Nauka i wyksztaicenie bez granic –2010»], (Przemysł, 07–15 grudnia 2010 roku). Vol. 12: *Ekonomiczne nauki. – Przemysł: Nauka i studia*, 2010. – S. 13–15.
2. Інформаційно-аналітичні матеріали про діяльність МОНмолодьспорту за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/ua/activity/education/education-reform/informatsijno-analitichni-materiali-pro-diyalnist-ministerstva-osviti-i-nauki-molodi-ta-sportu-ukrajini-1/>.
3. Башнянин Г. І. Соціально-економічна ефективність освітнього комплексу суспільства / Г. І. Башнянин, О. М. Свінцов, П. П. Гаврилко, М. Б. Шморгай [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/chem\\_biol/nvntu/22\\_7/365\\_Basz.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/chem_biol/nvntu/22_7/365_Basz.pdf).
4. Куценко В. І. Соціальний вектор економічного розвитку / В. І. Куценко. – К.: Наукова думка, 2010. – 735 с.
5. Лукіна Т. О. Визначення соціальної ефективності державного управління якістю загальної середньої освіти / Т. О. Лукіна // *Державне управління якістю загальної середньої освіти в Україні: Монографія*. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – С. 146 – 153.
6. Освіта України – 2011: Інформаційно-аналітичні матеріали про діяльність Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України у 2011 році / Уклад.: О. А. Удод, К. М. Левківський, В. П. Погребняк, О. В. Дашковська, Д. Б. Панасевич, А. К. Солоденко. – 418 с.
7. Флінта Н. Територіальна організація культурно-освітнього комплексу регіону // *Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наукових праць*. – Вип. 199: Географія. – Чернівці: Рута, 2004. – С. 175–182.
8. Чернюк Л. Г. Соціально-економічні проблеми регіонів: методологія і практика / Л. Г. Чернюк, М. І. Фащевський / РВПС України НАН України. – Черкаси, 2006. – 315 с.

## REFERENCES

- Bashnianyn, H. I. and others. «Sotsialno-ekonomichna efektyvnist osvitynoho kompleksu suspilstva» [Socio-economic efficiency of the educational complex society]. [http://www.nbu.gov.ua/portal/chem\\_biol/nvntu/22\\_7/365\\_Basz.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/chem_biol/nvntu/22_7/365_Basz.pdf).
- Cherniuk, L. H., and Fashchevskiy, M. I. *Sotsialno-ekonomichni problemy rehioniv: metodolohiia i praktyka* [Socio-economic problems of the Regions: Methodology and Practice]. Cherkasy: RVPS Ukrainy NAN Ukrainy, 2006.
- Flinta, N. «Terytorialna orhanizatsiia kulturno-osvitynoho kompleksu rehionu» [Territorial organization of cultural and educational sector in the region]. *Naukovyi visnyk Chernivetskoho universytetu*, no. 199 (2004): 175–182.
- «Informatsiino-analitychni materialy pro diialnist MONmolod-sportu za 2011 rik» [Informational and analytical materials on the activities of promotion for 2011]. <http://www.mon.gov.ua/ua/activity/education/education-reform/informatsijno-analitichni-materiali-pro-diyalnist-ministerstva-osviti-i-nauki-molodi-ta-sportu-ukrajini-1/>.
- Kutsenko, V. I. *Sotsialnyi vektor ekonomichnoho rozvytku* [Vector Social Economic Development]. Kyiv: Naukova dumka, 2010.
- Lukina, T. O. «Vyznachennia sotsialnoi efektyvnosti derzhavnoho upravlinnia yakistiu zahalnoi serednoyi osvity» [Defining social efficiency of public administration quality secondary education]. In *Derzhavne upravlinnia yakistiu zahalnoi serednoyi osvity v Ukraini*, 146-153. Kyiv: NADU, 2004.
- Udod, O. A. and others. «Osvita Ukrainy - 2011» [Education of Ukraine - 2011]. *Informatsiino-analitychni materialy pro diialnist Ministerstva osvity i nauky, molodi ta sportu Ukrainy*. 2011.
- Yevsieieva, O. O. «Priorytety rozvytku sotsialnoi sfery: systema osvity» [Priorities for social development: the education system]. *Nauka i vyksztaicenie bez granic - 2010*. Przemysl: Nauka i studia, 2010. 13-15.