

## ***Розділ 1. Економічна теорія та історія економічної думки***

**УДК 373.5. 091.26**

### **СПЕЦИФІКА ЕКОНОМІЧНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ**

***Паращенко Л.І.<sup>1</sup>, Одарчук К.М.<sup>2</sup>***

<sup>1</sup> д.н.держ.упр., доцент, професор кафедри управлінських технологій, Університет «КРОК», м. Київ,  
вул. Табірна, 30-32, 03113, Україна,

тел.: (044)-455-57-07, e-mail.: lidmilapl@krok.edu.ua, ORCID: 0000-0003-0613-2998

<sup>2</sup> к.пед.н., доцент кафедри управлінських технологій, Університет «КРОК»,

м. Київ, вул. Табірна, 30-32, 03113, Україна,

тел.: (044)-455-57-07, e-mail.: katerinaom@krok.edu.ua, ORCID: 0000-0003-4960-0878

DOI: <https://doi.org/10.31732/2663-2209-2019-53-8-18>

### **SPECIFICITY ECONOMIC MECHANISM OF MANAGEMENT EDUCATION**

***Paraschenko L.<sup>1</sup>, Odarchyk K.<sup>2</sup>***

<sup>1</sup> doctor of science in public administration, associate professor, professor, department of management  
technologies, «KROK» University, Kyiv, st. Tabirna, 30-32, 03113, Ukraine,

tel.: (044)-455-57-07, e-mail.: lidmilapl@krok.edu.ua, ORCID: 0000-0003-0613-2998

<sup>2</sup> candidate of pedagogical sciences, associate professor of department of managerial technologies,

«KROK» University, Kyiv, st. Tabirna, 30-32, 03113, Ukraine,

tel.: (044)-455-57-07, e-mail.: katerinaom@krok.edu.ua, ORCID: 0000-0003-4960-0878

DOI: <https://doi.org/10.31732/2663-2209-2019-53-8-18>

**Анотація.** Соціально-економічні (або соціоекономічні) системи, як і живі системи (living systems), є прикладами складних адаптивних систем. У свою чергу складна адаптивна система – це складна система, що має такі властивості: складається з підсистем, які також є складних адаптивних систем; є відкритою системою, що обмінюється з оточенням речовиною, енергією та інформацією; є складною системою, властивості якої не виведені 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 загальної середньої освіти чи навіть усю систему освіти в ранзі складних адаптивних систем, мабуть, було б завищеною оцінкою якості існуючих нині освітніх систем. Тому найточнішою характеристикою для системи загальної середньої освіти, на нашу думку, є визнання її як соціоекономічної організації. У цьому контексті дослідження загальної середньої освіти, 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.

**Ключові слова:** механізм, заклад вищої освіти, державні органи управління освітою, загальна середня освіта, механізм державного управління, складних адаптивних систем, управління освітою.

Формул: 0, рис.: 0, табл.: 0, бібл: 16

**Annotation.** Socio-economic (or socioeconomic) systems, like living systems (logging systems), are examples of complex adaptive systems. In its turn, a complex adaptive system is a complex system that has the following properties: it consists of subsystems, which are also complex adaptive systems; is an open system that interacts with matter, energy and information with the environment; is a complex system whose properties are not eliminated from the properties of its subsystem levels; has a self-similarity (fractal structure); capable of adaptive activity, through which grows useful abilities and decreases futile ability; capable of maintaining its steady state; capable of increasing order and

*complexity due to adaptive activity. However, recognizing the system of general secondary education, or even the whole system of education in the rank of complex adaptive systems, would probably be an overestimate of the quality of existing educational systems. Therefore, the most accurate characteristic for the system of general secondary education, in our opinion, is recognition of it as a socio-economic organization. In this context, the study of general secondary education, in particular, as a factor of economic prosperity or survival in the context of the current global and local economic crisis, requires the development of a socio-economic approach to its study. Such an approach means that various branches of science - economics, sociology, political science, management theory, psychology, law, history and philosophy - are integrated with the aim of advancing to an understanding of human economic behavior. From the point of view of socioeconomics as metadiscipline, the economy is not a closed system, it is "inserted" into society, state structure, culture and education. Socioeconomics further assumes that individual alternatives are formed by values, emotions, social obligations and moral judgments rather than narrow selfishness. It is not necessary to assume that people act only rationally, or that they only pursue selfishness or pleasure.*

**Key words:** *mehanzim, higher education, state education authorities, secondary education, governance mechanism, complex adaptive systems, management education.*

*Formulas: 0, fig.: 0, tabl.: 0, bibl. : 16*

**Постановка проблеми.** 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. Опіраючись на теоретичні здобутки вітчизняних та зарубіжних науковців, шукатимемо відповідь, як в умовах хронічного дефіциту бюджетних коштів створити можливості для ефективного функціонування навчального закладу в процесі в виробництва освітніх послуг, тобто здійснення навчально-виховного процесу, відповідно до запитів особистості й суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемою управління навчальних закладів займалось чимало вчених: Л. Даниленко, Л. Карамушка, В. Крижков, О. Мармаза, Є. Хриков та інші, проте залишається відкритим питання особливостей економічних механізмів управління освітою.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є дослідження специфіки економічних механізмів управління освітою.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** 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 ХХ 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. 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 економіку освіти. Вона визначає об'єктом економіки освіти систему освіти як галузь соціально-економічної діяльності, а предметом – економічний механізм функціонування та розвитку системи освіти [1].

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

- зіставляють вироблені витрати на виробництво з отриманими результатами;
- 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 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 [2].

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 відповісти 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, Г. Балихін, то ЕМУО постає як 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 в інших його називають організаційно-економічним або організаційно-фінансовим механізмом, в інших дослідженнях йдеться про «механізм забезпечення ресурсами системи загальної освіти».

Н. Болдирева 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 державі 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 освіти [4].

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, прибуток, якщо вона планується в процесі освітньої діяльності, фінансові, трудові ресурси, взаємини з бюджетом, платежі за ресурси та інше) [5].

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

На основі вивчення світового досвіду Д. Цирендоржієва 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 інструментів [6].

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. Маерсоном та Е. Маскіним. 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 визначення, яке можна застосувати до будь-якої взаємодії між економічними суб'єктами, розглядає таку взаємодію як стратегічну гру і називає механізмом самої

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  $Y_i$ , за необхідністю, перетворює його в життя [7].

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. Вітренко, 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.

Наведений вище формалізований опис ЕМУО 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 [8].

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 самостійно розв'язувати свої проблеми. Спектр самостійного 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 змінювався. 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 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 [9].

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%. Школи, що організують 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 батьківського

контролю. Система державного управління освітою виявляється за нинішніх умов не здатною розв'язати це питання [10].

Інший приклад елементу ЕМУО – новий податковий кодекс 2010 року, який унеможливує 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 [11].

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 ефективно 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 [12].

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 центром. Учений аналізує такі механізми 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 [13-14].

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 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 [15-16].

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. Вітренко 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;

- 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». Аналізуючи українську освіту в порівнянні з розвинутими країнами світу, автор статті намагається довести тезу про низьку продуктивність праці освітян України та завелике її державне фінансування.

**Висновки.** 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 індикаторів. 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 ЮНЕСКО.

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 ЗСО без відповідних економіко-математичних моделей неможливо, аналогічно як і вдосконалювати економічний механізм управління освіти

на основі лише десятка показників з 800 наявних.

#### **Література:**

1. Шилова В. І. Державне регулювання ринку освітніх послуг в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. наук з держ. управл. : 25.00.02 / Гуманітарний ун-т «Запорізький ін-т держ. та муніципального управління». Запоріжжя, 2007. 20 с.
2. 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 / Науково-дослідний економічний ін-т. Київ, 2008. 20 с.
3. Балыхин Г. А. Управление развитием образования: организационно-экономический аспект : научное пособие. Москва, 2003. 428 с.
4. 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 / Оренбург. гос. аграр. ун-т. Оренбург, 2008. 22 с.
5. Скоробогатова Ю. А. Развитие механизма обеспечения ресурсами системы общего образования в регионе : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук: 08.00.05 / Байкал. гос. ун-т экономики и права. Иркутск, 2009. 23 с.
6. Цырендоржиева Д. Ж. Организационно-экономический механизм развития общего образования в регионе : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук : спец. 08.00.05 / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. Москва, 2006. 25 с.
7. Беляков С. А. Модернизация образования в России : совершенствование управления : науч. пособие. Москва, 2009. 437 с.
8. Каленюк І. С. Економіка освіти : навч. посіб. Київ, 2003. 316 с.
9. Падалка О. С., Каленюк І. С. Економіка освіти та управління : посібник. Київ, 2012. 184 с.
10. Беляков С. А. Новые лекции по экономике образования: учебник. Москва, 2007 г. 424 стр.
11. Беляков С. А. Основные положения нового организационно-экономического механизма в системе общего образования : российская политическая энциклопедия (РОССПЭН) Москва, 2003. 176 с.
12. Ерошин В. И. Экономический механизм в общем образовании: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора економ. наук : 08.00.05 / МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 1997. 34 с.
13. Бочарникова И. В. Модернизация экономического механизма общего образования в условиях рыночных преобразований : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук: 08.00.05 / Рос. гос. пед. ун-т им. А.И. Герцена. Санкт-Петербург, 2003. 18 с.

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

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

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

#### **Reference:**

1. Shilova, V. I. (2007) "State regulation of the educational services market in Ukraine": author's abstract. dis to bake sciences Degree. Candidate state sciences Thesis, control mechanisms of public administration, Humanitarian Unitary Enterprise "Zaporozhzhya Institute of the State. and the municipal administration ". Zaporozhye. p. 20
2. Yaremenko, L. M. (2008) "Organizational and Economic Mechanisms of Public Administration in Higher Education in Ukraine" Ph.D. Thesis, economy and management of the national economy. Research Institute of Economics. Kyiv. p. 20.
3. Balykhin, G. A. (2003) *Upravlenye razvytyem obrazovaniya: orhanyzatsyonno-ekonomycheskyi aspekt* [Management of the development of education: organizational and economic aspect]. Moscow. p. 428.
4. Boldyreva, N. V. (2008) "Improvement of organizational-financial mechanism of the system of general education on the basis of innovative approach", dissertation dissertation. for the sciences. Degree Candidate economics Sciences : statistics. Orenburg. state agrar un Orenburg. p. 22.
5. Skorobogatova, Yu. A. (2009) "Development of the mechanism of providing resources for the system of general education in the region", author's abstract. dis for the sciences. Degree Candidate economist Sciences : the development of productive forces and the regional economy. Baikal. state University of Economics and Law. Irkutsk. p. 23.
6. Tsyrendorzhiyeva, D. J. (2006) "The organizational-economic mechanism of development of general education in the region", author's abstract. dis for the sciences. Degree Candidate economics Sciences: special the development of productive forces and the regional economy. Ros. acad. state Service under the President of the Russian Federation. Moscow. p. 25.
7. Belyakov, S. A. (2009) *Modernyzatsiya obrazovaniya v Rossyy* [Modernization of education in Russia]. Moscow. p. 437.
8. Kaleniuk, I. S. (2003): *Ekonomika osvity* [Economics of Education], Kyiv. p. 316.

9. Padalka O. S., Kalenyuk I. S. (2012) *Ekonomika osvity ta upravlinnia* [Economics of Education and Management]. Kyiv. p. 184.

10. Belyakov, S. A. (2007) *Novie lektsyy po ekonomyke obrazovaniya: uchebnyk* [New lectures on the economy of education]. Moscow. p. 424.

11. Belyakov, S. A. (2003) *Osnovnye polozheniya novoho orhanyzatsyonno-ekonomycheskoho mekhanizma v systeme obshcheho obrazovaniya* [Basic provisions of the new organizational-economic mechanism in the system of general education]. Moscow. p. 176.

12. Eroshin, V. I. (1997) "Economic mechanism in the general education: author's abstract" : dis for the sciences. doctor's degree economist. Sciences : the development of productive forces and the regional economy, MSU them. M.V. Lomonosov Moscow. p. 34.

13. Bocharnikova, I. V. (2003) "Modernization of the economic mechanism of general education under conditions of market transformations", author's abstract. dis for the sciences. degree Candidate economics Sciences: the development of productive forces and the regional economy. Ros. state ped Un-t them. AI Herzen St. Petersburg. p. 18.

14. Bethlehem, A. B. (2006) "Organizational-economic mechanism in the general secondary education of Russia", author's abstract. dis for the sciences. doctor's degree economist. Sciences: the development of productive forces and the regional economy. Moscow. state Un-t them. M.V. Lomonosov Moscow. p. 46.

15. Zyandorzhiev, D. J. (2006) "Organizational-economic mechanism of development of general education in the region", author's abstract. dis for the sciences. Degree Candidate economics Sciences: special the development of productive forces and the regional economy. Ros. acad. state Service under the President of the Russian Federation. Moscow. p. 25.

16. Leo Hurwicz, Roger Myerson, Eric Maskin. Theory of Economic Mechanisms (Nobel Prize in Economics, 2007, part 1). Available at : <http://institutiones.com/teories/259-207-1.html/>.

**Стаття надійшла до редакції 05.03.2019 р.**