

УДК 351.72:351.851:37

О. Коцовська

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТИ: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ

Наведено різні підходи до визначення понять “механізм державного управління”, “механізм державного управління освітою”, “фінансовий механізм” та структури і складових цих механізмів. Запропоновано визначення “механізм фінансового забезпечення освіти”.

Ключові слова: механізми державного управління, механізми державного управління освітою, фінансовий механізм, структура.

На сучасному етапі розвитку української держави та реформування освітньої галузі дослідження механізмів державного управління, їх структурних елементів зумовлене необхідністю застосування нових підходів в управлінні освітою, що сприятимуть підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, зокрема щодо фінансового забезпечення освіти на регіональному рівні.

Механізми державного управління належать до сфери наукових інтересів широкого кола вітчизняних і зарубіжних науковців. Концептуальним засадам механізмів державного управління присвячено праці В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, О. Коротича, М. Лесечка, В. Малиновського, Н. Нижник, І. Розпутенка та інших. Окремі аспекти управління освітою висвітлено в науковому доробку Д. Дзвінчука, С. Крисюка, В. Лугового, Т. Лукіної, Л. Парашенко, Н. Протасової. Проте у сучасних умовах обмеженості бюджетних фінансових ресурсів залишається недостатньо розробленим механізм фінансового забезпечення освіти, зокрема наукового опрацювання потребує понятійний апарат.

Метою статті є аналіз теоретичних підходів до визначення понять “механізм державного управління”, “механізм державного управління освітою”, “фінансовий механізм”, їх складових і структури та визначення поняття “механізм фінансового забезпечення освіти”.

В сучасних наукових джерелах поняття “механізми державного управління” широко застосовується. Водночас однозначне визначення цього поняття відсутнє, оскільки різні автори пропонують своє трактування його змісту. Також серед науковців немає єдиної думки щодо структури механізмів державного управління, їх класифікації.

Так, у “Енциклопедичному словнику з державного управління” поняття механізми державного управління трактується як “способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління” [1].

Г. Атаманчук визначає механізми державного управління як складну систему державних органів, покликаних здійснювати завдання державного управління, що організовані відповідно до визначених принципів [2].

За визначенням В. Малиновського, “механізми державного управління – це сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об’єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об’єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління (наприклад, процедури проведення контролю, етапи прийняття державно-управлінських рішень, політичне прогнозування, методи державного управління, технології зв’язків із громадськістю)” [3].

На думку інших вчених, механізми державного управління є практичними заходами, засобами, важелями стимулами, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво чи соціальну систему з метою досягнення поставлених завдань [4].

О. Радченко вважає, що механізми державного управління – це “системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має на меті реалізацію інтересів і потреб людей та розв’язання нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізації функцій держави та має суб’єктом органи державного управління” [5].

Аналізуючи підходи різних авторів до визначення змісту механізму державного управління, О. Федорчак робить висновок, що “механізм державного управління – це механізм як система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об’єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням”. Автор також вказує на невід’ємні компоненти структури механізму державного управління: методи, важелі, інструменти, політика, правове нормативне та інформаційне забезпечення [6].

Щодо підходів до класифікації механізмів державного управління О. Федорчак зазначає, що загальноприйнятим є поділ механізмів державного управління за функціональною ознакою на економічний, організаційний, правовий та інші механізми. Водночас автор пропонує класифікувати державні механізми також за такими ознаками: суб’єктом управління; об’єктом управління; рівнем управління; ступенем новизни. Зокрема, за об’єктом управління механізми державного управління поділяються на управління конкретною галуззю чи сферою діяльності [7].

Узагальнюючи теоретичні підходи науковців до визначення поняття “механізми державного управління”, О. Кравченко пропонує трактувати механізм державного управління як сукупність форм, засобів, методів, правових, організаційних, адміністративних, мотиваційних та інших заходів держави, спрямованих на забезпечення динамічного розвитку суспільства. На думку автора, механізм державного управління є комплексною системою державного управління, складовими якої є економічний, мотиваційний, політичний, правовий та інші механізми управління, що в сукупності здатні забезпечити збалансоване та ефективне функціонування єдиного державного механізму [8].

Таким чином, більшість науковців розглядають механізм державного управління як систему взаємопов’язаних складових, які, взаємодіючи між собою, здійснюють сукупний вплив на об’єкт управління.

Доцільно зазначити, що поняття “механізми державного управління освіти” в наукових працях українських вчених опрацьовано недостатньо, зокрема не розробленим залишається механізм фінансового забезпечення галузі. Окрім того, в програмних документах, які визначають державну освітню політику в Україні, поняття “механізм державного управління” не міститься, а лише фрагментарно використовується термін “механізм”.

Так, Національна доктрина розвитку освіти, затверджена Указом Президента України, серед проблем, які потребують першочергового вирішення, визначає запровадження нових економічних та управлінських механізмів розвитку освіти [9]. У наступному документі, схваленому Всеукраїнським з'їздом працівників освіти, зазначено, що Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012 – 2021 рр. визначає основні напрями, пріоритети, завдання та механізми реалізації державної політики в галузі освіти, зокрема розроблення ефективних механізмів фінансово-економічного забезпечення освіти [10].

Отже, механізм фінансового забезпечення освіти є одним із механізмів реалізації державної політики в галузі освіти.

Державне управління освітою С. Кришок визначає як “цілеспрямовану діяльність щодо створення соціально-прогностичних, організаційних, правових, кадрових, педагогічних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для оптимального функціонування і розвитку галузі, реалізації її мети, переходу в якісно новий стан”. За цього, “механізми державного управління – це засоби, важелі, стимули, методи, за допомогою яких суб'єкти управління освітою, впливають на освітянську сферу з метою досягнення поставлених цілей”. Автор виокремлює відповідно до сутності впливу, такі механізми: політичні, організаційні, правові, економічні, соціальні. Водночас вчений вказує на важливість організаційно-функціональної структури державного управління освітою, яку визначає як систему органів державної влади, державних установ, організацій, їх функцій, відповідних організаційних зв'язків для здійснення державно-управлінського впливу на галузь освіти для забезпечення її функціонування та розвитку [11].

У “Енциклопедії державного управління” механізми державного управління освітою визначено як “сукупність практичних засобів (рішень, важелів, стимулів, методів, процесів), за допомогою яких суб'єкти управління, впливаючи на сферу освіти з метою досягнення поставлених цілей, забезпечують її функціонування і розвиток”. За типом впливу виділяються політичні, організаційні, правові, економічні, соціальні механізми. Окрім того, до кожної групи механізмів державного управління освітою визначаються нормативно-правова, інформаційна, кадрова, фінансова, матеріально-технічна складові [12].

Досліджуючи механізми державного управління вищою освітою, О. Поступна зазначає, що сутність механізму державного управління полягає у приведенні об'єкту управління до бажаного стану шляхом організації каналів прямих і зворотних зв'язків, які перетворюють життя суспільства в єдиний цілеспрямований, ефективний виробничий організм, що перебуває в постійному розвитку. На думку автора, до складу механізмів державного управління освіти можна зарахувати такі механізми: планування, організація, мотивація, координування, розпорядження, облік, аналіз, контроль. Водночас, у комплексі механізмів державного управління освіти автор виокремлює бюджетне фінансування як найважливіший важіль державного впливу на всю систему освіти та на окремі навчальні заклади [13].

Стосовно структури механізму державного управління, на думку науковців, головними елементами у механізмі державного управління є методи, важелі, інструменти, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення [14]. Л. Приходченко структуру механізму державного управління визначає як сукупність цільового, нормативно-правового, організаційного, економічного та інформаційного компонентів [15].

Здійснюючи комплексне дослідження процесу формування та реалізації державної політики у сфері охорони дитинства в Україні, Л. Кривачук констатує, що механізм державного управління є складним системним утворенням, яке поєднує у собі різні складові. Зокрема, до механізмів формування і реалізації державної політики у сфері охорони дитинства автор зараховує правовий, організаційний, інформаційний, громадський та фінансовий механізми [16].

Досліджуючи загальні механізми управління освітніми комплексами і системами регіону, О. Липовецька, відповідно до основних функцій управління (планування, організація, мотивація і контроль), виділяє чотири загальні класи механізмів управління: механізми планування, механізми організації, механізми стимулювання (мотивації) і механізми контролю. Зокрема, механізми планування автор диференціює на: механізми розподілу ресурсів, механізми внутрішніх (трансфертних цін), механізми обміну (ресурсами між елементами системи), конкурсні механізми, а до механізмів організації відносить механізми змішаного фінансування, протівитратні механізми, механізми “витрати-ефект”, механізми самоокупності тощо [17].

Механізми державного управління у галузі шкільної освіти В. Кравченко визначає як “практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких реалізуються державноуправлінські впливи на галузь шкільної освіти”. Водночас до основних груп цих механізмів автор зараховує: правові; організаційні; фінансово-економічні; кадрові; соціальні; мотиваційні; матеріально-технічні; інформаційні; управління інноваційним розвитком; управління якістю [18].

На нашу думку, особливої уваги заслуговують наукові погляди Л. Парашенко. Досліджуючи питання державного управління розвитком загальної середньої освіти (далі – ЗСО), автор зазначає, що “механізми державного управління є категорією управління, яка відображає складні для однозначної ідентифікації частини державно-управлінської системи, які включають цілі управління, ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали, взаємозв'язки різних елементів управління, за допомогою яких здійснюється вплив у суб'єктно-об'єктних взаємодіях”. З огляду на багатозначність поняття “механізми державного управління”, вчений робить висновок про неможливість однозначного виокремлення в системі державного управління феноменів, які можна назвати його механізмами [19]. Як вважає Л. Парашенко, критерієм виділення в системі державного управління його механізмів є певна послуга чи вид/група/тип послуг, які має надавати система державного управління. Підсумовуючи, автор визначає комплексний механізм державного управління розвитком ЗСО як мультиплікацію двох типів механізмів: інституційних і процедурних. При цьому, до базових механізмів державного управління розвитком ЗСО відносить: розвиток педагогічного персоналу, контенту, навчального середовища, оцінювання, цілевизначення (освітньої політики) і менеджменту/фінансування системи ЗСО, зокрема механізм розподілу ресурсів, механізм фінансування [20].

Таким чином, ми встановили, що більшість науковців розглядають механізми державного управління як систему взаємопов'язаних складових, які, взаємодіючи між собою, здійснюють сукупний вплив на об'єкт управління. Водночас механізм фінансового забезпечення освіти є одним із механізмів реалізації державної освітньої політики та складовою механізму державного управління галуззю.

Розглянемо підходи до визначення поняття “фінансовий механізм”, наведені в табл. 1.

Таблиця 1

Підходи до визначення поняття “фінансовий механізм”

Категорія	Автор, джерело	Визначення
Фінансовий механізм	Економічна енциклопедія [21]	Це комплекс спеціально розроблених і законодавчо закріплених форм і методів створення та використання фінансових ресурсів для забезпечення економічного розвитку і соціальних потреб громадян
Фінансовий механізм	Освітній менеджмент [22]	Це дії фінансових важелів, що виявляються в організації, плануванні та стимулюванні використання фінансових ресурсів. Структура: фінансові методи, фінансові важелі, правове забезпечення, нормативне забезпечення, інформаційне забезпечення
Фінансовий механізм	В. Венгер [23]	Це сукупність фінансових методів і форм організації фінансових відносин, інструментів та важелів впливу на соціально-економічний розвиток суспільства. Структура: фінансові методи, фінансові важелі, правове забезпечення, нормативне забезпечення, інформаційне забезпечення. Дві підсистеми: фінансове забезпечення і фінансове регулювання
Фінансовий механізм освіти	Т. Боголіб [24]	Це сукупність форм і методів створення та використання фінансових ресурсів для забезпечення діяльності ВНЗ. Фінансовий механізм як сукупність методів фінансового впливу на соціально-економічний розвиток охоплює дві системи: фінансове забезпечення і фінансове регулювання та систему управління, що ґрунтується на взаємодії фінансових індикаторів та фінансових інструментів
Механізм державного фінансування вищої освіти і науки	Т. Боголіб [25]	Можна охарактеризувати: методами, формами та формулами розподілу ресурсів; розподілом відповідальності за фінансування між загальнодержавним і місцевими бюджетами; правом суб'єктів розпоряджатися фінансовими ресурсами; формою відповідальності суб'єктів за результативність діяльності
Фінансовий механізм освіти	І. Каленюк [26]	Це сукупність форм і методів створення і використання фінансових ресурсів для забезпечення діяльності закладів системи освіти. Функції: фінансове забезпечення і фінансове регулювання
Фінансовий механізм освіти	В. Сафонова [27]	Це сукупність форм і методів створення і використання фінансових ресурсів для забезпечення діяльності закладів системи освіти

Закінчення табл. 1

1	2	3
Фінансовий механізм системи вищої освіти	О. Тимошенко [28]	Це елемент реалізації державної політики в галузі вищої освіти, що становить сукупність самостійних, але взаємопов'язаних форм, методів, інструментів та важелів впливу, які забезпечують створення і використання фінансових ресурсів для ефективної реалізації освітньої, науково-дослідної, відтворювальної та виховної функцій системи вищої освіти. Структура: фінансове забезпечення, фінансове регулювання та система важелів впливу
Механізм фінансування забезпечення вищих навчальних закладів	Ю. Волинчук [29]	Це сукупність методів, інструментів і важелів, пов'язаних із формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, що здійснюється з метою гармонізації інтересів зацікавлених сторін.
Механізм фінансування освіти або організаційно-фінансовий механізм	В. Тадгаєва [30]	Це система, що забезпечує постачання фінансових ресурсів до навчальних закладів для виконання ними своїх функцій. Це процес створення достатніх для ефективного функціонування всіх навчальних закладів фінансових умов і формування відносин між учасниками фінансування та одержувачами ресурсів у зв'язку з запровадженням нових методів навчання

На підставі проведеного аналізу підходів до визначень понять “механізм державного управління”, “механізм державного управління освіти” та “фінансовий механізм” пропонуємо таке визначення: механізм державного управління фінансового забезпечення освіти – це складна система, спрямована на досягнення цілей забезпечення навчальних закладів і установ освіти достатніми фінансовими ресурсами для ефективної діяльності та розвитку з метою надання якісних освітніх послуг споживачам, яка охоплює систему органів державної влади та місцевого самоврядування, законодавчі, правові норми та сукупність взаємопов'язаних форм, методів, інструментів і важелів формування та використання фінансових ресурсів.

Література

1. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / [уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К. : НАДУ, 2010. — 820 с.
2. Атаманчук Г. В. Теорія державного управління [Текст] : кур. лекц.] / Г. В. Атаманчук. — [2-е изд., доп.]. — М. : Омега-Л, 2004. — 584 с.
3. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління [Текст] / В. Я. Малиновський. — вид. 2-ге, доп. і виправл. — К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. — 254 с.
4. Лазор О. Д. Основи державного управління та місцевого самоврядування [Текст] : навч.-метод. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, І. Г. Лазар. — К. : Дакор, 2007. — 312 с.

5. Радченко О. В. Категорія “механізм” у системі державного управління / О. В. Радченко // Держава та регіони [Текст]. — 2009. — № 3. — С. 64—69. — (Серія: Державне управління).

6. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління / О. Федорчак // Демократичне врядування [Електронний ресурс] : наук. вісн. — 2008. — № 1. — Режим доступу : http://vivacademy.com/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf.

7. Федорчак О. В. Упровадження інноваційного механізму управління у діяльність обласних державних адміністрацій [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Ольга Василівна Федорчак ; ЛРІДУ НАДУ. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. — 20 с.

8. Кравченко О. М. Теоретичні підходи до визначення поняття “механізм державного управління” / О. М. Кравченко // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс] : електрон. наук. фах. вид. — 2009. — № 3. — Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?operation=1&iid=56>.

9. Національна доктрина розвитку освіти [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 347/2002 від 17.04.2002 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.

10. Національна стратегія розвитку освіти на 2012 – 2021 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://mon.gov.ua/index.php/ua/proministerstvo/normativno-pravova-baza>.

11. Крисюк С. В. Державне управління освітою [Текст] : навч. посіб. для слух., асп., докторант. спец. “Державне управління освітою” / С. В. Крисюк. — К. : НАДУ, 2009. — 220 с.

12. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Т. 4: Галузеве управління / наук.-ред. кол. : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) [та ін.]. — К. : НАДУ, 2011. — 648 с.

13. Поступна О. В. Механізм державного управління вищою освітою / Поступна О. В. // Стратегічні пріоритети [Текст] : наук.-аналіт. зб. Національного інституту стратегічних досліджень. — 2010. — № 1. — С. 107—111.

14. Рудніцька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст [Текст] / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах ; за наук. ред. д.е.н. проф. М. Д. Лесечка, к. е. н., доц. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — 28 с.

15. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління на засадах демократичного врядування [Текст] : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Людмила Леонідівна Приходченко ; Класич. Приват. ун-т. — Запоріжжя : [б. в.], 2010. — 36 с.

16. Кривачук Л. Ф. Державна політика у сфері охорони дитинства: формування та реалізація [Текст] : [монографія] / Л. Ф. Кривачук. — Львів : ЛДФА, 2012. — 480 с.

17. Липовецька О. Г. Загальні механізми управління освітніми комплексами і системами регіону / О. Г. Липовецька // Державне управління: теорія і практика [Електронний ресурс]. — 2010. — № 2. — Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dupt/2010_2/index.htm.

18. Енциклопедичний словник з державного управління... — 820 с.

19. Паращенко Л. І. Механізм державного управління загальною середньою освітою в контексті національної стратегії розвитку освіти / Л. І. Паращенко // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс] : електрон.

наук. фах. вид. — 2012. — № 1. — Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=382>.

20. Паращенко Л. І. Механізми державного управління розвитком загальної середньої освіти в Україні [Текст] : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Людмила Іванівна Паращенко ; НАДУ при Президентіві України. — К. : [б. в.], 2012. — 36 с.

21. Економічна енциклопедія [Текст] : у 3 т. Т. 3 / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) [та ін.]. — К. : Видавничий центр "Академія", 2002. — 952с.

22. Освітній менеджмент [Текст] : навч. посіб. / за ред. Л. Даниленко, Л. Карамушки. — К. : Шкільний світ, 2003. — 400 с.

23. Венгер В. В. Фінанси [Текст] : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / В. В. Венгер. — К. : Центр учбової літератури, 2009. — 432 с.

24. Боголіб Т. М. Фінансове забезпечення розвитку вищої освіти і науки в Україні [Текст] : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.04.01 / Тетяна Максимівна Боголіб ; Наук. досл. фінанс. інс-т при МФУ. — К. : [б. в.], 2006. — 38 с.

25. Там само. — 38 с.

26. Каленюк І. С. Економіка освіти [Текст] : навч. посіб. — К. : Знання України, 2005. — 316 с.

27. Сафонова В. Є. Удосконалення фінансово-економічного механізму функціонування закладів вищої освіти в Україні / В. Є. Сафонова // Стратегічні пріоритети [Текст]. — 2009. — № 2. — С. 102—109.

28. Тимошенко О. В. Фінансовий механізм функціонування та розвитку системи вищої освіти в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Ольга Василівна Тимошенко ; ДВНЗ "Укр. акад. банк. справи НБУ". — Суми : [б. в.], 2010. — 19 с.

29. Волинчук Ю. В. Механізм фінансового забезпечення вищої освіти в умовах формування соціально орієнтованої ринкової економіки [Текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Юлія Вікторівна Волинчук ; НАНУ Інс-т регіон. досл. — Львів : [б. в.], 2010. — 22 с.

30. Тадтаева В. В. Совершенствование механизма финансирования образования [Текст] : дисс. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / В. В. Тадтаева. — [Б. м. : б. в.], 2007. — 207 с.

O. Kotsovska

MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF FINANCIAL SUPPORT OF EDUCATION: THEORETICAL APPROACHES TO DETERMINING

The different approaches to the concepts of "mechanism of public administration", "mechanism of public administration of education", "financial mechanism" and the structure and components of these mechanisms are given. The definition of "mechanism of financial support of education" are suggested.

Key words: mechanism of public administration, mechanism of public administration of education, financial mechanism, structure.