

УДК 332.01:338:373.5(477)

<https://doi.org/10.31713/ve320223>

JEL: I25

Безтелесна Л. І. [1: ORCID ID: 0000-0002-0262-9334],

д.е.н., професор,

Пляшко О. С. [2: ORCID ID: 0000-0001-7202-1036],

к.е.н., доцент,

Федоренко С. В. [1: ORCID ID: 0000-0001-6538-1009],

здобувач вищої освіти першого (бакалаврського) рівня вищої освіти

¹Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне

²Рівненський державний гуманітарний університет, м. Рівне

ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ТА ІННОВАЦІЇ У НАДАННІ ПОСЛУГ В СИСТЕМІ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Відображено існуючий державний механізм реалізації універсальної соціальної гарантії населенню – отримання освітніх послуг у системі середньої освіти. Проілюстровано еволюцію механізму фінансування освітніх послуг в системі середньої освіти у процесі децентралізації. Наведено ресурсний потенціал системи середньої освіти України. Доведено, що доки держава та її органи управління займаються оптимізацією використання ресурсів системи середньої освіти у ній реалізуються інновації надання послуг в онлайн-школах, які зорієнтовані на врахування викликів зовнішнього середовища, широке використання інформаційних технологій та власних коштів населення. Спрогнозовано, що подальше бажання населення здобути середню освіту в онлайн-школах з використанням коштів держави, може спричинити суттєві організаційно-управлінські трансформації.

Ключові слова: освітня послуга; система середньої освіти; трансформації; інновації; онлайн-школа.

У сучасному суспільстві формування людського капіталу відбувається й за участі держави шляхом надання права населенню шкільного віку здобувати освіту. Зокрема, повна загальна середня освіта є обов'язковою, а держава забезпечує її доступність і безоплатність, що гарантується ст. 53 Конституції України. Звісно, що проголошена у Конституції гарантія обумовлює функціонування організаційно-управлінського механізму та належного інституційного забезпечення надання освітніх послуг в системі середньої освіти, що фінансується бюджетом.

У вітчизняних наукових працях питання середньої освіти, а саме її фінансування, несистематично розглядалося крізь призму функціонування бюджетної системи. Лише у монографії [1] автор

пов'язав управління людським розвитком, в тому числі й освіту з фінансовим забезпеченням, і довів необхідність і доцільність оцінювання не лише відносин, процесу, а головне й результату надання освітніх послуг в системі середньої освіти, а саме їх якості.

Серед новітніх наукових зарубіжних публікацій, що розглядають надання освітніх послуг населенню через функціонування державного механізму фінансування середньої освіти бюджетною системою привертає увагу праця Віто Танці [2]. У ній автор розкриває складність функціонування державного механізму, а саме фіскальної політики, її можливого впливу на стимули діяльності економічних суб'єктів і на економічну ефективність. Автор використовує підхід, який припускає використання простоти бюджетної системи з точки зору видатків і доходів в якості головного критерію, що визначає економічну політику. Стверджує, що такими типовими прикладами простої політики є програми загальної охорони здоров'я і освіти, що існують в скандинавських країнах та в ряді європейських країн. Проте в умовах трансформаційних змін в Україні так стверджувати однозначно не можна.

У суспільстві часто точаться дискусії довкола визначення якості освітніх послуг [3], законодавчих аспектів функціонування системи середньої освіти [4], формування професійних стандартів роботи [5], формування системи мотивації праці педагогічних працівників [6]. Спочатку впровадження діяльності незалежного центру оцінювання якості середньої освіти та складання випускниками ЗНО породжувало у суспільстві жваві дискусії, проте вони переважно не пов'язувалися з фінансовим забезпеченням надання освітніх послуг, а точилися довкола об'єктивності оцінювання якості. Інша серія наукових досліджень, яку презентує автор статті [4] доводить, важливість того, що законодавство України про освіту створюється з урахуванням викликів та можливостей, які характерні для ринкового інформаційного суспільства. Але результативне впровадження новацій в освітню практику завжди передбачає їх освоєння педагогічною наукою з наступним розробленням на їх основі досконалого інструментарію управлінської та педагогічної діяльності, що дійсно є актуальним завданням сьогодення. Абсолютно не заперечуючи такого підходу автора до дослідження проблем надання освітніх послуг в системі середньої освіти, вважаємо, що впровадження інновацій у системі середньої освіти та розгляд процесу фінансування надання послуг є на сьогодні досить актуальною проблемою дослідження.

Ціллю статті є відображення організаційно-управлінських трансформацій та інновацій у наданні освітніх послуг у системі середньої освіти України з орієнтацією на існуючу нормативно-правову базу і виклики зовнішнього та внутрішнього середовища.

У 2014 р. в Україні розпочалася реформа децентралізації державної влади, що й обумовило трансформацію існуючого механізму надання освітніх послуг у системі середньої освіти. Автори статті Л. І. Безтелесна, В. Б. Василів [7] детально відобразили фінансовий механізм надання освітніх послуг в системі середньої освіти. Він передбачає надання освітньої субвенції місцевим бюджетам з метою фінансового забезпечення реалізації делегованих органам місцевого самоврядування повноважень у сфері середньої освіти. Ця субвенція може надаватись обласним і районним бюджетам, міським (міст Києва та містам обласного значення) бюджетам та бюджетам об'єднаних територіальних громад, що створюються відповідно до закону та перспективного плану формування територіальних громад. Освітня субвенція запроваджена в Україні з грудня 2014 року із внесеними змінами до Бюджетного кодексу. Для розрахунку обсягу освітньої субвенції з 2018 р. введено спеціальну формулу [8]. Окрім того, автори концентрували увагу на пошуку тих компетенцій, якими мають володіти менеджери місцевого самоврядування та учасники системи середньої освіти. Вони довели, що в сучасних умовах представники місцевої влади мають все більше розвивати і використовувати м'які навички, а учасники системи середньої освіти мають поглиблювати тверді функціональні навички у питанні фінансування середньої освіти.

Запроваджений новий підхід, на думку Міністерства фінансів, мав стимулювати місцеву владу до реорганізації освітньої мережі, адже неоптимальне чи неконтрольоване формування класів з наповнюваністю нижчою за розрахункову буде призводити до дефіциту коштів [9].

Проте функціонування запропонованого підходу не забезпечило досягнення бажаного повною мірою.

Згідно з даними дашборду, що представлений на сторінці Міністерства фінансів України, у системі середньої освіти у 2020 р. функціонувало 13458 шкіл, у яких навчалося 3980683 учні, працювало 346824 вчителі, з яких 17,2% пенсійного віку, а 39,7% зайнятих у галузі – це непедагогічний персонал. Середня кількість учнів, що припадають на одного вчителя, складає 11,5 осіб. Середні видатки на одного учня становлять 24,7 тис. грн. Надання освітніх послуг в системі середньої освіти України у 2020 році вартувало

державному бюджету 98,4 млрд грн (рис. 1) [10].

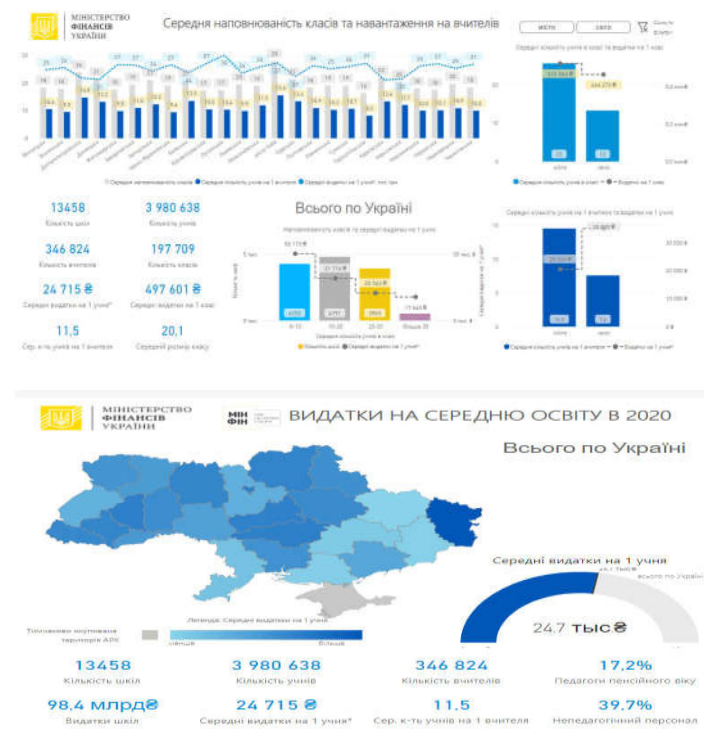
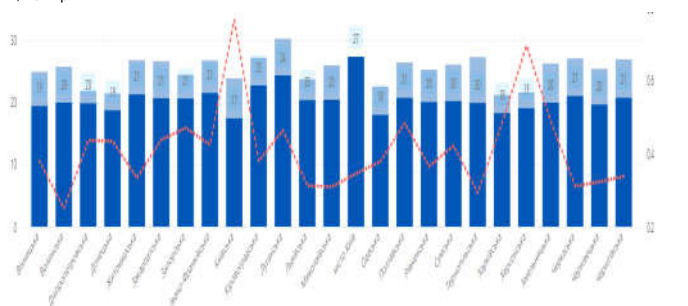


Рис. 1. Людські та фінансові ресурси середньої освіти України (грн), а також топ-5 з найменшими витратами 6,1–5,2 тис. грн (рис. 2)

Видатки на одного учня мають суттєві регіональні розбіжності. Найбільші видатки на учня в м. Києві – 28 тис. грн, а найменші в Херсонській області – 20 тис. грн. Окрім того, видатки у розрахунку на одного учня в сільській місцевості в півтора рази більші, від міст. Так, є 5 лідерів серед шкіл з найбільшими видатками на учня від 87–48 тис. грн, а також топ-5 з найменшими витратами 6,1–5,2 тис. грн (рис. 2).



ТОП-5 тер. од. з найбільшими видатками на 1 учня

Область	Назва тер. одиниці	Видатки на 1 учня
Київська	Поліська селищна ТГ	87 059 ₴
Черкаська	Білозірська сільська ТГ	69 707 ₴
Одеська	Ізмаїльський р-н	53 459 ₴
Сумська	Есманська селищна рада	51 797 ₴
Волинська	Городищенська сільська ТГ	48 236 ₴

ТОП-5 тер. од. з найменшими видатками на 1 учня

Область	Назва тер. одиниці	Видатки на 1 учня
Львівська	Добротвірська селищна ТГ	6 124 ₴
Херсонська	Великоолександрівська селищна ТГ	6 026 ₴
Херсонська	Таврійська міська ТГ	5 422 ₴
Львівська	Новояричівська селищна ТГ	5 253 ₴
Херсонська	Скадовська міська ТГ	5 234 ₴

Всього по Україні

24 715 ₴

Середні видатки на 1 учня*

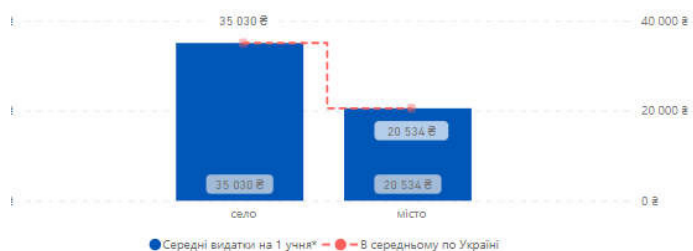


Рис. 2. Варіація видатків у середній освіті України

Механізм фінансування надання освітніх послуг функціонує таким чином, що органи місцевого самоврядування отримують освітню субвенцію у розрахунку на 1 учня з урахуванням наповнюваності класів.

Запроваджений механізм фінансування освітніх послуг не вплинув на можливості вибору споживачем виробника послуг, а головне їх якість.

Проте глобальні виклики, що спричинили необхідність соціального дистанціювання, неможливість проведення занять у класичному форматі обумовили перехід до проведення занять в дистанційно, у режимі онлайн. Саме такі зовнішні виклики спричинили й впровадження інновацій організаційно-управлінського характеру у системі середньої освіти.

На ринку освітніх послуг розпочали діяльність онлайн-школи [11]. Місія їхньої діяльності – це розробка власних підходів та методик, які допоможуть дітям розпочати освіту в особливій атмосфері та розвинути свої здібності.

Основними характерними ознаками діяльності школи є :

- невелика чисельність учнів у класі (7–10), що дає можливість вчителю кожному учню приділяти максимум часу;

- залучення до роботи професійних вчителів завдяки добрим вмінням, освіті та досвіду роботи; що ілюструється їх участю у програмах «Вчитель року» та відображається на високій якості послуг;

- надання можливості учням здобувати базову освіту, а також записуватися за бажанням на факультативи та гуртки. Наприклад, одні з найпопулярніших факультативів та гуртків у онлайн-школах – мовні. Діти вивчають французьку, німецьку, іспанську. По закінченню школи планується, що учень зможе отримати подвійний атестат України і США.

Уже тепер існує попит на освітні послуги в онлайн-школі. У таблиці наведено перелік послуг та їхню вартість у реально функціонуючій школі.

Як свідчать дані таблиці, у школі є чималий асортимент послуг як виключно освітніх, так і сервісних, як-от: технічна підтримка, онлайн-журнал, що ілюструє оцінювання; доступ до навчальних матеріалів та бібліотеки, супровід тьютора, перегляд у відеозаписі уроків.

Якщо ж оцінювати вартість навчання у класі з мінімальною кількістю осіб 10, то річна вартість становить 76500 грн, що є майже дорівнює вартості навчання 1 учня в Київській області.

І якщо учні та їх батьки проявлять знання своїх конституційних прав і державних соціальних гарантій, то можуть ними скористатися і вимагати надання освітніх субвенцій тим виробникам (школам), яких вони обрали.

Таблиця

Асортимент і вартість послуг в онлайн-школі

Послуги	ВАРТІСТЬ			
	Учень (1–8 клас)	Учень (9–11 клас)	ЕКСТЕРН+ (1–11 клас)	ЕКСТЕРН (1–11 клас)
ДЕРЖАВНИЙ ДОКУМЕНТ ПРО ОСВІТУ ТА УЧНІВСЬКИЙ КВИТОК	+	+	+	+
СЕМЕСТРОВЕ ТА РІЧНЕ ОЦІНЮВАННЯ (2 РАЗИ НА РІК)	+	+	+	+
ДПА ДИСТАНЦІЙНО ЗНО ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ	+	+	+	+
ТЕХНІЧНА ПІДТРИМКА	+	+	+	-
СИСТЕМАТИЧНЕ ОЦІНЮВАННЯ (ОНЛАЙН-ЖУРНАЛ УСПІШНОСТІ)	+	+	+	-
ДОСТУП ДО НАВЧАЛЬНИХ МАТЕРІАЛІВ ТА БІБЛІОТЕКИ	+	+	+	-
СУПРОВІД ТЬЮТОРА	+	+	-	-
НАВЧАННЯ У ВІРТУАЛЬНОМУ КЛАСІ В РЕАЛЬНОМУ РЕЖИМІ ЧАСУ З МОЖЛИВІСТЮ ПЕРЕГЛЯДАТИ ЗАПИС ВІДЕОУРОКІВ	+	+	-	-
ВАРТІСТЬ НАВЧАННЯ	(9 МІСЯЦІВ НАВЧАННЯ ВЕРЕСЕНЬ – ТРАВЕНЬ) До 10 ДІТЕЙ У КЛАСІ – 8500 ГРН НА МІСЯЦЬ 10+ ДІТЕЙ У КЛАСІ – 6500 ГРН НА МІСЯЦЬ	(9 МІСЯЦІВ НАВЧАННЯ ВЕРЕСЕНЬ – ТРАВЕНЬ) До 10 ДІТЕЙ У КЛАСІ – 9500 ГРН НА МІСЯЦЬ 10+ ДІТЕЙ У КЛАСІ – 8500 ГРН НА МІСЯЦЬ	(9 МІСЯЦІВ НАВЧАННЯ ВЕРЕСЕНЬ – ТРАВЕНЬ) 1800 ГРН НА МІСЯЦЬ	9500 ГРН НА РІК

Яких змін тоді варто очікувати за таких умов?

1. Учні можуть вибирати навчання як за переліком усіх

дисциплін, що вивчаються впродовж року в певному класі, або ж вибирати якусь певну дисципліну і вимагати відшкодування витрат на неї від держави у межах освітньої субвенції.

2. Учні будуть робити вибір із наявних пропозицій.

3. Вчителі можуть отримати як додаткову зайнятість або трансформацію уже існуючої, або ж її скорочення.

4. Питання мотивації праці вчителів онлайн-шкіл переміститься у площину їх менеджерів, а для державних шкіл загостриться, набуде все більшої актуальності.

5. Відбудеться докорінна трансформація менеджменту у органах місцевої влади та освітніх установ.

Функціонування нового формату надання освітніх послуг в системі середньої освіти – це інновація, що обумовлює певні організаційно-управлінські трансформації у системі публічного управління, що передбачатиме перехід від державного до державно-приватного партнерства у системі середньої освіти України, де надання послуг середньої освіти буде відбуватися за конкурсом, який оголошуватимуть органи місцевого самоврядування, між претендентами-школами-виробниками. Партнери уже тепер мають визначити і розмежувати свої повноваження, щоб окреслити майбутнє менеджменту у системі середньої освіти держави з метою виконання державних соціальних гарантій перед громадянами з наданням їм можливості робити вибір як виробника послуг, так і формати їх споживання.

1. Безтелесна Л. І. Управління людським розвитком та його фінансове забезпечення в Україні: оцінка і перспективи : монографія / Нац. ун-т вод. госп-ва та природокористування. Рівне : НУВГП, 2010. 361 с. 2. Vito Tanzi. Welfare Systems and Their Complexity. *Економічна політика*. 2018. № 5. Т. 13. С. 50–65. 3. Іван Осадчий. Система самооцінювання якості освіти і якості освітньої діяльності в закладі освіти. URL: <http://education-ua.org/ua/articles/1410-sistema-samoosinyuvannya-yakosti-osviti-i-yakosti-osvitnoji-diyalnosti-v-zakladi-osviti> (дата звернення: 15.08.2022). 4. Осадчий І. Про освітню послугу, освітнє середовище та партнерство у сфері загальної середньої освіти. URL: <http://education-ua.org/ua/articles/1314-pro-osvitnyu-poslugu-osvitne-seredovishche-ta-partnerstvo-u-sferi-zagalnoji-serednoji-osviti> (дата звернення: 15.08.2022). 5. Фесенко О., Якимчикас Є. Тенденції реформування нової української школи в контексті запровадження сучасних методів та підходів в освіті. *Acta Paedagogica Volynienses*. 2021. № 6. URL: <http://journals.vnu.volyn.ua/index.php/pedagogy/article/view/362> (дата звернення: 15.08.2022). 6. Редько С. І., Панченко А. Г. Дослідження мотиваційних джерел педагогічних працівників як чинника успіху загальноосвітнього навчального закладу. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/33690972.pdf> (дата звернення: 15.08.2022). 7. Безтелесна Л. І., Василів В. Б. Компетенція педагогічних працівників та якість послуг як чинник визначення освітніх субвенцій. *Фінанси України*. 2020.

№ 6. С. 117–126. **8.** Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : Постанова КМУ № 1088 від 27.12.2017 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-formuli-rozpodilu-osvitnoyi-subvenciyi-mizh-miscevimi-byudzhetami>. (дата звернення: 15.08.2022). **9.** Дешборд: аналіз ефективності видатків на загальну середню освіту / Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education>. (дата звернення: 15.08.2022). **10.** Видатки на освіту. URL: <https://mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education> (дата звернення: 15.08.2022). **11.** Онлайн-школа. URL: <https://online-school.com.ua/> (дата звернення: 15.08.2022).

REFERENCES:

1. Beztelesna L. I. Upravlinnia liudskym rozvytkom ta yoho finansove zabezpechennia v Ukraini: otsinka i perspektyvy : monohrafiia / Nats. un-t vod. hosp-va ta pryrodokorystuvannia. Rivne : NUVHP, 2010. 361 s. **2.** Vito Tanzi. Welfare Systems and Their Complexity. *Ekonomicheskaya politika*. 2018. № 5. Т. 13. С. 50–65. **3.** Ivan Osadchyi. Systema samoosiniuvannia yakosti osvity i yakosti osvitnoi diialnosti v zakladi osvity. URL: <http://education-ua.org/ua/articles/1410-sistema-samoosiniuvannia-yakosti-osviti-i-yakosti-osvitnoji-diyalnosti-v-zakladi-osviti> (дата звернення: 15.08.2022). **4.** Osadchyi I. Pro osvitniu posluhu, osvitnie seredovishche ta partnerstvo u sferi zahalnoi serednoi osvity. URL: <http://education-ua.org/ua/articles/1314-pro-osvitnyu-poslugu-osvitne-seredovishche-ta-partnerstvo-u-sferi-zagalnoji-serednoi-osviti> (дата звернення: 15.08.2022). **5.** Fesenko O., Yakymchykas Ye. Tendentsii reformuvannia novoi ukrainskoi shkoly v konteksti zaprovadzhennia suchasnykh metodiv ta pidkhodiv v osviti. *Acta Paedagogica Volynienses*. 2021. № 6. URL: <http://journals.vnu.volyn.ua/index.php/pedagogy/article/view/362> (дата звернення: 15.08.2022). **6.** Redko S. I., Panchenko A. H. Doslidzhennia motyvatsiinykh dzherel pedahohichnykh pratsivnykiv yak chynnyka uspikhu zahalnoosvitnoho navchalnoho zakladu. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/33690972.pdf> (дата звернення: 15.08.2022). **7.** Beztelesna L. I., Vasylyv V. B. Kompetentsiia pedahohichnykh pratsivnykiv ta yakist posluh yak chynnyk vyznachennia osvitnikh subvencii. *Finansy Ukrainy*. 2020. № 6. С. 117–126. **8.** Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : Постанова КМУ № 1088 від 27.12.2017 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-formuli-rozpodilu-osvitnoyi-subvenciyi-mizh-miscevimi-byudzhetami>. (дата звернення: 15.08.2022). **9.** Дешборд: аналіз ефективності видатків на загальну середню освіту / Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education>. (дата звернення: 15.08.2022). **10.** Видатки на освіту. URL: <https://mof.gov.ua/uk/the-reform-of-education> (дата звернення: 15.08.2022). **11.** Онлайн-школа. URL: <https://online-school.com.ua/> (дата звернення: 15.08.2022).

Beztelesna L. I. [1: ORCID ID: 0000-0002-0262-9334],
Doctor of Economics, Professor,
Pliashko O. S. [2: ORCID ID: 0000-0001-7202-1036],
Candidate of Economics (Ph.D.), Associate Professor,
Fedorenko S. V. [1: ORCID ID: 0000-0001-6538-1009],
Senior Student

¹National University of Water and Environmental Engineering, Rivne

²Rivne State University of Humanities, Rivne

ORGANIZATIONAL AND MANAGEMENT TRANSFORMATIONS AND INNOVATIONS IN THE PROVISION OF SERVICES IN THE SECONDARY EDUCATION SYSTEM OF UKRAINE

The existing state mechanism for the implementation of a universal social guarantee for the population – obtaining educational services in the secondary education system is reflected. The evolution of the mechanism of financing educational services in the secondary education system in the process of decentralization is illustrated. It is proved that the mechanism of state financing of educational services of secondary education provided for the receipt of educational subvention by local authorities and did not stimulate them to significantly reorganize the educational network.

The resource potential of the secondary education system of Ukraine in 2020 is given in terms of: number of schools, students, teachers; average class size and teacher workload; expenditures per student by region. The top regions with the highest and lowest cost of education for students in the secondary education system are displayed. It has been proven that while the state and its governing bodies are engaged in optimizing the use of material resources of the secondary education system, it implements innovations in the provision of services in online schools, which are oriented towards taking into account the challenges of the external environment and the wide use of information resources and technologies, the population's own funds.

The range of services and their cost in the online school is given. Comparison of the cost of education for 10 students in a class with the cost in the regions. It is predicted that the further desire of the population to obtain secondary education in online schools with the use of state funds may cause significant organizational and management transformations, namely: the student's free choice of school and disciplines; claim by acquirers from the state for cost compensation; structural changes in the employment and motivation of teachers, transformation of management in local authorities and educational institutions.

Keywords: educational service; secondary education system; transformations; innovations; online school.

Отримано: 22 серпня 2022 р.
Прорецензовано: 27 серпня 2022 р.
Прийнято до друку: 30 вересня 2022 р.