

РЕЦЕНЗІЯ НА КНИГУ:

ЯН ГЕРЧИНСЬКИЙ

„ФІНАНСИ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: ОКРЕМІ СТРАТЕГІЧНІ ПИТАННЯ”. –

К.: ТОВ „ВИДАВНИЦТВО „ЮСТОН”,

2017. – 152 С.

Сьогодні, коли відбувається перехід людства до нового етапу його розвитку, а саме – до сформованого на кардинально оновленій технологічній базі суспільства, що визначається як інформаційне або суспільство знань, надзвичайно зростає роль як професійно-кваліфікаційної, так і загальноосвітньої підготовки кожної людини, працюючої в суспільному виробництві. Тому будь-яка країна, що прагне відповідати високому рівню вимог сучасності, має насамперед піклуватись про розвиток освіти.

В Україні, як відомо, освітня сфера наразі перебуває в складному становищі, що, передусім, обумовлено проблемами її фінансового забезпечення, без належного розв’язання яких неможливим є вирішення всіх інших проблем, пов’язаних з оновленням змісту навчання, модернізацією навчально-матеріальної бази, визначенням подальших перспектив розвитку.

Враховуючи вищезазначене, безперечно актуальною та своєчасною є книга, яка нещодавно вийшла у світ за сприяння шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» за авторством старшого дослідника Інституту освітніх досліджень Варшави Яном Герчинським, що присвячена огляду основних стратегічних питань фінансів базової (шкільної) освітньої ланки в аспекті маючих довготривалі наслідки інституційних та демографічних змін у нашій країні.

Автором на початку проаналізовано регіональні тенденції загальної середньої освіти в Україні. При цьому пропонуються та активно використовуються в процесі аналізу новітні показники, поряд із тими, що розробляються українською офіційною статистикою. Передусім це відносні показники розміру бюджетних видатків, що виділяються на шкільну освіту в розрахунку на один клас. Вказані показники, у співставленні з подібними показниками в розрахунку на одного учня (с. 27-30), надають можливість, як зазначає автор, сформулювати багато корисних питань (с. 27).

Надалі подається огляд ефективності освіти в сільській місцевості України. Увага саме до сільських шкіл обумовлюється тим, що автор розглядає ефективність у вузько-економічному плані, лише як зменшення витрат на утримання навчальних закладів. Відповідно в сучасному українському селі, що

переживає демографічну кризу, малокомплектні, а отже, з позиції економічної ефективності надто витратні школи, є звичайним явищем.

Констатувавши економічну неефективність українських сільських шкіл (але майже не розглядаючи їх соціальну ефективність), автор пропонує шляхи виходу зі становища, яке склалося. У цьому зв'язку цікавим видається наведений автором узагальнений аналіз ситуації, яка сьогодні існує в Україні щодо нерозмежованості компетенцій (в цілому і безпосередньо стосовно управління та фінансування освітою) між органами державної влади та місцевим самоврядуванням і щодо обмеженості місцевого самоврядування у коштах на утримання і розвиток шкільних закладів на власній території (с. 53-54). Відтак пошук шляхів подолання наявних проблем у фінансуванні сільських шкіл, як нам видається, має спрямовуватись у напрямку розмежування компетенцій з управління загальноосвітніми закладами та задля належного їх утримання досягнення оптимального наповнення бюджетів місцевого самоврядування. Тим більше, що в українських реаліях для цього існують значні резерви (наприклад, переважна частина рентних доходів від експлуатації корисних ресурсів оминають як місцеві, так і державні бюджети). Однак можливо тому, що зазначене виходить за межі проблем фінансів освіти, автор далі основну увагу присвячує пошуку засобів тиску з боку центральних органів виконавчої влади на місцеві органи самоврядування з тим, щоб добитися від них закриття на їх території шкіл, припускаючи використання в якості такого засобу і примусове укрупнення декількох територіальних громад в одну об'єднану (с. 58). При цьому майже не враховується надзвичайно низький рівень якості доріг, особливо сільських, а також не враховується здебільше негативний досвід реалізації програми „Шкільний автобус”. Разом із тим у цій своїй позиції автор не є категоричним і припускає можливість деяких альтернативних рішень (с. 62-64).

Надалі в наступних розділах, що складають другу частину книги, детально розглядаються проблеми так званого „формульного” фінансування шкільної освіти шляхом відповідного розподілу освітніх субвенцій. Також треба зазначити, що характерною особливістю рецензованої книги є активне звернення до досвіду ряду країн, що, як і Україна, належать до країн із так званою „перехідною” економікою. Це передусім Польща та Естонія, а також епізодичні згадування деяких інших країн – Грузії, Болгарії, Македонії, Литви (с. 94-96).

Стосовно останнього, продовжуючи наш огляд запропонованої до рецензії книги, зазначимо, що, беручи до уваги іноземний досвід у сфері освіти, треба мати на увазі відоме висловлювання одного з найвизначніших філософів ХХ століття Хосе Ортеги-і-Гассета (іспанця за походженням) про те, що „німецький університет, це найкращий університет у світі, але чи пасує він Іспанії, це ще велике питання”. Тобто мається на увазі, що умови, існуючі в якійсь певній країні, не будуть так само сприятливими для інших країн.

Хоча треба погодитись із тим, що з боку буває краще видно. Однак разом із тим, і такий погляд не уникає певних вад. Так, прикрою помилкою автора є думка про те, що „кількість облікованих шкіл, учнів і вчителів у Донецькій та Луганській областях ... значно зменшилась внаслідок внутрішньої міграції” (с. 16). Але різке зменшення за останні три роки значень статистичних показників, як щодо освіти, так й інших сфер, у Донецькій та Луганській областях, звичайно, є наслідком неможливості врахування офіційною статистикою даних з нині непідконтрольних частин цих регіонів. Це зазвичай вказується на початку статистичних бюлетенів та збірників (наприклад, Статистичний щорічник України за 2016 рік. – К.; 2017. – С. 3; Загальноосвітні навчальні заклади України на початок 2016/17 навчального року. Статистичний бюлетень. – К.; 2017. – С. 2).

Поряд із тим, неможна погодитись з твердженням автора про те, що освітня статистика в Україні надає лише розділення шкіл на міські та сільські (с. 19). Насправді, українською державною статистикою розробляються, зокрема, показники щодо розподілу загальноосвітніх навчальних закладів за формами власності, при цьому виділяючи заклади нового типу.

Автор використовує показник середньої наповнюваності класів за регіонами, виходячи з поняття „релевантності”, як методологічної основи, але фактично не обґрунтовуючи це (с. 19, 24). Адже релевантність є мірою відповідності отриманого результату бажаному. А який може бути результат унаслідок запропонованої в книзі стратегії радикальної згортання мережі загальноосвітніх закладів на селі? Тільки зниження територіальної доступності для дітей мешканців сільських населених пунктів до отримання освіти і отже, утиск їх можливостей отримати належну освіту, порівняно з дітьми містян. А в більш загальному плані запропонована автором книги стратегія, на наш погляд, призведе до зниження освітнього рівня населення України та до продовження хибної тенденції зникнення з карти нашої держава все нових і нових сіл – адже, як доведено вітчизняної практикою, село, де немає школи, приречене на вимирання.

В цілому, стратегія, що спрямована на те як зекономити на школах, являє собою шлях до цивілізаційного регресу. Зазначене є вірним для всіх часів, а для нинішніх – коли відбувається становлення інформаційного суспільства – особливо.

Для визначення правильної стратегії розвитку загальної освіти, треба насамперед виходити з того, що загальна освіта забезпечує загальну грамотність населення, без чого сьогодні неможливий суспільно-економічний розвиток будь-якої країни. Тому отримання загальної освіти є конституційно гарантованим для всіх без виключення громадян на безоплатній основі. Таким чином, загальна базова освіта за своєю економічною природою є чистим суспільним благом, або ж суспільним товаром. Для такого товару провідною є

не економічна, а соціальна ефективність. Однак питання підвищення соціальної ефективності, зокрема через зміцнення навчально-матеріальної бази шкільних закладів, шляхом залучення інвестицій на розвиток їх забезпечення новітніми технічними засобами та належного фінансування капітальних вкладень не відображено в книзі.

З оглядом на це непереконливим виглядає наведений в книзі аргумент стосовно того, що малокомплектні класи не мають позитивного впливу на якість підготовки учнів (с. 43-44). На наше переконання, справа тут не в малокомплектності класу, а в неналежному технічному забезпеченні навчального процесу, а також у відсутності необхідної кількості вчителів, унаслідок чого один вчитель змушений викладати різнопланові предмети природничого та гуманітарного профілю. А щодо твердження, що навчання у малокомплектних класах не сприяє якості отримуваної освіти, то автор мав би змінити цю думку на протилежну, якби дослідив українську освітню мережу в аспекті „школи звичайні та нового типу” і переконався, що в так званих „елітних” школах, які покликані надавати освіту найвищої якості, характерним є учбовий процес не у переповнених, а саме у малокомплектних класах.

У рецензованому виданні відсутнє посилання на практичний досвід, що як відомо, є критерієм істини. Так нещодавно в парламентському виданні „Голос України” було надруковано матеріал про успішний досвід роботи однієї з сільських шкіл Хмельницької області, що за статистичними даними підпадає під критерії збиткової для бюджету, яка не надає достатніх знань. Проте в цю школу прагнуть перевестись учні з опорної, нібито більш перспективної, школи (Козак І. Із міської опорної – до сільської школи // Голос України. 2017. 24 листопада. С. 10).

Втім автор визнає, що його дослідницький проект є доволі обмеженим (с. 44). Виходячи з цього, недостатньо обґрунтованим видається одне із наведених у книзі тверджень про те, що „важливу мотивацію до укрупнення подрібненої освітньої мережі створюють децентралізація та формула розподілу освітньої субвенції з розрахунку на одного учня” (с. 55). Але закриття школи на селі об’єктивно значно погіршує якість життя його мешканців, що фактично нічим неможливо компенсувати. Тому жоден з тих, хто планує надалі жити на селі з доброї волі не згодиться на закриття школи.

Адже громадяни України вбачають європейську перспективу у значному підвищенні, а не у зниженні якості життя. Так само, для країн Європейського Союзу, на відміну від сучасної України, характерним є збереження поселенської мережі на селі, збереження там соціальної інфраструктури, в тому числі й освітньої, що, зокрема відповідає принципу сталого розвитку і безпосередньо його соціальної складової, що є одним із провідних в ЄС. І підґрунтям цього є принцип субсидіарності – провідний для Європейської хартії місцевого самоврядування, посилання про яку можна знайти і в книзі

(зокрема, на с. 55). Згідно цього принципу місцева влада має як усі повноваження, так і фінансові можливості щодо утримання соціальної сфери, в тому числі й шкіл, на своїй території. Проте його впровадженню в Україні заважає, переконливо змальована та проаналізована автором книги ситуація з не розмежованістю повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування і обмеженість видаткової бази бюджетів останніх. Аналіз цієї ситуації ми вважаємо є найбільш сильним місцем цього, поданого на рецензію, науково-практичного видання. Натомість, фактично апріорне твердження про необхідність радикального скорочення мережі сільських шкіл, що посідає центральне місце в книзі, є таким з яким наразі об'єктивно не можна погодитись.

Разом із тим, необхідно наголосити, що рецензована робота є важливим теоретичним і методологічним напрацюванням для дискусій щодо майбутнього української освітньої сфери в цілому та її фінансового забезпечення.

З найкращими побажаннями

Куценко В. І., д.е.н., проф.
Заслужений діяч науки і техніки України
Головний науковий співробітник
Державної установи «Інститут економіки природокористування
та сталого розвитку Національної академії наук України»

Гаращук О. В., д.е.н., проф.,
Завідувач сектору взаємодії з громадськістю
та ЗМІ і міжнародного співробітництва
відділу організаційно-інформаційного забезпечення
та роботи з персоналом
Державної інспекції навчальних закладів України