

НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКОМУ МЕХАНИЗМУ ФОРМИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА ОБЩЕСТВА

КОМАРОВА О. А.

доктор экономических наук

Кировоград

Преодоление негативных тенденций развития образовательного потенциала общества и его последующее динамическое развитие требуют постоянного обновления и совершенствования организационно-экономического механизма его формирования. Такое совершенствование заключается в поиске форм, методов и инструментов государственного регулирования образования, которые бы позволили обеспечить соответствие образовательного потенциала общества современным индивидуальным, общественным и государственным потребностям. Усовершенствование организационно-экономического механизма формирования образовательного потенциала общества предусматривает упорядочение всех процессов, происходящих в образовательной сфере, согласование индивидуальных, общественных, отраслевых, региональных интересов и интересов предприятий, учреждений, организаций в области образования.

Сегодня нужны новые подходы к пониманию организационно-экономического механизма формирования образовательного потенциала общества (далее организационно-экономического механизма). Это обусловлено тем, что тесная взаимосвязь целей образования с социальными, экономическими, культурными, политическими ценностями определяет необходимость трансформации организационно-экономического механизма в зависимости от целевых установок общества в конкретный исторический период. При этом нужно отметить, что трансформация организационно-экономического механизма в соответствии с историческими условиями предусматривает осознание и понимание диалектики объективного и субъективного в нем. Объективный аспект организационно-экономического механизма отражает организационно-экономические и организационно-управленческие отношения в образовательной сфере. Субъективный аспект заключается в том, что эффективное функционирование организационно-экономического механизма зависит от сознательно определенной совокупности методов и инструментов регулирования процессов воспроизводства образовательного потенциала общества.

Необходимость разработки новых подходов к организационно-экономическому механизму обусловлена физическим и моральным старением действующего механизма, что проявляется в его низкой эффективности и инертности. На Западе в последние десятилетия широко признано кризисное состояние образования.

«Кризис образования» стал одним из самых употребляемых терминов в социологическом и педагогическом лексиконе. Впервые подробный анализ нерешенных проблем образования в глобальном масштабе был проведен Ф. Кумбсом в его книге «Мировой кризис образования», вышедшей в свет в 1968 г. Ф. Кумбс отмечал, что «в зависимости от условий, сложившихся в разных странах, кризис проявляется в разной форме, сильнее или слабее. Но его внутренние пружины в одинаковой мере проявляются во всех странах – развитых и развивающихся, богатых и бедных, которые издавна славятся своими учебными заведениями или с трудностями создают их в настоящий момент» [2, с. 30–31].

Проблемам обоснования сущности организационно-экономического механизма формирования образовательного потенциала общества посвящены работы многочисленных авторов. Так, особенности социального элемента организационно-экономического механизма отражены в трудах С. Бандура, И. К. Бондарь, Р. И. Капелюшников, Г. Купаловой и др. Существенный вклад в исследование организационного элемента механизма внесли В. М. Гецц, В. В. Демьяненко, И. А. Зязюн, М. И. Карлин и др. Проблемы формирования экономического элемента указанного механизма получили развитие в трудах Е. А. Гришновой, Г. И. Евтушенко, И. А. Каленюк, В. И. Куценко, О. А. Кратта и др. Однако в научной литературе отсутствует комплексный подход к пониманию организационно-экономического механизма формирования образовательного потенциала общества.

Целью статьи является определение сущности организационно-экономического механизма формирования образовательного потенциала общества на основании определения его уровней, функций, задач и элементов.

Формирование образовательного потенциала общества является организованной деятельностью, которая подлежит регулированию и координации. Этот способ организации можно рассматривать как организационно-экономический механизм. В обобщенном виде организационно-экономический механизм – система связей между органами управления (субъектами управления) и разными уровнями образовательной системы (объектами управления), между самими звеньями образовательной сферы относительно выбора конкретных целей образования, способов их достижения, исходя из имеющихся финансовых, материально-технических и кадровых ресурсов.

Можно выделить три уровня организационно-экономического механизма – государственный, региональный и уровень учебного заведения. На уровне государства (региона) организационно-экономический механизм – это система основных форм, методов и

инструментов, регулирующих и координирующих процессы воссоздания, развития и накопления образовательного потенциала общества, формирующих индивидуальные и общественные потребности в образовании, создающих условия для повышения образовательного уровня граждан, совершенствования профессионально-квалификационной структуры рабочей силы и улучшения социальной структуры населения. На уровне учебного заведения организационно-экономический механизм – совокупность форм, методов и инструментов регулирования контингента учеников (студентов), объемов приема по направлениям подготовки путем целенаправленного влияния на ресурсное обеспечение учебного заведения и качество образования.

Сущность организационно-экономического механизма, его функциональная и организационная структура определяются не его собственным объективным содержанием, а является производными от внешнего влияния экономических, политических, социальных, культурных и идеологических факторов. Поэтому сущность организационно-экономического механизма нельзя сводить только к организации форм образования и средств реализации образовательной политики. Организационно-экономический механизм целесообразно рассматривать как действующую систему отношений между субъектом и объектом управления, являющуюся неотъемлемой составляющей национальной экономики. Исходя из этого структура и элементный состав организационно-экономического механизма в функциональном, организационном, пространственном и территориальном аспектах должны отвечать конкретному состоянию экономики. Следовательно, можно утверждать, что законом организации организационно-экономического механизма становится закон взаимообусловленности его структуры и элементов уровнем развития экономики на определенном историческом этапе. При этом главным заданием субъектов организационно-экономического механизма является адекватное определение и генерация форм, методов и инструментов регулирования с целью наиболее эффективного решения поставленных перед ними задач. Субъекты организационно-экономического механизма должны руководствоваться положением, соответствующим с которым экономическая и социальная эффективность образовательной политики должна носить избыточный, опережающий характер по сравнению с экономическими целями. Это обусловлено взаимозависимостью перспектив экономического развития от наличного образовательного потенциала общества.

На любом этапе своего развития организационно-экономический механизм характеризуется следующими чертами:

- организация образовательной отрасли направлена на удовлетворение индивидуальных, отраслевых, региональных и общественных потребностей в образовании;
- согласование индивидуальных, отраслевых, региональных и общественных потребностей в образовании происходит в соответствии с наиболее актуальными приоритетами общественного развития;

- налаживание согласованного действия всех звеньев образовательной системы, стремления к их упорядоченности и взаимосвязи.

К элементам организационно-экономического механизма, охватывающие в полном объеме функционирование образовательной сферы как целостной системы, следует отнести:

1. Формы организации производительных сил. Они отвечают составляющим системы образования, определенным в Законе Украины «Об образовании». Это дошкольное, общее среднее, профессионально-техническое, высшее и последипломное образование, аспирантура, докторантура, самообразование.

2. Органы управления образованием: Министерство образования науки, молодежи и спорта Украины, министерства и ведомства, которым подчинены учебные заведения, местные органы государственной исполнительной власти и органы местного самоуправления и подчиненные им органы управления образованием.

3. Внутренние и внешние связи в образовательной сфере. Внутренние связи отображают преемственность ступеней образования и программ обучения, обмен опытом между учебными заведениями. Внешние связи характеризуют отношения учебных заведений с работодателями, учебными заведениями других стран, отечественными и зарубежными фондами, которые поддерживают разные образовательные инициативы (Международный фонд «Возрождение», Совет международных научных исследований и обменов, Информационное агентство США, Фонд Евразия, Корпус Мира США и т. п.).

4. Информационную структуру – типы информационных потоков между субъектом и объектом управления, между субъектами управления, между объектами управления.

5. Систему стимулирования учебных заведений относительно диверсификации образовательных услуг и улучшения их качества, индивидов – относительно повышения их образовательно-квалификационного уровня.

6. Нормативно-правовую базу, которая регулирует общественные отношения в сфере обучения, воспитания, профессиональной, научной и общекультурной подготовки населения. На сегодняшний день законодательной базой образования в Украине выступают: Конституция Украины (1996 г.); законы Украины «Об образовании» (1996 г.), «О профессионально-техническом образовании» (1998 г.), «Об общем среднем образовании» (1999 г.), «О дошкольном образовании» (2000 г.), «О внешкольном образовании» (2001 г.), «О высшем образовании» (2002 г.). Основные концептуальные взгляды и идеи на стратегию, основные направления развития образования в первой четверти XXI века определены в «Национальной доктрине развития образования» утвержденной Указом Президента Украины от 17 апреля в 2002 г. [3, с. 346].

7. Индивидуальные, коллективные, отраслевые, региональные и общественные интересы в образовании. Это ключевой элемент организационно-экономического механизма. Именно интересы выступают движущей силой развития образовательного потенциала общества

и всех сфер жизнедеятельности последнего в целом. Образовательные интересы – побудительные мотивы (экономические, социальные), стимулы образовательной деятельности, направленные на удовлетворение образовательных потребностей. Ведущим ориентиром государственной образовательной политики является общественный интерес, который заключается в «насыщении» общества образованными индивидами, способными к производительной, творческой, инновационной деятельности. Чем ближе образовательная политика к общественному интересу, тем меньшим является конфликт интересов, возникающий в процессе выбора самого приоритетного из них. Коллективные, отраслевые, региональные и общественные интересы обусловлены, в первую очередь, потребностями в кадрах высокого образовательно-квалификационного уровня. Отмеченные виды интересов обуславливают спрос на кадры определенной профессионально-квалификационной структуры и тем самым превалируют над индивидуальными интересами. Последние, в свою очередь, определяются конкретными потребностями человека относительно получения образования, отвечающего его природным наклонностям, способностям, способствующего самореализации, обеспечивающего желаемое материальное благосостояние и социальный статус. В течение длительного времени господствовал примат общественных интересов над индивидуальными. Однако демократизация общества, социальная направленность рыночных преобразований изменили ситуацию: отныне человек становится центральным субъектом образовательных процессов, усиливаются гуманистические тенденции в образовании. Поэтому учет интересов осуществляется в таком порядке: интересы индивидов, коллективов, отраслей экономики, общества.

Основной функцией организационно-экономического механизма должна стать функция регулирования процессов воссоздания и развития образовательного потенциала общества. Эта функция реализуется способом, присущим конкретному историческому периоду. В условиях рыночной экономики, для которой является характерной свободная конкуренция, основным регулятором формирования образовательного потенциала общества выступает рынок. Однако в условиях переходной экономики, когда происходит ее реструктуризация, нарушено равновесие между спросом и предложением рабочей силы, разрушены мотивационные механизмы социальной защиты населения, значительно усиливается роль государства в регулировании процессов, происходящих в образовательной сфере.

Необходимость вмешательства государства в формирование образовательного потенциала общества следует из его роли главного социально-экономического субъекта. Именно государство создает условия для развития всех сфер жизнедеятельности общества, и тем самым обеспечивает реализацию социальных, экономических, политических, культурных и других интересов последнего. Влияние государства на формирование образовательного потенциала общества чрезвычайно велико. Она может иметь как прогрессивную, так и регрессив-

ную роль. Эффективность государственного вмешательства в образовательную сферу полностью предопределяется тем, насколько полно оно учитывает объективно действующие законы общественного развития.

Таким образом, в условиях рыночных преобразований организационно-экономический механизм реализуется через государственное регулирование расширенного воспроизводства образовательного потенциала.

Государственное регулирование можно охарактеризовать с трех сторон: методологической, организационной и социально-экономической. Методологическая сторона отражает государственное регулирование формирования образовательного потенциала общества как инструмент регулирования, представленный совокупностью форм, методов, подходов, принципов, которые выделяются для реализации целей образования, то есть методологическую базу, которая обеспечивает реализацию процесса регулирования. Организационная сторона – представляет организационную структуру образовательной системы, задачи функции органов управления, формы взаимодействия субъекта и объекта управления. Социально-экономическая сторона – раскрывает социально-экономические отношения в сфере образования, диалектическое единство ее социальных и экономических функций и, соответственно, социально-экономическую значимость образования.

Основными задачами государственного регулирования формирования образовательного потенциала общества в условиях рыночных преобразований должны стать:

- создание и обеспечение правовой базы, которая бы содействовала опережающему развитию образовательного потенциала. Эта деятельность предусматривает разработку и контроль за выполнением нормативных актов, которые бы устанавливали оптимальные (то есть те, которые обеспечивают наивысшее качество образовательных услуг) объемы финансирования, материально-технического и кадрового обеспечения образовательной отрасли, совершенствовали сеть учебных заведений, способствовали диверсификации образовательных услуг и расширяли возможности населения относительно получения образования;
- проведение политики стабилизации процессов формирования образовательного потенциала общества. Стабилизация означает обеспечение, во-первых, органичного развития индивидуального, совокупного образовательного потенциалов и потенциала системы образования; во-вторых, – пропорциональности между объемами воспроизводства и использования образовательного потенциала общества. Стабилизация процессов формирования образовательного потенциала общества предусматривает учет ряда особенностей организационно-экономического механизма в условиях рыночных преобразований.

Во-первых, создание организационно-экономического механизма, адекватного условиям переходной экономики, – достаточно длительный процесс. Долгое время будут сохраняться старые организационные формы, методы и инструменты управления. Их суще-

ствование обусловлено признанной инерционностью развития образования. В этой связи рыночные методы влияния на процессы формирования образовательного потенциала общества в течение определенного периода будут реализовываться в «искривленном», то есть не в чистом виде.

Во-вторых, доминирующими мероприятиями стабилизации являются те, которые направлены на сохранение имеющегося образовательного потенциала. Это возможно только при условии превращения существующего организационно-экономического механизма путем его качественного совершенствования, а не создания нового механизма после полного разрушения предыдущего.

В-третьих, при определении оптимального соотношения роли центральных органов управления, местных органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления необходимо исходить из критерия успеваемости, эффективности решения задач образования, реализации его целей и направлений образовательной политики.

Ведущей функцией государственного регулирования формирования образовательного потенциала общества должна стать целевая функция, предусматривающая определение и постановку конкретных целей, которые представляют иерархическую систему. Однако подчинена целевая функция, в первую очередь, стратегической долгосрочной цели государственной регуляции – приумножению и опережающему развитию образовательного потенциала общества. Стабилизация процессов формирования образовательного потенциала и создания предпосылок его накопления – цели промежуточного этапа.

Функции государства в регулировании процессов формирования образовательного потенциала общества можно разделить на две группы. К первой группе относятся функции поддержки и обеспечения функционирования системы образования. Такими являются функции создания и поддержки правовой базы образования. Ко второй группе относятся функции развития и обеспечения перспективного состояния образовательного потенциала общества. Это функции, от которых зависит стабилизация процессов воспроизводства и накопления образовательного потенциала общества.

Кроме того, функции государственного регулирования можно разделить на функции первого и второго порядка – соответственно общие и специальные функции. К функциям первого порядка относятся: обеспечение непрерывного воспроизводства образовательного потенциала общества; регуляция процессов распределения и использования образовательного потенциала общества; содействие планомерному накоплению образовательного потенциала общества.

Реализация функций первого порядка достигается реализацией специальных функций второго порядка. Последние отражены в Законе Украины «Об образовании». К ним относятся: определение приоритетов развития образовательной отрасли; влияние на качество учебы путем установления государственных стандартов образования, аккредитации профессионально-технических и

высших учебных заведений независимо от форм их собственности и подчинения, учебно-методического руководства, аттестации педагогических и научно педагогических работников; контроль за качеством учебы путем государственного инспектирования и др. [1, с. 6, 20].

Специфическими функциями государственного регулирования формирования образовательного потенциала общества в переходный период является: формирование конкуренции на рынке образовательных услуг; создание в сфере образования инфраструктуры рыночного типа. Реализация этих функций возможна в случае создания условий для развития альтернативных государственным (частным) учебных заведений, диверсификации их типов и учебных программ.

Основными формами государственного регулирования процессов формирования образовательного потенциала общества должны стать:

- стимулирующая фискальная политика, состоящая в увеличении государственных ассигнований в образовательную отрасль и уменьшении налогового груза на учебные заведения, установлении льготного налогообложения граждан на период получения ими образования;
- бюджетная политика: государство является гарантом обеспечения образовательного уровня населения. Поэтому государственная бюджетная политика по отношению к образовательной отрасли должна носить целенаправленный характер. Государство должно финансировать: подготовку в государственных дошкольных и общих средних учебных заведениях; подготовку рабочих кадров в профессионально-технических учебных заведениях; подготовку молодых специалистов, которые готовятся по государственному заказу; специальные программы поддержки ученической и студенческой молодежи; программы поддержки молодых студенческих семей; программы материальной помощи одаренной молодежи из малообеспеченных семей. Для этого может использоваться как прямая адресная материальная поддержка, так и косвенная – через предоставление льготных кредитов;
- социальная политика, которая заключается в предоставлении минимальных гарантий гражданам для получения образования, социальной защите учеников, студентов, работников образования, а также выпускников учебных заведений, которые не смогли трудоустроиться;
- образовательная политика как система действий относительно реализации целей образования, стоящих перед обществом, утвержденных органами государственной власти и конкретизированными в совокупности образовательных государственных и негосударственных (поддерживаемых государством) программ.

Сущность организационно-экономического механизма как системы форм влияния субъекта на объект управления с целью достижения поставленных целей должна формироваться через совокупность методов государственного регулирования. Последние целесообразно условно разделить на экономические и административные. Важнейшими экономическими методами является планирование, прогнозирование и программирование. Реализация экономических методов происходит через систему экономических регуляторов: нало-

ги, налоговые льготы, цены на образовательные услуги, кредитование населения, получающего образование, кредитование учебных заведений, государственные расходы на образование. Важность экономических методов регулирования возрастает по мере имущественного расслоения общества, которое может принять угрожающие, с точки зрения материальных возможностей населения получать образование, масштабы.

Административные методы включают следующие меры: контроль – в целом за образовательной деятельностью, за соблюдением стандартов образования, за ресурсным обеспечением учебных заведений; ограничения – контингента студентов через формирование государственного заказа на подготовку кадров, агентов на рынке образовательных услуг через сертификацию и лицензирование образовательной деятельности; разрешения – создания правового поля, в котором функционирует система образования, с целью регламентации всех мероприятий и взаимоотношений, касающихся образования.

Основными требованиями к современному организационно-экономическому механизму являются:

- механизм должен быть целостной, органичной системой таких элементов: субъекты и объекты, цели и функции, методы и инструменты государственного регулирования, связанные между собой и обуславливающие друг друга;
- адекватность механизма объективным условиям внешней среды. В условиях формирования экономики рыночного типа он должен учитывать трансформацию форм собственности, несоответствие структуры производства имеющимся возможностям;
- механизм должен быть гибким и мобильным, восприимчивым к экономическим, научно-техническим, культурным и политическим преобразованиям. Это позволит осуществлять оперативную адаптацию, трансформацию механизма в соответствии с конкретными внешними условиями его функционирования;
- в основу построения механизма должны быть положены принципы комплексности и системности, позволяющие охватить все фазы воспроизводства образовательного потенциала общества;
- взаимосвязь между субъектом и объектом управления должна определяться требованиями, специфическими особенностями конкретного этапа развития общества;
- построение механизма должно осуществляться с учетом индивидуальных и общественных интересов, то есть интересов заказчиков образовательных услуг.

Современный организационно-экономический механизм должен быть совокупностью следующих взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов:

1. Законодательно-правовой элемент:

- мероприятия по обеспечению социальных гарантий граждан в получении образования любого уровня;
- разработка нормативных, законодательно-правовых актов, обеспечивающих функционирование образовательной отрасли, регулирующих взаимоотношения между государством, учебными заведениями и потребителями образовательных услуг;

- усовершенствование действующего законодательства относительно: внедрения новых механизмов финансового обеспечения образовательной отрасли; обеспечения правовых основ для повышения качества подготовки; обеспечения согласованности индивидуальных образовательных потребностей и государственных потребностей в квалифицированных кадрах;

2. Экономический элемент: внедрение государственной финансовой политики, обеспечивающей воспроизводство материально-технической базы и кадрового потенциала образовательной сферы; целевая экономическая поддержка потребителей образовательных услуг путем образовательного субсидирования, кредитования и страхования; стимулирование развития меценатства в образовательной сфере.

3. Социальный элемент: обеспечение государственных социальных стандартов в отрасли образования; совершенствование механизма предоставления образовательных услуг социально уязвимым слоям населения; расширение сферы приложения труда с целью сбалансирования спроса и предложения рабочей силы на рынке труда; расширение объемов подготовки, переподготовки и повышения квалификации незанятого населения с целью повышения конкурентоспособности незанятых трудовой деятельностью граждан.

4. Организационный элемент: создание эффективной организационной структуры управления образовательной отраслью; материально-техническое, научное и кадровое обеспечение образовательной сферы; создание системы мониторинга развития образовательного потенциала общества; обеспечение координации мероприятий по формированию и развитию образовательного потенциала общества с другими направлениями социальной политики.

Выводы. В современных условиях недостаточно понимать организационно-экономический механизм лишь как средство регулирования процессов воспроизводства образовательного потенциала общества. Крайне актуальным становится осознание взаимосвязи устойчивого экономического развития государства с трансформацией организационно-экономического механизма, адекватной динамике и закономерностям развития всех сфер жизнедеятельности общества. Основным критерием оценки адекватности организационно-экономического механизма на каждом этапе его развития выступает экономическая и социальная эффективность образования. Создания эффективного организационно-экономического механизма невозможно без оценки имеющихся возможностей и ресурсов для последующего развития образовательного потенциала, и главное – без усиления роли государства как «генерального регулятора» процессов воссоздания образовательного потенциала общества. ■

ЛИТЕРАТУРА

1. Законодавство України про освіту. Збірник законів: за станом на 10 березня 2002 р. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 159 с. – (Бібліотека Офіційних видань).
2. Кумбс Ф. Мировой кризис образования / Ф. Кумбс; [пер. з англ. В. Рябченко]. – М.: Политиздат, 1982. – 374 с.
3. Освіта в Україні: зб. норм. док. / упоряд. та голов. ред. Є. К. Пашутинський. – [3-є вид.]. – К.: КНТ, 2007. – 520 с.