

Безтелесна Л. І.,
д-р екон. наук, проф.,
завідувач кафедри трудових ресурсів та підприємництва,
ecoluda@ukr.net

Пивоварчук Л. В.,
асистент кафедри фінансів та економіки природокористування,
pivovarchuk@list.ru
Національний університет водного господарства
і природокористування

Безтелесная Л. И.,
д-р экон. наук, проф.,
заведующий кафедрой трудовых ресурсов и предпринимательства,

Пивоварчук Л. В.,
ассистент,
кафедра финансов и экономики природопользования,
Национальный университет водного хозяйства
и природопользования

Beztelesna L. I.,
ScD in Economics, Professor,

Pyvovarchuk L. V.
Assistant,
National University of Water Management and Natural Resources Use

КАДРОВА ПОЛІТИКА В СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТІ УКРАЇНИ: ОЦІНКА ТРАНСФОРМАЦІЙ

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В СРЕДНЕМ ОБРАЗОВАНИИ УКРАИНЫ: ОЦЕНКА ТРАНСФОРМАЦИЙ

PERSONNEL POLICY IN SECONDARY EDUCATION OF UKRAINE: ASSESSMENT OF TRANSFORMATIONS

У статті висвітлено теоретичні засади реалізації державної кадрової політики в середній освіті України. Наведено оцінку демографічних та інституційних трансформацій у середній освіті в процесі децентралізації та створення об'єднаних територіальних громад, які контролюють процес наданих освітніх послуг.

В статье освещаются теоретические основы реализации государственной кадровой политики в среднем образовании Украины. Приведенная оценка демографических и институциональных трансформаций в среднем образовании в процессе децентрализации и создания объединенных территориальных общин, контролирующей процесс предоставляемых образовательных услуг.

The main purpose of this paper is to deepen the theoretical and methodological foundations and practical recommendations to develop institutional support for implementation of the state social security system of general education. In the article the theoretical principles of personnel policy implementation in secondary education in Ukraine is elucidated. The estimation of demographic and institutional transformations in

secondary education in the process of decentralization and the establishment of joint local communities that control the process of provision educational services is given. On the basis of evaluation of institutional support for the implementation of state social guarantees methodical approaches to evaluating the quality of social services to the population within the universal social security state – the provision of secondary education, which unlike the existing ones, focused on the elimination of existing organizational and staffing imbalances of taking into account opportunities for professional growth of employees and increase the effectiveness and quality of their services.

Ключові слова. Середня освіта, зовнішнє незалежне оцінювання, кадрова політика, децентралізація, шкільний автобус.

Ключевые слова. Высшее, внешнее независимое оценивание, кадровая политика, децентрализация, школьный автобус.

Keywords. Secondary education, external independent evaluation, personnel policies, decentralization, school bus.

Вступ. Освіта – це основа духовного, соціального та економічного розвитку суспільства і держави. На освіту покладені завдання з формування та розвитку людського потенціалу країни, примноження інтелектуального ресурсу нації, створення умов для духовного самоствердження особистості. Середня освіта – це та ланка у системи освіти, яка зорієнтована на найбільшу кількість учасників навчально-виховного процесу, у найдовший за часом термін.

На сучасному етапі розвитку державності України вирішення питання якісного кадрового забезпечення соціально-економічних сфер життєдіяльності України є одним із пріоритетних завдань. Указом Президента України від 25 червня 2013 року № 344/2013 схвалено Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, що зумовлено необхідністю кардинальних змін, спрямованих на підвищення якості і конкурентоспроможності освіти в нових економічних і соціокультурних умовах, прискорення інтеграції України у міжнародний освітній простір. Також прийняття заходів щодо реалізації державної кадрової політики в освіті відображені у Національній доктрині розвитку освіти, Білій книзі національної системи освіти України, Національній доповіді про стан і перспективи розвитку освіти в Україні, матеріалах III Всеукраїнського з'їзду працівників освіти тощо.

Питанням формування та реалізації кадрової політики приділяли увагу вітчизняні вчені: В. Андрущенко, Бесчастний, В. Бугрова, І. Гусак, Л. Диниленко, В. Дарманський, Д. Дзвінчук, Г. Дмитренко, С. Калашнікова, В. Кремень, С. Крисюк, В. Луговий, С. Ніколаєнко, В. Огнев'юк, Н.Протасова та ін., також проблеми кадрової політики в освіті активно досліджували відомі в цій галузі зарубіжні фахівці: А. Адамський, А. Бардашкевич, П. Браун тощо. Проте, вважаємо, кадрові питання в середній освіті України висвітлені недостатньо та потребують подальшого поглибленого вивчення.

Постановка завдання. Метою та завданням дослідження є визначення та обґрунтування актуальних напрямів трансформації системи кадрового забезпечення середньої освіти в Україні.

Результати дослідження. Згідно статті 57 Конституції України повна загальна середня освіта є обов'язковою, а держава забезпечує доступність і безоплатність її здобуття. Окрім того, реалізація цієї норми Основного Закону трактується не лише як реалізація державної соціальної гарантії, а як засіб

державної політики, що визначає обсяги та процес інвестування бюджетних коштів у безпеку та розвиток людини, економіки та суспільства і приносить довгострокові соціально-економічні ефекти [7].

Спрощене відображення процесу виробництва матеріального товару (продукту) і нематеріального (освітньої послуги) відрізняється не лише вхідними ресурсами, технологією, а головне кінцевим результатом (рис. 1 і 2).

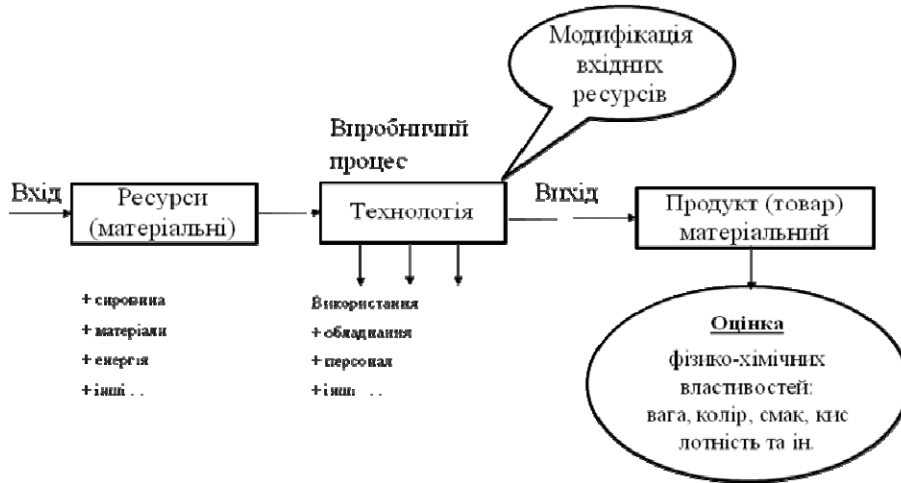


Рис. 1. Спрощена схема процесу виробництва продукту, товару (матеріального)

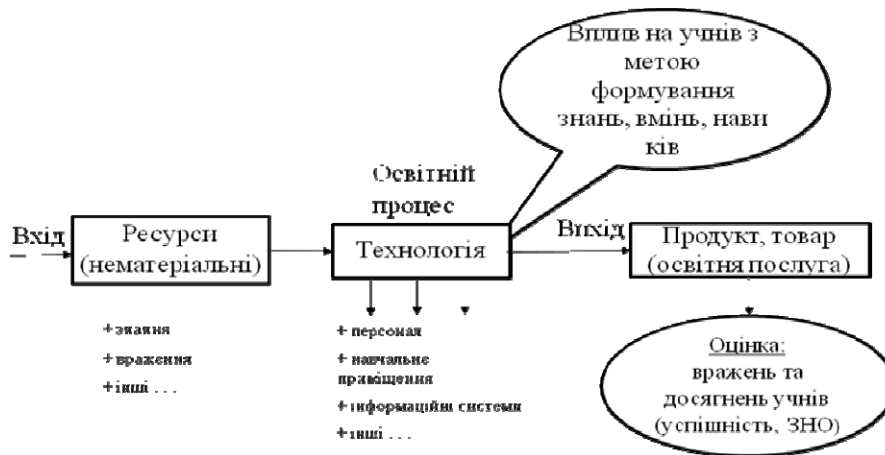


Рис. 2. Спрощена схема процесу виробництва продукту, товару (нематеріального) освітньої послуги

Але якщо здобуття середньої освіти трактується як інвестиція держави у розвиток своїх громадян, то закономірно, що кінцевий продукт підлягає оцінці. Власне, саме виробництво освітньої послуги потребує відповідного інституційного забезпечення. Під інституційним забезпеченням розуміємо утворення но-

вих або реорганізація (удосконалення) існуючих інституцій (структур), а також дії щодо кадрової підготовки з метою організації забезпечення діяльності цих інституцій і процесу євроінтеграції в цілому згідно (Методика визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм, затверджена наказом №62 від 16.03.2005 року).

Державна кадрова політика – це цілеспрямована стратегічна діяльність держави, пов'язана з плануванням і прогнозуванням формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів України, визначенням цілей і пріоритетів кадрової діяльності. Державна кадрова політика в освіті – це сукупність принципів, способів дій державних органів управління освітою з організації людських ресурсів галузі на основі формування, підтримки і розвитку освітніх цінностей та ідеалів, норм, правил, процедур, здатних забезпечити цілісність і стійкість розвитку системи освіти у відповідності з державними цільовими установками [2, с. 3, 36].

Демографічна криза в Україні обумовлює щорічне скорочення кількості учнів у школах, унаслідок чого кількість навчальних закладів теж скорочується. Найгостріше дана проблема проявляється у віддалених селах, де класи можуть налічувати від одного до чотирьох учнів. За даними Державної служби статистики, кількість шкіл в Україні в 1990 році налічувала близько 21 800 закладів, у яких навчалось понад 7 млн 132 тис. учнів, тобто в середньому 320 учнів на школу. У 2015 році було вже 17300 шкіл і лише 3 млн 783 тис. учнів, тобто близько 218 учнів на кожен заклад. Можна зробити висновок, що оптимізація проводилась усі ці роки і призвела до закриття 3 тисяч шкіл, але кількість дітей зменшувалась значно швидшими темпами. Українські школи й надалі порожніють [12].

Згідно з міжнародними освітніми стандартами малокомплектною школою прийнято вважати загальноосвітній навчальний заклад будь-якого ступеня, де навчається до 50 школярів. Згідно з проектом Концепції розвитку освіти на період 2015–2025 років одним із напрямів підвищення ефективності розподілу бюджетних коштів в освітній галузі є реформування малокомплектних шкіл [9]. Вважаємо, що малокомплектність класів і шкіл загалом призводить до погіршення якості освіти і марного витрачання бюджетних коштів на утримання неповних шкіл. Крім того, навчання у великих шкільних колективах сприяє здоровій конкуренції між школярами, їх прогресивному, гармонійному розвитку. Водночас, у малокомплектних школах немає змагальності, суперництва, немає колективу, де школярі тягнуться до кращого, до сильнішого. Практика показує, що успішність учнів малокомплектних шкіл залишає бажати кращою, вони рідко здобувають призові місця на предметних олімпіадах, отримують значно нижчі результати ЗНО [8].

Варто зазначити, що частка вчителів у сільській місцевості поступово зростала з 1990 року, і зараз вони складаються майже половину українських педагогів. Це означає, що у сільській школі мало учнів, проте навчає їх досить багато вчителів. В Україні у середньому на одного вчителя в 2015 році припадало 8,5 учня. Для порівняння, у європейських країнах середній показник – 17, а в розвинених країнах Південної та Східної Азії – 30 учнів (табл. 1). За кількістю учнів на вчителя Україна має один із найнижчих показників у світі. Така організація навчальної мережі є дуже ресурсоємною, а отже витратною.

Таблиця 1

ДИНАМІЧНА ОЦІНКА ПОТЕНЦІАЛУ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Показники	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	Абсолютне відхилення/ 2015/2016 до 2010/2011
Кількість учнів у загальноосвітніх навчальних закладах, тис. осіб	4299	4292	4222	4204	3757	3783	-516
Кількість вчителів, тис. осіб	515	509	510	508	454	444	-71
Кількість учнів, що припадає на одного вчителя, осіб	8,3	8,4	8,2	8,3	8,3	8,5	+0,2

Джерело: розраховано автором на основі статистичних даних

Станом на початок 2015 навчального року у сільських школах на одного учня припадало вдвічі менше вчителів, ніж у міських. Середня кількість учнів в українській сільській школі — близько 100, тоді як у міській — у 4,5 разу більше. На одну сільську школу припадає 18 вчителів, а на міську — 41.

Західні фахівці вважають, що показник забезпеченості учні вчителями може вказувати на якість освіти, адже чим менше дітей потрібно навчити вчителю, тим більше уваги можна приділити кожному учневі. Вважаємо, що дане твердженням не спрацює в українських реаліях, оскільки у сільських школах цей показник становить трохи більше 5 дітей, але це не означає, що в селах учнів краще навчають. Підтверджують ці дані результати зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО): у містах випускники мають вищі бали ЗНО, ніж у селах (табл. 2).

Таблиця 2

ЧАСТКА УЧНІВ, ЩО СКЛАЛИ ЗНО НА 174 БАЛИ І ВИЩЕ ВІДПОВІДНО ДО ТИПУ НАСЕЛЕНОГО ПУНКТУ, 2015 р.

Типи населених пунктів	Частка учнів, що склали ЗНО на 174 бали і вище, %		
	з української мови	з математики	з англійської мови
Село	6,8	7,03	3,79
Селище міського типу	14,52	13,15	8,21
Середнє місто	15,88	15,62	10,4
Велике місто	16,79	16,08	13,29
Дуже велике місто	19,06	21,96	16,73

Джерело: складено автором на основі даних Українського центру оцінювання якості освіти

Згідно даних органів місцевого самоврядування, кількість дітей з 1995 до 2013 року (до анексії Криму і початку АТО) скоротилася на 43 %, а кількість вчителів – усього на 15 %. Тому скорочення ставок учителів пов'язано з процесом оптимізації шкільної мережі: співвідношення скорочення кількості дітей та кількості вчителів.

Віковий розподіл вчителів з 2000 року досить помітно змінився — частка педагогів віком понад 55 років виросла майже удвічі (з 11,8 до 21,8 %), тоді як частка молодших 30 років скоротилася з 22,7 до 17,9 %, а вчителів віком 31–40 років — з 27,6 до 21,9 %. Тобто на сьогодні п'ята частина вчителів середньої школи – передпенсійного або пенсійного віку [4, с. 44].

Віковий критерій учителів також різняться залежно від типу населеного пункту. Вчителі в селах у середньому не старші за міських вчителів, навіть навпаки. У сільських школах близько 11 % учителів пенсіонери, порівняно з 15–17 % у містах. Там дещо вища частка вчителів віком до 30 років (13 %, порівняно з 10–11 % у містах) та нижча — тих, кому за 60 (5 %, порівняно з 7–9 % у містах).

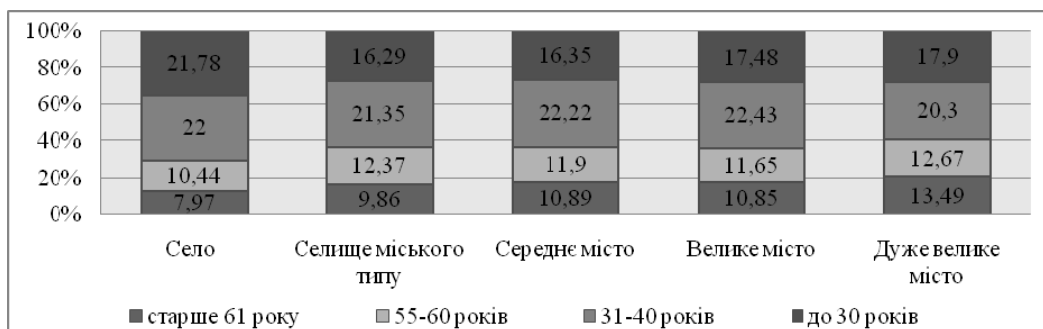


Рис. 3. Віковий критерій вчителів в різних населених пунктах, 2015 р., %

Отже, питання оновлення вчительського складу стоїть гостро, адже 20 % вчителів у системі шкільної освіти – пенсійного віку. Згідно змін до законодавства щодо середньої освіти, першим етапом є переведення на однорічний контракт осіб пенсійного віку та його продовження у разі необхідності. Тобто контракт з учителем пенсійного віку може поновлюватись, якщо залишатимуться години, вільна ставка, потреба в додаткових вчителях.

Практика демонструє картину колосальної нестачі педагогічних кадрів у загальній середній освіті, особливо актуальною ця проблема є для навчальних закладів сільської місцевості. Сучасна ситуація щодо забезпечення кадрами загальної середньої освіти потребує перегляду принципів кадрової політики в освіті, відновлення в суспільстві авторитету вчителя, підвищення ролі громадськості у прийнятті рішень, пов'язаних із діяльністю навчальних закладів, запровадження системи обліку кадрів для дошкільної та загальної середньої освіти, починаючи із випускників ВНЗ, створення умов для професійного та особистісного розвитку вчителів і вихователів, розвитку системи післядипломної освіти педагогів, розробки компетентнісного підходу в освіті тощо [2, с. 38].

У сільських школах 86 % мають вищу освіту, а 10 % мають ступінь молодшого спеціаліста, тоді як вже у малих містах відсоток учителів із вищою освітою зростає до 91 %, а у великих містах — до 95 %. Трохи більше 1 % сільських вчителів мають лише середню освіту, тоді як у містах таких практично немає [11].

Професія вчителя на сьогодні не є престижною, крім того молодому фахівцеві, на відміну від досвідченого, не нараховується доплата за стаж або зар-

плата плюс пенсія, як у працюючих пенсіонерів. Тому, знадобиться державна програма, яка підвищувала б інтерес молодих педагогів до роботи в школах: поетапне збільшення зарплатного фонду, забезпечення житлом, можливість мотивувати кращих вчителів через проходження ними добровільної зовнішньої сертифікації [6].

Не можна залишити поза увагою низький рівень заробітної плати освітян. За даними Державної служби статистики України за 2015 рік, з 26 видів і підвидів економічної діяльності освіта посідає 20 місце за рівнем середньомісячної заробітної плати. Безумовно, зазначена проблема не вирішується на рівні конкретного навчального закладу, а потребує системної роботи усіх інституцій держави. Якщо середня заробітна плата по Україні в галузях економіки в грудні 2015 року була у розмірі 4195 грн, то працівники освіти отримували 3132 грн за місяць. Згідно Закону України «Про загальну середню освіту», зарплата вчителя повинна бути не нижча, ніж середня по промисловості, також вчитель повинен отримувати доплати за стаж, за вислугу років. Констатуємо, що станом на сьогодні дані гарантії не виконуються [10].

В Україні відбувається процес децентралізації влади. Одним із завдань для об'єднаних територіальних громад у ході цього процесу є створення функції управління освітою. Позитивом в даному контексті є проведення Міністерством фінансів «пілотного» проекту покращення якості освіти дітей, які проживають і навчаються у селах і селищах. У рамках Проекту було відібрано по одній школі у кожній області, що отримає кошти на розвиток матеріально-технічної бази. Зазначена школа зможе отримати ресурси на ремонт приміщень, навчальне обладнання та інформаційно-комп'ютерні технології, щоб забезпечити високу якість середньої освіти для дітей з сільської місцевості [5].

Згідно даних Міністерства освіти і науки, в 16 областях України відібрали 80 шкіл, які мають стати опорними і будуть дооснащеними за кошти держбюджету. Вона повинна мати відповідне матеріально-технічне і кваліфіковане кадрове забезпечення. Опорною школою має бути та школа, до якої довозитимуть найбільшу кількість сільських дітей з інших малих шкіл. До основних завдань опорних шкіл слід віднести:

- забезпечення умов для рівного доступу до якісної освіти;
- підвищення якості освіти;
- ефективне використання наявних ресурсів;
- підвищення спроможності органів місцевого самоврядування.

Держава гарантує отримання об'єднаною територіальною громадою з державного бюджету освітньої субвенції, оскільки фінансування – це завдання держави, а створення об'єднаної громади дає можливість впливати на мережу шкіл. Освітня субвенція виділяється на конкретну дитину, і рада громади сама має визначити, які школи варто залишити і посилити, з яких шкіл дітей і викладацький склад перевести в іншу школу і при цьому забезпечивши дітей шкільним автобусом [3, с. 25].

Об'єднані територіальні громади впливають не лише на мережу закладів освіти, але й віковий склад менеджерів, директорів шкіл. Приходимо до такого висновку, порівнюючи вікову структуру директорів середньої освіти традиційних і об'єднаних територіальних громад (табл. 3).

ПОРІВНЯННЯ ВІКОВОЇ СТРУКТУРИ ДИРЕКТОРІВ ШКІЛ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ І ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ, ОСІБ [13]

Вікова група, років	Територіальні громади	
	Традиційно	Об'єднані
до 30	16	0
30–40	87	8
40–50	301	17
50–60	429	22
60–70	234	7
70+	22	0
Всього	1089	54

Максимальна наповнюваність будь-якого класу загальноосвітнього навчального закладу не повинна перевищувати 30 учнів, а кількість учнів опорного закладу має становити не менше 360 осіб. Радіус обслуговування від місця проживання до загальноосвітнього навчального закладу повинен складати не більше 0,5 км пішохідної доступності. Дозволяється розміщення шкіл на відстані транспортної доступності: для учнів шкіл I ступеня – 15 хв (в один бік), для учнів шкіл II і III ступенів – не більше 30 хв (в один бік). У сільській місцевості розміщення шкіл передбачає для учнів I ступеня радіус пішохідної доступності не більше 2 км і не більше 15 хв в один бік – при транспортному забезпеченні учнів [1]. Проте територія доступності 20 км – не є догма, до уваги потрібно брати і стан доріг і рельєф місцевості. Наявність шкільного автобусу є обов'язковою умовою для об'єднаної громади.

Висновки. Основною проблемою надання універсальної соціальної гарантії у системі середньої освіти, є значна кількість малокомплектних шкіл, в яких відсутній принцип змагальності, що відображається на результативності освітніх послуг і низькій якості, на що вказують результати здачі ЗНО. Окрім того, навантаження на одного учителя малокомплектної школи є значно нижчим, ніж середнє значення по Україні, а тим більше у порівнянні з європейськими країнами, що й тим самим сприяє зростанню бюджетних видатків на реалізацію цієї соціальної гарантії. Четверта частина працюючих вчителів – пенсіонери, що потенційно і об'єктивно гальмує процес їх професійного зростання, що і відображається на результативності та якості освітніх послуг. Кадрові ротації менеджерів середньої освіти, директорів шкіл, найхарактерніші для об'єднаних територіальних громад, що ілюструє їх відповідальність не лише за фінансове забезпечення виконання державних гарантій, але й переймання питаннями результативності інвестування в систему середньої освіти.

Література

1. Головний державний санітарний лікар України. Державні санітарні правила і норми влаштування, утримання загальноосвітніх навчальних закладів та організації на-

- вчально-виховного процесу. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/content/Osvita/derz-stan.pdf>
2. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенка, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.
3. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування, регіональний розвиток. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://centre-reform.org/reformi/decentralizaciya-ta-reforma-miscevogo-samovryaduvannya-regionalnij-rozvitok.html>
4. *Жерьобкіна Т.* Освіта 2015 / Т. Жерьобкіна, І. Когут, М. Куделя, Є. Стадний, І. Шевченко // Ілюстрований збірник від Cedos. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cedos.org.ua/data/pdfs/osvitaua_250416_updated.pdf
5. Міністерство фінансів відібрало 24 опорні школи для пілотного проекту. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/ministerstvo-finansiv-vidibralo-oporni-shkoly-dlia-pilotnoho-proektu?category=vidatkova-politika&subcategory=osvita>
6. Педагогічні кадри омолодять, звільнивши пенсіонерів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kirovograd.comments.ua/article/2015/06/30/102128.html>
7. *Пивоварчук Л. В.* Інституційне забезпечення реалізації соціальних гарантій держави у національній економіці : автореф. дис. канд. економ. наук : 08.00.03 / Пивоварчук Лілія Володимирівна. – Рівне : НУВГП, 2016. – 22 с.
8. *Покідіна В.* Закриття маленьких шкіл: покращення освіти і економія бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.segodnya.ua/opinion/pokidinacolumn/zakrittya-malenkih-shklrashchennya-osvti-ekonomiya-byudzhetu-671622.html>
9. Проект Концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 років. [Електронний ресурс]: МОН України – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/ua/pr-viddil/1312/1390288033/1414672797>
10. Про загальну середню освіту: Закон України № 651-XIV від 13.05.1999 // Відомості ВР України. – 1999. – № 28. – С. 230.
11. *Самохін І.* Демографічна криза та нерівність в українській шкільній системі: аналіз нової бази даних «Шкільна карта України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cedos.org.ua/edustat/graph>
12. *Самохін І.* Проблеми шкільної освіти мовою цифр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://society.lb.ua/education/2016/01/28/326575_problemi
13. Стан і перспективи освітньої галузі Львівської області. Департамент освіти і науки Львівської обласної державної адміністрації, 25.10.2016.

References

1. Chief state sanitary doctor of Ukraine (2013), “State sanitary rules and norms of the device, maintenance of General educational institutions and organization of the educational process”, available at: <http://mon.gov.ua/content/Osvita/derz-stan.pdf>
2. The Ministry of education and science of Ukraine (2014), “The draft Concept of education development of Ukraine for 2015-2025“, available at: <http://www.mon.gov.ua/ua/pr-viddil/1312/1390288033/1414672797>
3. Decentralization and local government reform, regional development (2014), available at: <http://centre-reform.org/reformi/decentralizaciya-ta-reforma-miscevogo-samovryaduvannya-regionalnij-rozvitok.html>
4. Zher’obkina T. (2014), “Education 2015”, available at: http://cedos.org.ua/data/pdfs/osvitaua_250416_updated.pdf
5. The Ministry of Finance of Ukraine (2015), “The Ministry of Finance has selected 24 reference schools for the pilot project”, available at: <http://www.minfin.gov.ua/>