

Соціальна та гуманітарна політика

УДК 351

Заячковський Володимир Михайлович

*кандидат педагогічних наук,
викладач кафедри управління та адміністрування
Комунальний вищий навчальний заклад
«Вінницька академія неперервної освіти»*

Заячковский Владимир Михайлович

*кандидат педагогических наук,
преподаватель кафедры управления и администрирования
Коммунальное высшее учебное заведение
«Винницкая академия непрерывного образования»*

Zaiachkovskiy Volodymyr

*Doctor of Philosophy,
Lecturer of the Department of Management and Administration
Community Higher Education Institution
“Vinnitsa Academy of Continuing Education”*

ORCID: 0000-0003-1541-1323

**ЯКІСТЬ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ
ОСВІТИ: ВИКЛИКИ І ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ
КАЧЕСТВО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ: ВЫЗОВЫ И ПУТИ РЕАЛИЗАЦИИ
QUALITY PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE
FIELD OF EDUCATION: CHALLENGES AND WAYS OF
IMPLEMENTATION**

Анотація. Україна переживає етап децентралізації, збільшення повноважень на місцях, зокрема – надання автономії закладам освіти. Даний процес потребує концептуальних змін зовнішніх (на державному

рівні) та внутрішніх (на місцевому рівні). Суспільна думка виражається через особисті установки більшості громадян. В статті розглядаються впорядковані норми і правила, що визначають організаційні принципи публічного управління та адміністрування у сфері освіти з метою забезпечення рівного доступу до якісної освіти. На основі аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел висвітлено виклики та шляхи реалізації засад публічного управління та адміністрування у сфері освіти в Україні.

Ключові слова: публічне управління та адміністрування, якісна освіта, рівний доступ, місцеве врядування.

Аннотація. *Украина переживает этап децентрализации, увеличение полномочий на местах, в частности - предоставление автономии учебным заведениям. Данный процесс требует концептуальных изменений внешних (на государственном уровне) и внутренних (на местном уровне). Общественное мнение выражается через личные установки большинства граждан. В статье рассматриваются упорядоченные нормы и правила, определяющие принципы публичного управления и администрирования в сфере образования с целью обеспечения равного доступа к качественному образованию. На основе анализа, обобщения и систематизации научных источников освещены вызовы и пути реализации принципов публичного управления и администрирования в сфере образования в Украине.*

Ключевые слова: *публичное управление и администрирование, качественное образование, равный доступ, местное управление.*

Summary. *Ukraine is experiencing a phase of decentralization, increasing local powers, in particular - granting autonomy to educational institutions. This process requires conceptual changes external (at the state level) and internal (at the local level). Public opinion is expressed through the personal attitudes of the majority of citizens. The article considers the orderly norms and rules that define*

the organizational principles of public administration and administration in the field of education in order to ensure equal access to quality education. On the basis of the analysis, generalization and systematization of scientific sources challenges and ways of realization of principles of public management and administration in the field of education and in Ukraine are covered.

Key words: *public administration, quality education, equal access, local government.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Якість адміністративних послуг у сфері освіти, що надаються місцевим громадам відповідними центрами надання адміністративних послуг, з особливим акцентом на місцеву адміністрацію, стає для зрілих демократій вимогою, необхідною для ефективного (з економічної точки зору) і прийняттого для населення та суб'єктів господарювання, які здійснюють свою діяльність – управління територіальною одиницею.

Складність терміну "адміністративні послуги", передусім в тому, що він включає як адміністративні, соціальні, так і технічні послуги, і передбачає щонайменше два напрямки аналізу. Перш за все, адміністрація місцевого самоврядування приділяє особливу увагу адміністративним послугам і стосовно цього намагається покращити "якість" державних установ. По-друге, мешканці інтуїтивно розуміють адміністративні послуги набагато ширше, опираючись насамперед на "якість освіти". У цьому контексті підвищення якості надання адміністративних послуг у сфері освіти на місцевому рівні є важливим для громади, оскільки дозволяє підвищити ефективність запланованих та реалізованих завдань, а отже, підвищити рівень розвитку місцевого самоврядування. З іншого боку, на погляд населення (громадян), соціальних організацій, підприємців, це може зміцнити почуття прихильності до влади завдяки високій якості наданих їм адміністративних послуг у сфері освіти.

Предметом дискусії між органами влади і місцевого самоврядування є визначення практичних підходів до підвищення якості адміністративних послуг у сфері освіти. Основна мета – пов'язати ці підходи із добрими практиками провідних демократичних держав, еволюцією теоретичних моделей державного управління з точки зору економічних та теорій управління, та особливостями соціальних і регіональних функціональних та правових концепцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Складність і багатогранність проблеми публічного управління та адміністрування у сфері освіт з метою надання якісних освітніх послуг вимагають принципово нового підходу до її вирішення. Це аргументовано доводять у своїх працях українські та зарубіжні науковці. А. Баріков, М. Ватковська, К. Вознюк, О. Ємельяненко, Т. Косарєв, І. Лазебна, К. Линьов, В. Лур'є, Ю. Лях, Я. Олійник, Н. Павлютенко, Н. Пасик-Косарева, О. Поліщук, А. Серенок, В. Ткаченко, С. Чукут та інші досліджують необхідність упровадження та перспективи розвитку системи електронного урядування в галузі освіти. Окрему увагу автори приділяють функціонуванню Єдиної державної електронної бази з питань освіти.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Новий (сучасний) тип управління якістю надання адміністративних послуг у сфері освіти вимагає заходів, що забезпечують прозорість, ефективність, орієнтацію на систему завдань, і пропонує використовувати інструмент для сприяння постійному підвищенню якості наданих адміністративних послуг. Сьогодні на усіх рівнях (локальний, регіональний, національний) обговорюється процес покращення якості цих послуг у населених пунктах та підходи місцевої влади до проблеми моніторингу та евалюації якості адміністративних послуг у сфері освіти.

Класичні адміністративні послуги визначаються як такі, що служать досягненню вищих цілей, тим самим забезпечують існування соціальної

спільноти громадян та служать суспільним інтересам. Необхідною умовою класифікації діяльності центрів надання адміністративних послуг у сфері освіти є неконкурентний характер їх споживання та неможливість уникнути їх споживання. По факту, публічне управління та адміністрування покликане надавати адміністративні послуги у сфері освіти або брати на себе відповідальність за їх здійснення.

Мета статті розглянути впорядковані норми і правила, що визначають організаційні принципи публічного управління та адміністрування у сфері освіти з метою забезпечення рівного доступу до якісної освіти та підвищення якості надання адміністративних послуг у сфері освіти. На основі аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел висвітлити виклики та шляхи реалізації засад публічного управління та адміністрування у сфері освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу. Гострі обговорення теми якість надання адміністративних послуг у сфері освіти активно велися з 90-х років минулого століття, і разом з адміністративною реформою вони набули нового рівня. Прийняття органами місцевого самоврядування нових завдань та нових обов'язків без ґрунтовної підготовки персоналу набуло ознак експерименту та впровадженню нових практик у галузі публічного управління та адміністрування освітою на рівні місцевого самоврядування. Місцеві органи влади перебувають в неспокої, враховуючи різні ініціативи щодо розбудови ідеї демократії на місцевому рівні. Керівники закладів загальної середньої освіти проходять курс прискореної перепідготовки від експертів з централізованого планового управління до експертів з ринкового управління. Інтерес до цієї теми неупинно зростає як з боку науковців, так і громадських діячів, і досвід управління освітою на рівні місцевого самоврядування є хорошим моментом для поглибленої рефлексії, тим більше, що на сьогодні в засобах масової інформації, експертних та

наукових дискусіях переважає думка про те, що з року в рік якість освіти і науки в Україні залишає очікувати кращого [3].

Основні проблемні питання цих гарячих обговорень стосуються пошуку відповідей на наступні питання: Чому має слугувати освіта у XXI столітті? Чи зможуть існуючі інституційні та регуляторні рішення підтримувати реалізацію цих цілей? Якою має бути ефективна система фінансування освіти? Як використовувати структурні фонди в поточній та майбутній фінансовій перспективі? Чи варто і як варто змінити систему державного фінансування? Чи повинні органи місцевого самоврядування здійснювати власну освітню політику? Які існують та мають бути запроваджені механізми підвищення та забезпечення якості освітніх послуг? Яка роль регіональної влади в освітянській політиці? Як освітні стратегії вписуються в стратегії регіонального розвитку та фінансування освітянських проєктів?

Основним залишається питання, що стосується розвитку та суб'єктивності: чи здатна система освіти, що базується на заздалегідь визначених вимогах та кількісному контролі її впровадження, забезпечити собі цей розвиток? Це питання є частиною поточних запланованих змін у розподілі компетенцій у системі публічного управління та адміністрування у сфері освіти (між центральними органами влади – регіональними керівниками – самоврядуванням – закладами). Зміни в усіх освітніх галузях, запропоновані цим та попередніми урядами, перебудова методичного і управлінського супроводу, впровадження нових програм, спрямовані на подальшу децентралізацію управління освітою. Ці зміни зводяться до самостійності керівників закладів освіти у визначенні навчальних програм, набутті місцевою владою повної свободи в управлінні структурою місцевої системи освіти, поступово скасовуючи існуючі стандарти щодо використання фінансових витрат та розподіляючи функції контролю в публічному управлінні та адмініструванні через розподіл завдань між двома

новими установами: регіональними центрами якості освіти та центрами розвитку освіти.

Аналіз правового регулювання державної політики та органів публічного управління та адміністрування в європейських країнах показує, що в багатьох з них сьогодні відбуваються процеси передачі функцій контролю та управління освітою територіальним громадам і ці тенденції закріплюються саме на державному рівні.

Демократизація нашого суспільства призвела до поширення ідей гуманізації та децентралізації освіти. Державоцентриська система з жорсткою регламентацією управлінського процесу та цінностями освіти, акцентованими на формуванні особистості за чітко визначеними критеріями, та розвитку у підростаючого покоління здатності підпорядковувати власні потреби державним, поступово замінюється людиноцентриською, орієнтованою на розвиток людини через задоволення її потреб у самоповазі, творчості, самореалізації, а не лише у первинних потребах (їжа, житло, референтна група). Серед діючих умов формування нової державної системи слід виокремити:

- стимулювання досягнень та субсидіювання освітянських проєктів;
- об'єднання в громади і надання їм широкого спектру можливостей в публічному управлінні та адмініструванні освітою;
- сприяння рівному доступу до якісної безперервної освіти громадян на локальному, регіональному та державному рівнях;
- автономія закладів освіти і забезпечення громадян можливостями вибору форми навчання (традиційне / електронне / змішане),

Зазначене вище є безперечною ознакою процесу розвитку та вдосконалення адміністративних відносин у сфері освіти.

Поліпшення якості послуг у сфері освіти та рівний доступ до них є одним з головних завдань сучасної державної політики, національним

пріоритетом і передумовою національної безпеки держави, умовою реалізації прав громадян. В Україні планомірно здійснюються заходи, спрямовані на послідовне реформування усієї суспільної сфери відповідно до сучасних суспільно-економічних викликів і світових глобалізаційних процесів.

Підвищення якості надання адміністративних послуг у сфері освіти, впровадження інформаційних технологій у процеси публічного управління та адміністрування є актуальною проблемою сьогодення. Суспільні та освітні процеси в Україні вже досить тривалий час перебувають у стані реформування. Одним з ключових моментів модернізації вітчизняної державної системи є удосконалення управління якістю надання адміністративних послуг у сфері освіти. У розвинутих державах публічне управління та адміністрування є важливою частиною їх соціальної стратегії, що спрямовується на розвиток і орієнтоване на першочерговість у програмах державних реформ. Розвиток публічного управління та адміністрування в нашій державі не варто розглядати тільки стосовно потреб сучасного трансформуючого суспільства. Реформування має проводитися як в напрямі моделі нового століття й врахування як національних традицій, так і сучасних позитивних практик світових моделей розвитку. Реальна пріоритетність публічного управління та адміністрування як важливої складової системи державного управління у сфері освіти має визначатися двома факторами: з одного боку, суспільством і державою, з іншого – громадою. До того ж ці два фактори повинні взаємодоповнювати один одного.

Класичні освітні послуги визначаються як такі, що служать досягненню вищих суспільних цілей, тим самим становлять основу соціальної спільноти громадян та служать суспільним інтересам. Необхідною умовою публічного управління та адміністрування у сфері освіти є доступний характер її споживання та неможливість виключити

когось із цього споживання. Роль публічного управління та адміністрування у створенні середовища для надання якісних освітніх послуг та 100-відсоткової відповідальності за їх здійснення.

Таблиця 1

**Публічне управління та адміністрування у сфері освіти:
класифікація послуг на державному рівні**

Категорія	Види діяльності
Власнеадміністративні послуги та електронне врядування	Видача документів, що не є адміністративними рішеннями, дозволами. Введення в бази даних, отримані безпосередньо від споживача освітніх послуг. Видача дозволів та рішень, що відповідає чинному законодавству.
Послуги соціальної адаптації та розвитку	Навчання та виховання. Культура. Фізична культура та відпочинок. Соціальна допомога та підтримка. Середовище громадської безпеки.
Технічно-матеріальні послуги	Створення освітнього ІКТ-середовища. Транспорт. Інфраструктура. Водопостачання та каналізація. Підтримка порядку. Озеленення території.

Дослідження принципів та законів, що регулюють діяльність сучасних неурядових організацій, можна сприймати як розвиток шляхів реалізації добрих практик публічного управління та адміністрування та підвищення якості надання адміністративних послуг. Діяльність неурядових організацій, підрозділів місцевого самоврядування як мережевий державний менеджмент виражається за допомогою впливових тенденцій, які змінюють не лише форму, але і якість державного сектора загалом і у сфері освіти, зокрема:

1. Залучення некомерційних організацій до надання послуг у сфері неформальної та інформальної освіти та досягнення цілей.
2. Надання інтегрованих послуг через об'єднання урядових / державних установ.

3. Співпраця із зовнішніми партнерами в режимі реального часу: цифрова революція, технологічні досягнення дозволили у режимі змішаного навчання надавати якісні освітні послуги на державному рівні.

4. Попит громадян, які починають називатись замовниками, на посилений контроль за власним життям та розширення можливостей вибору в освітньому просторі сприяють доступності публічних послуг в режимі електронного урядування.

У вітчизняній науковій літературі з державного та публічного управління поширена концепція моделі управління включає функції управління, методи та стилі управління. Така модель функціонує більше як теоретична (дослідницька) концепція. Останнім часом дослідники почали зосереджуватися на аналізі фрагментів моделі публічного управління та адміністрування з точки зору її функціональної структури, наприклад, моделей управління людськими ресурсами, моделей управління якістю, моделей управління знаннями тощо (частковий підхід до оптимізації) відхід від цілісного (системного) погляду на операційну ефективність. Практика життя доводить, що модель успішного управління лежить в основі успішної організації освітнього простору для надання якісних адміністративних послуг у сфері освіти.

Польські колеги з Варшавського університету у результаті дослідження виділили наступні управлінські моделі [8]:

1. Традиційна. Орган місцевого самоврядування має стратегічний документ про освіту, який регламентує його дії. Керівник школи розглядається як відповідальний за розвиток школи. Впровадження адміністрацією системи управління якістю підвищує ефективність виконання вимог дисципліни державних фінансів. Розробка освітніх проектів фінансується за рахунок доходів місцевих органів влади. Самоврядування проводить освітню політику, орієнтовану на співпрацю між школами.

2. Підприємницька. Місцеве самоврядування не має окремого стратегічного документа для освіти, але включає його у загальну стратегію розвитку громади. Керівник школи розглядається як відповідальний за розвиток школи. Розробка освітніх проектів фінансується з різноманітних фондів. Політика місцевого самоврядування орієнтована на співпрацю між школами та залучення батьків до позакласних програм та заходів, що розглядаються як критерій якості освіти.

3. Конкурентна. Орган місцевого самоврядування не має планових документів у галузі освіти у вигляді окремого стратегічного документа про освіту. Підхід, що підтримує прийнятий метод фінансування розвитку освітніх проектів. Кошти для цієї мети здебільшого надходять із фондів ЄС. Фінансування додаткової навчальної пропозиції відповідає політиці місцевого самоврядування, зосередженій на потребі суперництва в школі з метою підтримки високої якості навчання. У конкурентній моделі директор діє і як керівник, відповідальний за розвиток школи, і як вчитель, відповідальний за навчальний процес у школі. Управлінська функція підтримується сприянням повної незалежності директора при прийнятті рішень про використання додаткових коштів, однак виконання управлінської функції підлягає певним обмеженням. Через відсутність документів, які точно визначали б стратегічні цілі в галузі освіти та пов'язували бюджет з цими цілями, муніципалітети не використовують інструменти управління, такі як бюджети на основі ефективності. Проводяться щорічні зміни до постанови щодо правил оплати праці.

4. Децентралізована. Формальна стратегія відсутня у більшості місцевих органів влади. Місцева влада зазвичай зосереджується на необхідності співпраці між школами, Керівник школи – насамперед вчитель, а вже потім керівник. Децентралізація сприяє частому використанню управлінських інструментів, включаючи системи управління якістю, бюджет результативності, систему самооцінки та додаткові

інструменти мотивації викладачів. Органи місцевого самоврядування фінансують проекти переважно з власних ресурсів. Можна припустити, що більшість таких шкіл не мають широкого спектру позакласних заходів, тому наявних власних ресурсів цілком достатньо.

5. Централізована. Місцеві органи самоврядування характеризуються чіткою централізацією функцій управління освітою. Маркером концентрації функцій управління в головному центрі адміністрації місцевого самоврядування є розташування адміністративних та офісних служб за межами школи. Керівник школи – це перш за все вчитель, а вже потім керівник. Відсутня незалежність директора при прийнятті рішень щодо використання додаткової готівки. Переважна більшість органів місцевого самоврядування, що використовують цю модель, є сільськими громадами, Дуже рідко використовують кошти ЄС у фінансуванні проектів.

6. Невтручаюча. Орган місцевого самоврядування може мати окремий стратегічний документ про освіту, але зазвичай це не відображається в інших стратегічних документах. Директора сприймають як керівника, відповідального за розвиток школи. Метод підготовки фінансових планів заснований насамперед на фінансових планах попереднього року з урахуванням передбачуваної зміни бюджету освіти. Фінансування проектів здійснюється на основі карткових годин. Цей підхід відповідає політиці місцевого самоврядування, яке не визначає широкий спектр додаткових програм та заходів як ключового критерію якості.

Закон України «Про освіту» (2017) і процеси децентралізації сприяють тому, що українська управлінська система поступово змінюється і громада та освітній заклад зможуть обирати собі модель за ціннісними критеріями якості.

Висновок. З функціональної точки зору публічне управління та адміністрування у сфері освіти – це сукупність видів діяльності,

організаційних та виконавчих проєктів, що здійснюються в інтересах суспільства різними суб'єктами, органами та установами на основі Законів про освіту та у формах, визначених Законами. Відтак, управлінці на різних рівнях є організаторами і гарантами всього спектру державних послуг у сфері освіти. З цієї точки зору їх можна розділити на три основні групи: послуги власне адміністративні та електронне урядування, соціальної адаптації і розвитку та технічно-матеріальні, водночас вказуючи на їх сутність та роль, яку вони відіграють у сучасному суспільстві.

Література

1. Ватковська М. Розвиток електронного урядування у сфері освіти: зарубіжний досвід для України. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_2_12
2. Єдина державна електронна база з питань освіти. URL: <https://info.edbo.gov.ua/about>
3. Попович А.С., Попович З.А. От бюрократизации управления до бюрократизации мысли. М.: ЛЕНАНД, 2015. 392 с.
4. Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ: збірник тез доповідей III Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції, 19 листопада 2019 р. Херсон: ДВНЗ «ХДАУ», 2019. 368 с.
5. Публічне управління і адміністрування в Україні // Науковий журнал. Причорноморський науково-дослідний інститут економіки та інновацій. 2019. Випуск 10. URL: <https://cutt.ly/7uhmW1a> Електронна сторінка видання – www.pag-journal.iei.od.ua
6. Ткаченко В. Розвиток електронного урядування системи освіти в Естонії. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Tkachenko.pdf>
7. Sysko-Romańczuk Sylwia. Modele zarządzania oświata w polskich samorządach: Uniwersytet Warszawski, ul. Pawinskiego 1a, 02-1 06

Warszawa URL: <https://cutt.ly/EuhzLBq>

References

1. Vatkovska M. Rozvitok elektronnoho uryaduvannya u sferi osviti: zarubizhnij dosvid dlya Ukrayini. Publichne administruvannya: teoriya ta praktika. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_2_12
2. Yedina derzhavna elektronna baza z pitan osviti. URL: <https://info.edbo.gov.ua/about>
3. Popovich A.S., Popovich Z.A. Ot byurokratizacii upravleniya do byurokratizacii mysli. M.: LENAND, 2015. 392 s.
4. Publichne upravlinnya ta administruvannya u procesah ekonomichnih reform: zbirnik tez dopovidej III Vseukrayinskoyi naukovo-praktichnoyi internet-konferenciyi, 19 listopada 2019 r. Herson: DVNZ «HDAU», 2019. 368 s.
5. Publichne upravlinnya i administruvannya v Ukrayini // Naukovij zhurnal. Prichornomorskij naukovo-doslidnij institut ekonomiki ta innovacij. 2019. Vipusk 10. URL: <https://cutt.ly/7uhmWia> Elektronna storinka vidannya – www.pag-journal.iei.od.ua
6. Tkachenko V. Rozvitok elektronnoho vryaduvannya sistemi osviti v Estoniyi. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Tkachenko.pdf>
7. Sysko-Romanczuk Sylwia. Modele zarzadzania oswiata w polskich samorzadach: Uniwersytet Warszawski, ul. Pawinskiego 1a, 02-1 06 Warszawa URL: <https://cutt.ly/EuhzLBq>