

УДК 373.5. 091.26

ОСВІТНЯ ПОСЛУГА ЯК «ОРГАНІЗАЦІЙНА МОЛЕКУЛА» МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

Паращенко Л.І.¹, Одарчук К.М.²

¹ д.н.держ.упр., доцент, професор кафедри управлінських технологій, Університет «КРОК», м. Київ, вул. Табірна, 30-32, 03113, Україна,

тел.: (044)-455-57-07, e-mail.: lidmilapl@krok.edu.ua, ORCID: 0000-0003-0613-2998

² к.пед.н., доцент кафедри управлінських технологій, Університет «КРОК», м. Київ, вул. Табірна, 30-32, 03113, Україна,

тел.: (044)-455-57-07, e-mail.: katerinaom@krok.edu.ua, ORCID: 0000-0003-4960-0878

DOI: <https://doi.org/10.31732/2663-2209-2019-53-32-44>

EDUCATIONAL SERVICES AS A "ORGANIZATIONAL MOLECULA" OF EDUCATION MANAGEMENT MECHANISMS

Paraschenko L.¹, Odarchyk K.²

¹ doctor of science in public administration, associate professor, professor, department of management technologies, «KROK» University, Kyiv, st. Tabirna, 30-32, 03113, Ukraine,

tel.: (044)-455-57-07, e-mail.: lidmilapl@krok.edu.ua, ORCID: 0000-0003-0613-2998

² candidate of pedagogical sciences, associate professor of department of managerial technologies, «KROK» University, Kyiv, st. Tabirna, 30-32, 03113, Ukraine,

tel.: (044)-455-57-07, e-mail.: katerinaom@krok.edu.ua, ORCID: 0000-0003-4960-0878

DOI: <https://doi.org/10.31732/2663-2209-2019-53-32-44>

Анотація. Поняття «механізми організації надання загальноосвітніх послуг» і «механізми державного управління», є досить різнопорядковими. Передусім, поняття «надання загальноосвітніх послуг» можна тлумачити широко – і як діяльність системи ЗСО взагалі, і як діяльність її та підприємницьких структур чи ФОПів (фізичних осіб-підприємців, наприклад, учителів-репетиторів) поза межами формальної системи ЗСО. Можна розуміти вузьче, а саме: діяльність підприємницьких структур, ФОПів, інших суб'єктів (наприклад, незареєстрованих репетиторів) поза межами формальної системи ЗСО; проте як діяльність, що здійснюється відповідно до наказу МОН. Зміст понять «механізми організації надання загальноосвітніх послуг», «надання загальноосвітніх послуг» залежить від понять «послуга, управлінська послуга, державна послуга». Тому розкриття сукупності ЗСО як державної управлінської послуги, обґрунтування необхідності сервісної організації державного управління ЗСО, впровадження принципів управління відносинами з клієнтами (споживачами) дозволить синтезувати отримані результати в концепцію реформування (модернізації) системи ЗСО, визначити роль та соціальну сутність підприємництва в цьому процесі. Вирішення такого завдання передбачає встановлення ланцюга понять «послуга – управлінська послуга – державна послуга» та концепції молекули організації (organization molecule), тобто стандартних найменших блоків проектування механізмів державного управління розвитком ЗСО. Аналіз освітнього дискурсу констатує в сучасній ситуації амбівалентність освіти – освіта як діяльність і освіта як послуга, що поставило багатьох педагогів перед вибором стилів реалізації цілей освіти. Звичайно, учень є передусім «виробником», а не тільки «споживачем». Навчання – це не те, що відбувається з учнем, але те, що він сам робить. Те, що вийде в результаті, залежить від якості його власного зусилля в освіті. Учень отримує те, що вкладає. Відтак людина повинна відповідати за власну освіту.

Ключові слова: механізм, управління освітою, «організаційна молекула», торгівля, загальна середня освіта, економічний механізм управління освітою, державні органи управління освітою.

Формул: 0, рис.: 0, табл.: 4, бібл.: 13

Annotation. The notion of "mechanisms for the provision of general education services" and "mechanisms of public administration" are quite diverse. First of all, the concept of "providing general education services" can be widely interpreted - both as a system of ZSO in general, and as its activities and entrepreneurial structures or FOPs (individual entrepreneurs, for example, tutor teachers) outside the formal ZSO system. It can be understood more narrowly, namely: activity of business structures, FOPs, other subjects (for example, unregistered tutors) outside the formal ZSO system; however, as an activity carried out in accordance with the order of the Ministry of Education and Science. The content of the concepts of "mechanisms for the organization of general education services", "the provision of general education services" depends on the concepts of "service, management service, public service". Therefore, the

disclosure of the aggregate of the ZSO as a state management service, justification of the need for a service organization of state management of ZSO, implementation of the principles of management of relations with customers (consumers) will allow synthesising the results in the concept of reforming (upgrading) the ZSO system, determine the role and social nature of entrepreneurship in this process. Solving this problem involves establishing a chain of concepts "service - management service - public service" and the concept of the organization's molecule (organization molecule), that is, the standard smallest blocks of designing mechanisms of state management for the development of ZSO. The analysis of educational discourse states in the present situation the ambivalence of education - education as activity and education as a service that has put many educators in front of choosing the styles of the goals of education. Of course, a student is primarily a "producer", not just a "consumer". Learning is not what happens to a student, but what he does. What will happen as a result depends on the quality of its own efforts in education. The student gets what he invests. Therefore, a person must be responsible for his or her own education.

Key words: *mechanism, education management, "organizational molecule", trade, general secondary education, economic mechanism of education management, state educational management bodies.*

Formulas: 0, fig.: 0, tabl.: 4, bibl.: 13

Постановка проблеми. Ефективна система освіти розуміється як розвиток людських ресурсів, а проблеми суспільства пов'язуються з недосконалістю і низькою якістю освіти. Тому державі визначають активну роль у розвитку освіти. Насамперед, вона повинна зажадати від громадян надбання знань і навичок, необхідних їм для того, щоб стати незалежними членами суспільства. А також допомагати громадянам у знаходженні можливостей самореалізації. Тобто мова йде про дві функції державного управління в галузі освіти – забезпечувати обов'язкову освіту за рахунок держави як необхідний мінімум, по-перше, і, по-друге, здійснювати державне регулювання освіти як послуги, що регулюється ринковим механізмом. Однак є й інша позиція: освіту необхідно перевести в сферу приватного права, на відкритий ринок послуг, зробивши реальним замовником учня в особі його законних представників. Аргументами для такої позиції є дисбаланс між переходом до ринку в економічній сфері і влаштованості масової освіти за адміністративно-командним принципом: знання примусово «розподіляються» за програмами і стандартами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо державного управління системою вищої освіти висвітлюються в дослідженнях Б. Данилишина, Д. Дзвінчука, Г. Дмитренка, К. Корсака, В. Куценко, В. Лугового, В. Майбороди, В. Огнев'юка,

В. Паламарчука, А. Прокопенка, О. Яришко та інших.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження освітньої послуг як «організаційної молекули» механізмів управління освітою.

Виклад основного матеріалу дослідження. Міністри економіки країн Євросоюзу прийняли 15 квітня 1994 р. у рамках Всесвітньої торговельної організації Генеральну угоду з торгівлі і послуг, у якому освіта розглядається саме як послуга, питання «освіта: послуга на відкритому ринку чи суспільне благо?» продовжує бути предметом дискусій. Багато хто вважає, що масова середня загальна освіта повинна бути (і зараз є) суспільним благом, на зразок охорони правопорядку або пенсійного забезпечення, надавачем послуг якої є держава, споживачем – учень.

Безумовно, переведення освіти на відкритий ринок послуг не означає переходу до платності освіти й відмови від механізмів розумного суспільно-державного регулювання сфери освіти. Механізми фінансування можуть бути різними: від гарантованих бюджетом освітніх ваучерів до прямого субсидування суб'єктів ринку.

Спроба віднести сферу освіти, як і сферу культури, до сфери послуг для багатьох виглядає недопустимою («торгівля послугами – це не освіта»).

Проте визнаний фінський експерт у галузі освіти П. Сальберг пояснює феномен успішності фінської системи ЗСО такими її особливостями, як:

- 1) надання однакової базової освіти для всіх;
- 2) дослідницько-орієнтована освіта викладачів;
- 3) культура довіри;
- 4) інтелектуальна відповідальність;
- 5) життєздатне лідерство, що панують у системі ЗСО.

Успіх фінської освіти, на думку дослідника, – це не результат будь-якої основоположної національної реформи освіти, а заснований на безперервному регулюванні навчання відповідно змінних потреб людей і суспільства. П. Сальберг, посилаючись на статтю Rinne і колег (2002), які заявили, що нова риторика й методи нового державного управління принесли революційні зміни в фінському освітньому дискурсі, але не могли укорінитися в освіті так легко, як в інших частинах суспільства, підтверджує думку Аho і колег (2006), які говорять, що в Фінляндії з 1968 р. залишалися незмінними базові цінності і кардинальне бачення освіти як державної послуги (public service). Уряди, незалежно від їхніх лівих чи правих політичних поглядів, оцінювали освіту як ключову державну послугу (public service) для всіх громадян і підтримували їхню впевненість, що тільки високо і широко освічена нація здатна бути успішною на світових ринках. Отже, в основі успішності фінської системи ЗСО – незмінність базових цінностей і кардинального бачення освіти як державної послуги [1].

У дискусії про негативи підходів до освіти як сфери послуг, що ніби породжує феномен відчуженості «школи послуг» від дійсних завдань освітнього розвитку, здається, більше лицемірства, ніж здорового глузду. Що може бути протиставлено освіті як сфері послуг? Взяті з радянської ідеології розуміння послуги як чогось меншовартісного і недостойного в нинішніх умовах призводить до недооцінки вчительської праці як процесу надання освітніх послуг. Спрощене тлумачення послуги в освіті загрожує державному управлінню освітою рецидивом повернення до командного

адміністрування. Суб'єкт-суб'єктна модель освіти вимагає також адекватного розуміння учнем-суб'єктом і його батьками природи діяльності учителя-суб'єкта як надання послуг, що мають бути адекватно сплачені державою чи споживачем, а не як акт безкорисливого служіння. Учитель є реальна людина і не має почуватися рабом освітнього процесу. Звичайно, це етична проблематика, визначення умов, коли сервісна суб'єкт-суб'єктна модель освіти переходить на рівень платонічних відношень Учитель – Учень. І така платонічність можлива, але для цього вчитель має дістати можливість не бути бідним і мати час для творчості.

Здійснюючи атаку на модель освіти як сферу послуг, завуальовується основна ідея сервісного підходу до освіти, а саме: безпосереднім замовником і споживачем послуг, надаваних Міністерством освіти і науки, в ЗСО є учень – маленький, юний, чи молодий громадянин України. А оскільки МОН уроки не проводить, то його послуги опосередковують учителі, директори шкіл та інші лінійні освітні менеджери, які, в свою чергу, є споживачами послуг МОН. Ця теза, видається, є головною, як у визначенні механізмів розвитку освіти, так і в процесі систематизації послуг МОН.

Однак, перш ніж пропонувати використати термінологію сервісного підходу, необхідно визначитися і конкретизувати: що будемо називати сервісом або послугою, що вона буде в себе включати? Термін «послуга» щодо освіти повинен сприйматися як деякий рівень абстракції, необхідний для структурування і подання інформації, розвитку стандартного розуміння, що таке послуга і як її спланувати або спроектувати, тобто освітню послугу необхідно проектувати як і будь-який інший дискретний продукт. Якщо підходити таким чином, тоді все спрощується і стає на свої місця. Очевидно виявляється необхідність стандартизації термінології, створення каталогу послуг як стандартного подання набору або комплексу діяльностей (робіт) навчального

закладу, що представляють собою завершений продукт [2].

Поняття освітніх послуг, діяльність з надання яких підлягає ліцензуванню, визначено постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2007 р. №1019 «Про ліцензування діяльності з надання освітніх послуг». Відповідно п.2. Порядку ліцензування діяльності з надання освітніх послуг, затвердженого цією постановою, ліцензуванню підлягає діяльність з надання таких освітніх послуг:

1) у сфері дошкільної освіти: догляд за дітьми дошкільного віку; виховання і навчання дітей дошкільного віку, корекція їх психологічного і фізичного розвитку;

2) у сфері ЗСО – забезпечення здобуття: початкової загальної освіти; базової загальної середньої освіти; повної загальної середньої освіти;

3) у сфері позашкільної освіти – освітня діяльність за художньо-естетичним, туристично-краєзнавчим, еколого-натуралістичним, науково-технічним, дослідницько-експериментальним, фізкультурно-спортивним або спортивним, військово-патріотичним, бібліотечно-бібліографічним, соціально-реабілітаційним, оздоровчим та гуманітарним напрямками.

У системі ЗСО України про освітні послуги без диференціації їхнього масиву говорять журналісти, якість освітніх послуг є предметом соціологічних досліджень, вивчається погляд батьків на якість освітніх послуг. Особлива увага приділяється наданню додаткових освітніх послуг, відколи Кабінетом Міністрів України видано Постанову від 20.01.1997 за № 38 «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами». На виконання зазначеної постанови Міністерствами освіти, фінансів та економіки України видано спільний наказ від 27.10.1997 за № 383/239/131 «Про затвердження порядку надання платних послуг державними навчальними закладами», який зареєстровано в Міністерстві юстиції України 12.12.1997 за № 596/2400. Практика і процедура надання

додаткових освітніх послуг, механізм розрахунку собівартості і формування ціни платних послуг описані в праці, автори якої вважають, що з переліку платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами, реальна можлива діяльність для школи під назвою «платні послуги» на практиці така:

1) довузівська підготовка старшокласників, у тому числі, створення на території школи платних підготовчих курсів (відділень) вищих навчальних закладів;

2) робота різноманітних гуртків або факультативів, не передбачених робочим навчальним планом школи та її штатним розписом (комп'ютерна підготовка, іноземні мови, хореографія, образотворче мистецтво, гра на музичних інструментах тощо);

3) консультації для різних категорій населення (психологічні, юридичні, економічні тощо);

4) позашкільні спортивні секції; «групи здоров'я» для населення;

5) прокат спортивного інвентарю, іншого обладнання, не задіяного в навчальному процесі;

6) послуги з паркування автомобілів (у позанавчальний час);

Викликає зацікавлення у книзі «Шкільний бюджет у сучасних умовах» пояснення питання «навіщо директору запроваджувати платні послуги?». Виявляється, для легітимізації додаткових до навчального плану занять: «Платні послуги є чи не єдиним способом узаконити різні форми додаткових до навчального плану занять, які проводяться в школі в другій половині дня або у вихідні дні, оплатити ці заняття вчителям» [3].

В Україні переважно досліджується система надання освітніх послуг у ЗВО, лише поодинокі праці стосуються проблематики ЗСО. Зокрема в дисертації В. Шилової подано теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової проблеми вдосконалення державного регулювання ринку освітніх послуг в Україні. Автор надає визначення, що

«освітня послуга є комплексом цілеспрямованих дій юридичної або фізичної особи, результати яких виражаються в корисному ефекті, що задовольняє освітні, наукові і виховні потреби іншої юридичної або фізичної особи» і вважає освітню послугу особливим видом товару, який створюється в освітній галузі і володіє споживчою вартістю, задовольняє освітні потреби особи, суспільства і держави. У цій дисертації встановлено, що система державного регулювання ринку освітніх послуг в Україні через недоліки правового забезпечення державного управління освітою продовжує залишатися зацентралізованою, подібно системі освіти в СРСР, без необхідної гнучкості, можливості швидкої адаптації до законів, умов зовнішнього середовища, суспільних відносин. Зокрема, автор справедливо відзначає, що «Діяльність загальноосвітніх установ бюрократизована більшою мірою, ніж вищих навчальних закладів, наділених чималою автономією» [4].

З іншого боку, існуюча база даних щодо ЗВО не може в повній мірі надати майбутньому абітурієнту вичерпної інформації в питанні вибору навчального закладу. Ринку освітніх послуг можна охарактеризувати як хаотичний щодо визначення необхідних спеціальностей на ринку праці; майбутні абітурієнти; не можуть правильно визначити ВНЗ, відповідний їх особистим запитам. Удосконалення механізму державного регулювання освітніх послуг вбачається через введення таких інструментів як освітнє кредитування, освітнє страхування, державна освітня субсидія; здійснити перегляд податкового законодавства; усунути суперечливість положень законодавчих актів; вдосконалити методіку обчислення освітніх нормативів.

З метою оптимізації системи управління освітніми послугами В. Шилова пропонує удосконалити структуру Міністерства освіти і науки України шляхом створення спеціалізованого урядового органу – Державної служби управління якістю освітніх послуг, яка б здійснювала

контроль за наданням освітніх послуг ВНЗ, розробляла б єдині технології та процедури оцінки якості освіти, обробляла б інформацію про розвиток ринку освітніх послуг в Україні. Систему управління ринком освітніх послуг поліпшить, на її думку, також створення при обласних державних адміністраціях наглядових рад, метою яких був би громадський контроль адміністрацій навчальних закладів; створення сприятливих умов розвитку фондів підтримки навчальних закладів, недержавного сектору в освіті.

Звичайно, такі пропозиції породжені прагненням інституціоналізувати механізм державного регулювання освітніх послуг, але тут постає питання, чим є насправді система державного управління освітою як не механізмом державного регулювання освітніх послуг? Певною мірою можна виправдати створення в рамках державного управління освітою органів управління якістю освіти, які насправді виявляються інституціями вимірювання якості освіти.

Щоб реалізувати потенціал сервісного підходу до освіти, необхідно сумістити концептуальні уявлення про освіту як сферу послуг з теорією публічних послуг, яка активно розробляється в Україні протягом останнього десятиліття, відтоді як Концепція адміністративної реформи в Україні проголосила пріоритетним завданням «законодавче унормування порядку надання органами виконавчої влади державних (управлінських) послуг». Виразниками нової ідеології функціонування виконавчої влади й місцевого самоврядування як діяльності по наданню державних та громадських послуг є дослідники І. Коліушко, В. Тимошук, В. Долечекта ін. Зміна матриці правових координат сучасної людини включає і перехід до нових форм відношення з нею органів виконавчої влади: останні, як і органи місцевого самоврядування, стають «слугами» народу в сфері управління, виконують «управлінські послуги» [5].

Термін «управлінські послуги» запозичений з адміністративного права західних країн. Якщо там він має точну

сферу смислового використання і є найменуванням певного юридичного поняття, вживаного в законодавстві, науковій доктрині та практиці, то в Україні законодавець не квапиться його запроваджувати в спеціальному законі. Після публікації доповіді ОЕСР «Administration as a Service – the Public as a Client» у 1986 р. лише сьогодні як в Україні, так і в Росії, розпочато осмислення цих понять. Опрацювання цих ідей і ухвалення нових установок призвело до впровадження в лексикон державного управління поняття сервісної держави; зокрема це знайшло відображення в Плані; модернізації державного управління, який розробниками розуміється як «крок до сервісної держави».

Саме спрямованість на стратегічні перетворення з метою втілити в життя ідею сервісної держави пронизує пропонувані в збірнику пропозиції.

Концепція адміністративної реформи в Україні розмежовує суспільну систему послуг на державні та ринкові послуги (в тексті концепції вжито зворот «послуги, які можливо знайти на ринку послуг»). Проте в цьому документі «управлінські послуги» залишилися лише концептуальними утвореннями, натомість у лексикон і практику державного

управління увійшло поняття «надання органами виконавчої влади державних, у тому числі адміністративних послуг». На серпень 2010 р. базовим нормативно-правовим актом, який регулює питання надання адміністративних послуг є постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737 «Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг», якою затверджено Тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних послуг. Окрім нього, залишалися чинними також інші нормативно-правові акти. Внаслідок цих рішень були розроблені Переліки адміністративних послуг, що надаються відділами освіти районних державних адміністрацій, та відповідні Стандарти надання адміністративних послуг. Вибірковий розгляд цих переліків, здійснений за інформацією сайтів райдержадміністрацій в мережі Інтернет упродовж 2010 р., (табл. 1) свідчить, що під загальною назвою «державні послуги» чи «адміністративні послуги» наводяться різні типи діяльності, які не завжди є державними чи адміністративними послугами та послугами взагалі відповідно до свого функціонального навантаження.

Таблиця 1

**Перелік державних та адміністративних послуг, що надаються відділом освіти
Калуської райдержадміністрації**

Назва державної та адміністративної послуги	Найменування органу, в сфері якого надається послуга
Ведуть облік дітей дошкільного та шкільного віку	Районна державна адміністрація
Здійснює атестацію дошкільних навчальних установ, розташованих на певній території	Районна державна адміністрація
Здійснює атестацію педагогічних працівників	Районна державна адміністрація
Здійснює атестацію педагогічних працівників дошкільних освітніх установ	Районна державна адміністрація

Джерело: складено автором на основі [6]

Постають складні методологічні питання: чим відрізняються власне державні послуги від адміністративних? Управлінські послуги від адміністративних? До якого виду послуг потрібно зарахувати послуги державної системи освіти, так звані освітні послуги?

Якщо проаналізувати, то процес навчання учня в навчальних закладах ЗСО підпадає під основні ознаки адміністративних послуг, які сформульовані в Методичних рекомендаціях щодо підготовки інформації про надання адміністративних послуг (Додаток 2 до наказу МОН України від

20.07.07р. №643). Порівняння однак адміністративних послуг і навчання в ЗНЗ узагальнено в таблиці. Відтак система ЗСО

як механізм надання освітніх послуг може бути розглянута в цілому як державна управлінська послуга (табл. 2-4).

Таблиця 2

Перелік адміністративних послуг, що надаються відділом освіти Новоград-Волинської районної державної адміністрації

Найменування послуги	Структурний підрозділ, який надає послуги, його керівник
Надання дозволу на організацію індивідуального навчання	Методичний центр відділу освіти Новоград-Волинської райдержадміністрації / Рудюк Т.
Надання дозволу на отримання освіти екстерном	Методичний центр відділу освіти Новоград-Волинської райдержадміністрації / Лопатюк В.
Реєстрація учасників зовнішнього незалежного оцінювання	Методичний центр відділу освіти Новоград-Волинської райдержадміністрації / Мамчуровська Н.
Видача цільових направлень	Відділ освіти, головний спеціаліст/Ващенко Н.

Джерело: складено автором на основі [7]

Таблиця 3

Перелік адміністративних послуг, що надаються Міністерством освіти і науки України

Найменування адміністративних послуг	Надавач послуги
Проведення реєстрації технологічних парків	Департамент інновацій та трансферу технологій
Проведення реєстрації проектів технологічних парків	Департамент інновацій та трансферу технологій
Проведення реєстрації інноваційних проектів	Департамент інновацій та трансферу технологій
Проставлення спеціального штампу «Apostille» (спрощена процедура легалізації документів про освіту)	Департамент міжнародного співробітництва та європейської інтеграції
Видача ліцензій на виробництво дисків для лазерних систем зчитування, матриць	Державний департамент інтелектуальної власності
Видача свідоцтв про облік організацій колективного управління	Державний департамент інтелектуальної власності
Видача свідоцтв про визначення організації колективного управління уповноваженою організацією	Державний департамент інтелектуальної власності
Видача контрольних марок на розповсюдження примірників аудіовізуальних творів фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних	Державний департамент інтелектуальної власності
Нострифікація (визнання іноземних документів про освіту)	Управління ліцензування, акредитації та нострифікації

Джерело: складено автором на основі [8]

Таблиця 4

Порівняння ознак адміністративних послуг і навчання в ЗНЗ

Основні ознаки адміністративних послуг	Основні ознаки навчання в ЗНЗ
Повноваження щодо їх надання закріплені законом і нормативно-правовим актом за органом влади	Повноваження щодо його надання закріплені законом і нормативно-правовим актом за органом влади – МОН.
Наданню державної послуги завжди передують звернення (заява) фізичної або юридичної особи до державного органу	Батьки звертаються до школи з заявою про зарахування на навчання їхньої дитини
Замовник послуги може вільно отримати інформацію та консультацію щодо умов її надання	Так само, але почасти інформація про навчання не завжди відкрита й доступна
Відповідно до закону особа має право вимагати від органу влади розгляду свого звернення (заяви)	Так само
Результатом розгляду заяви є владне рішення державного органу (адміністративний акт), в якому зазначено конкретного адресата (споживача цієї послуги).	Результатом розгляду заяви батьків є владне рішення державного органу, у якому зазначено конкретного адресата (споживача цієї послуги) – наказ про зарахування та наказ про видання атестату.

Джерело: складено автором на основі [9]

Обґрунтуємо це, розглянувши детально сутність загальної державної управлінської послуги з позиції адміністративного процедурного права.

О. Люхтергандт проводить принципове розрізнення між послугами для загалу та послугами індивідуумам, вказуючи на два види управлінських послуг:

1) послуги державного управління щодо всього в загальному сенсі;

2) послуги державного управління певним окремим громадянам (фізичним або юридичним особам) за їх заявою.

Загальні послуги надаються установами поточно, без заяви та «безкоштовно». Установи виконують такі послуги на основі передбаченої законом компетенції та їх обов'язку здійснювати поточну діяльність, витрати, спричинені такими послугами, фінансуються із загального державного бюджету, тобто за рахунок загальних надходжень від податків.

Послуги окремим особам (фізичним або юридичним) є особливі послуги, які слугують задоволенню індивідуальних особистих інтересів і виконуються або можуть виконуватись установами (посадовими особами) тільки за заявою відповідної особи, бо держава без такої заяви не може знати, які саме має ця особа інтереси. Те ж саме стосується послуг на комунальному рівні. У зв'язку з цим послуги, які державне (або комунальне) управління надає окремим особам, принципово можуть ними оплачуватись. Із загального бюджету, тобто з коштів від податкових надходжень, вони не можуть фінансуватись, бо йдеться про задоволення індивідуальних особистих бажань громадян» [10].

Відповідно такому спостереженню, як на нашу думку, доцільну й адекватну класифікацію послуг органів державної влади пропонує В. Сороко, зазначаючи, що визначення видів державних послуг доцільно виконати з урахуванням адресатів певному колу користувачів. Наприклад: державні послуги, що надаються невизначеному колу осіб – управлінські послуги; державні послуги, що надаються конкретному користувачу – державні

адміністративні послуги. Таким чином, терміни «управлінська послуга» і «адміністративна послуга» автор розглядає не як синоніми, а як два самостійних види діяльності державних органів. В. Сороко пропонує вживати термін «державні послуги» як консолідуючий, що об'єднує поняття управлінська і адміністративна послуга. Під державною послугою дослідник розуміє дії державних органів стосовно реалізації функцій і завдань держави, визначених Конституцією України, іншими законодавчими актами. Послугами в цьому випадку є надання користувачам результатів виконання функцій державних органів, що являє собою зобов'язання держави перед громадянами забезпечити реалізацію їх прав і обов'язків. Управлінську послугу В. Сороко розглядає як функціональну діяльність державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя; адміністративну послугу – як дію виконавчого механізму державного органу чи його апарату щодо забезпечення інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку.

Нерозвиненість адміністративного процедурного права в Україні позбавляє освіту і ЗСО важливого засобу забезпечення законності управлінської діяльності в освіті стосовно громадянина (фізичної або юридичної особи) та суспільства в цілому. Адміністративні процедурні закони, що утвердилися в європейському правовому і освітньому просторах, прагнуть зменшити стратегічно слабке становище громадянина перед державними установами виконавчої влади. Як вказує О. Люхтергандт, «стан відносин переваги та підлеглості (субординації) між державою та громадянином зменшується завдяки такому право-державному «фокусу» та наближається до типового для

відносин між приватними громадянами стану рівності (координації)».

На наше переконання, для розвитку ЗСО як соціоекономічної системи надання ЗСО має розглядатися надання загальної державної управлінської послуги, що призводить до важливих наслідків у системі державного управління [11].

Осмилення стратегічних завдань адміністративної реформи проводилося з метою запровадження нової концепції (ідеології) функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності із забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг. Очікування полягали в трансформації Української державності в державу для людини. Тоталітарному стереотипу щодо жорсткої ієрархічної природи держави, за якої її вищі органи директивно управляють нижчими, а найнижчою ланкою державного організму, його «гвинтиками» є прості громадяни, протиставляється сучасне розуміння демократичної держави. Його квінтесенція полягає в тому, що «не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі в суспільства. Це означає, що держава не управляє громадянами, а надає їм управлінські послуги, тобто вчиняє різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації ними своїх прав та свобод. Система надання управлінських послуг має бути організована таким чином, щоб це було зручно громадянам (а не чиновникам), займало мінімум часу, довідок та грошей».

Таке розуміння дає підстави для інтерпретації державного управління як системи надання управлінських послуг, навіть якщо мова не йде про звернення громадян за ними. У зв'язку з цим актуально розглянути освіту як державну послугу, зокрема ЗСО. Усвідомлення так ЗСО є методологічним положенням для аналізу державного управління ЗСО як системи управління відношеннями з клієнтами.

Трактування освіти як державної управлінської послуги надає можливість розв'язати зрештою проблему ставлення

держави до приватної освіти, яка не вирішується роками. Розвиток приватного сектору ЗСО для державного управління та й багатьох стейкхолдерів не розглядається і не сприймається як точка розвитку ЗСО, адже мова йде про забезпечення обов'язкової освіти менше 1% учнів України, які навчаються в приватних ЗНЗ. Нефінансування приватних навчальних закладів ЗСО на виконання ними державного стандарту освіти, зокрема забезпечення їх учнів підручниками, має бути поціноване як ненадання державної управлінської послуги на освіту цим учням та їхнім батькам.

Державна управлінська послуга – це індивідуалізація механізму державного управління. З іншого боку, механізм державного управління – це засіб (план) надання індивідуальних управлінських послуг. Зрештою, державна управлінська послуга – це ключовий елемент (одиниця), з яких складаються механізми державного управління.

Освітню послугу, надавачами якої є окремих державний навчальний заклад, водночас можна розглядати як державну (управлінську) послугу. Якщо розглядати освіту як послугу, міркування про її якість можуть бути більш конкретними. Незважаючи на те, що в цьому випадку розуміння освіти як категорії соціального блага відсувається на задній план, можна відстежити не тільки статус і компетенцію суб'єкта, що надає послуги (виконавця / послугонадавача), але й умови надання освітніх послуг, що впливають на їхню якість, а також урахувати можливості, інтереси і приватні вигоди осіб, що споживають ці послуги (замовників/послугоотримувачів).

Про освітню послугу і проблеми її якості говорять переважно щодо сфери вищої освіти, де споживачами виступають студенти. Річке зростання кількості ЗВО призвело до значного розширення пропозиції освітніх послуг. Цей процес носив (і багато в чому продовжує носити) стихійний характер. Незважаючи на те, що законодавчу базу останніх років, яка регламентує такий процес, не можна

назвати бідною, система оцінки якості освітньої послуги в ній є недосконалою. Нормативні акти, присвячені освітній діяльності, стосуються забезпечення якості освітньої послуги, але їхній аналіз в основному зводиться до створення механізмів зовнішнього контролю за діяльністю освітньої установи.

Так, І. Жилияєв, констатує сформованість ринку освітніх послуг вищої школи України, визнає недосконалим законодавче забезпечення регулювання цього ринку, яке передусім не враховує процеси маркетингу освітніх послуг, до яких зараховуються:

1) коммодифікація – трансформація в суспільній свідомості публічного блага в товар, надання йому якостей товару, виробленого для купівлі-продажу;

2) стандартизація – виділення якісних характеристик «товарного» блага для вимірювання за допомогою інструментів: правил і конвенцій; метрологічних систем; текстів, дискурсів і нарративів;

3) калькуляція (ціноутворення) – проведення грошової оцінки «блага», що пропонується на продаж, інших трансакцій з метою визначення його вартості;

4) легітимізація цін – подолання суперечливих визначень і оцінок «товарного» блага і вироблення механізмів ціноутворення, зрозумілих споживачам.

В Україні відбувається невпинна коммодифікація освітніх послуг. Значна частина населення «погодилося» з думкою, що освітня послуга є товаром. Витрати домогосподарств на освіту у 1999-2009 рр. постійно зростали і досягнули 10-11% від грошових витрат.

Не можна не погодитися з висновком І. Жилияєва, що освіта одночасно є інвестицією і споживанням; приватним і публічним благом – споживаючи та інвестуючи в освіту, людина індивідуально збільшує людський капітал, суспільство – збільшує загальний рівень освіченості нації.

Базисом якісної освіти є достатнє і доступне методичне забезпечення діяльності навчальних закладів усіх рівнів, спрямоване на вдосконалення професійної

компетентності педагогічних працівників. Керівництво навчально-методичним процесом – компетенція Міністерства освіти і науки України, яке фінансується за окремою бюджетною програмою «Методичне забезпечення діяльності навчальних закладів». Рахунковою палатою встановлено, що в 2006-2007 рр. Міністерство освіти і науки України та його провідна установа в сфері методичного забезпечення – Інститут інноваційних технологій і змісту освіти – кошти державного бюджету на ці напрями використовували неефективно. Міністерство не володіє повною інформацією щодо забезпеченості та потреби навчально-методичної літератури відповідно до структури освіти, навчальних планів і кількості найменувань схваленої та рекомендованої навчально-методичної літератури; не координує процес методичного забезпечення, схваливши і рекомендувавши для використання 3819 методик, за рахунок держбюджету видано лише 76 найменувань методичної літератури [12].

Не фокусування державного управління ЗСО на принципах надання державних управлінських послуг, зокрема, у галузі методичного забезпечення діяльності навчальних закладів усіх рівнів, дистанціює від актуальних потреб учасників освітнього процесу наукову роботу та систему аналітичної, організаційної, діагностичної, пошукової, дослідницької, науково-практичної та інформаційної діяльності.

Відсутність чіткого визначення МОН складових методичного забезпечення діяльності навчальних закладів, існуюча непрозора система формування завдань та планування видатків державного бюджету на методичне забезпечення діяльності навчальних закладів призвели до неефективного використання коштів загального фонду державного бюджету на суму 10,9 мільйона гривень з порушеннями чинного законодавства й не відповідно до затверджених напрямів. Наявні ресурси розпорозувалися і

витрачалися, крім методичної діяльності, на потреби міністерства. Цей факт традиційно можна списати на недосконалість фінансового планування у МОН, але, на наш погляд, передусім він породжений відсутністю бачення методичного забезпечення діяльності навчальних закладів, вдосконалення професійної компетентності педагогічних працівників як відповідної управлінської послуги з боку МОН, яка має надаватися за відповідним стандартом.

Методичні рекомендації МОН щодо підготовки інформації про надання адміністративних послуг (Додаток 2 до наказу МОН України від 20.07.07 №643) зараховують до адміністративних послуг як складової державних послуг переважно послуги з реєстрації та видачі дозволів, довідок, ліцензій, свідоцтв тощо. Формуючи підхід щодо віднесення процесів реалізації повноважень державних органів до категорії державних послуг та основні ознаки адміністративних послуг, ці Методичні рекомендації визначають загальну структуру надання адміністративної послуги (порядок) з таких блоків:

- замовник послуги (потенційний споживач);
- нормативно-правове забезпечення послуги;
- перелік і вимоги до документального супроводження/звернення щодо надання послуги (супроводжувальні документи);
- процедура замовлення послуги;
- процеси реалізації послуги в державному органі;
- форма і зміст результату, який має бути наданий споживачу послуги;
- терміни, що використані в процесі опису послуги.

Також Методичні рекомендації визначають вимоги до опису послуги з таких десяти елементів:

1. Назва послуги (наприклад, «нострифікація», «отримання ліцензії на здійснення освітньої діяльності», «Apostille», «надання дозволу на одержання сертифікатів про освіту», «видача ліцензій на виробництво дисків»,

«видача свідоцтв про облік організацій колективного управління», «реєстрація технологічних парків, проектів технологічних парків, інноваційних проектів»);

2. Перелік потенційних споживачів послуги;

3. Назва державного органу, який надає послугу, тип і вид послуги:

тип державної послуги – наприклад, адміністративна;

вид послуги – наприклад, реєстрація, нострифікація, апостиль, видача свідоцтв;

4. Вичерпні дані про нормативно-правове забезпечення надання послуги;

5. Зміст послуги;

6. Оплата за надання послуги та процедура проведення оплати;

7. Результати надання послуги;

8. Відповідальність за надання послуги;

9. Схема внутрішнього моніторингу процесів надання послуги;

10. Визначення базових термінів, які використовуються для опису процесів надання послуги.

І хоча структура (порядок) та вимоги до опису надання послуги стосуються адміністративних послуг (реєстраційно-дозвільних), вони можуть бути використані для структурування та опису надання усіх інших послуг державного управління, з яких складається діяльність системи державного управління [13].

Постає питання, а чи є якісь процеси в системі державного управління, які не можуть вважатися послугами. Окремі зауваження, що не може вважатися адміністративними послугами (наприклад, контрольно-ревізійна діяльність), відповіді на це питання не надають, адже послуга є багатоелементною діяльністю, структурою із задоволення потреб населення, відтак та ж сама контрольно-ревізійна чи господарська діяльність органів державного управління є елементами загальної структури послуг, які забезпечуються системою державного управління. Т. Маматова довела, що реалізація функції державного контролю по суті є публічною послугою, що надається неявно визначеному клієнту, і

запропонувала модель процесу реалізації функції державного контролю як надання публічної послуги. «Наукові дискусії щодо поняття державної послуги, як правило, пов'язані з тим або іншим розумінням «сервісної» концепції держави, що одержала широке поширення в США і ряді країн Західної Європи в 80-х -90-х рр. минулого століття. Відповідно до цієї концепції, зміст і призначення держави полягає в служінні індивідові, і, при її буквальному тлумаченні, практично будь-яка діяльність держави із взаємодії з індивідом виявляється державною послугою».

Ми вважаємо, що в системі державного управління ЗСО поза послугами більше нічого немає і не може бути. «Організаційною молекулою» системи державного управління є саме послуга.

Термін «організаційна молекула» тут вжито у значенні метафори для шуканої «одиниці» управлінської діяльності. Пошук елементарної складової одиниці певного явища – загальнонауковий підхід. У педагогіці давно тривають суперечки про одиницю освіти та навчального процесу. Аналогічно в теорії управління теж шукають таку одиницю.

Прикладом такого пошуку є підхід до проектування організацій, заснований на архітектурних принципах, який забезпечує рамку спрощення проблем організаційного проектування. Д. Морабіто, І. Сак, А. Бхаті (1999) для моделювання організацій ввели нове поняття молекули організації. За аналогією з архітектурою, яка проектує оригінальні конструкції на базі стандартних модулів, вони запропонували концептуальну модель модулів, названих ними «організаційними молекулами», як стандартних блоків організаційної архітектури (An organization molecule is the building block of design). Молекула організації – це інтеграція відомих понять управління або галузей (таких, як бізнес-процес, інформація, культура, знання, структура, стратегія тощо), – одна молекула для кожного типу організаційної галузі або концепції управління. Автори пропонують використовувати молекулу,

щоб проектувати галузь і створити «архітектуру в маленькому» (architecture-in-the-small). З'єднуючи кілька молекул в організаційні патерни, створюють «архітектуру у великому» (architecture-in-the-large). Їхній підхід пропонує механізм моделювання, що охоплює організаційне структурування, організаційне знання і навчання, технології та інструменти. Такі патерни (зразки) – в основі конкурентоздатної експресії організацій. Моделювання організації може бути розцінене як менеджмент інформаційних систем (MIS), який спрощує процес управління за допомогою розміщення усіх джерел управління в одному місці, так що найважливіші функції здійснюються з одного централізованого місцезнаходження.

Висновки. Узагальнюючи вищезазначене, механізми управління системою ЗСО можемо представити загалом як певну систему «організаційних молекул» – управлінських, адміністративних, господарських, освітніх.

Література:

1. Sahlberg Pasi. Beyond autonomy and accountability: Differing strategies to raising student achievement. Paper presented at the European School Heads Association (ESHA). Conference in Roma, Italy, 2nd November, 2006. P. 23-31.
2. Rinne, R., Kivirauma, J. and Simola, H. (2002) Shoots of revisionist education policy or just slow readjustment? *Journal of Education Policy*. 2002. 17(6). P. 643-659.
3. Aho E., Pitkänen K. and Sahlberg P. Policy development and reform principles of basic and secondary education in Finland since 1968. Washington, DC: World Bank, 2006.
4. Манько Наталія Якість освітніх послуг: погляд батьків. Новини з міста Комсомольськ. Проект "Голос громадськості" URL : <http://www.pvp.org.ua/ukr/news/chronology/?id=857&f=41209>.
5. Ковальчук О. В., Оленич Т. О., Паращенко Л. І. Шкільний бюджет у сучасних умовах : практико-орієнтований посібник для директора школи. Київ : Факт, 2009. С.35-37.
6. Шилова В. І. Державне регулювання ринку освітніх послуг в Україні: автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 Гуманітарний ун-т "Запорізький ін-т держ. та муніципального управління". Запоріжжя, 2007. 20 с.

7. Коліушко І., Тимошук В. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права. *Право України*. 2001. № 5. С. 35-42.

8. Долечек В. С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 Національна академія держ. управління при Президентові України. Київ, 2005. 20 с.

9. Парашенко Л. І. Проблеми трансформації системи державного управління загальною середньою освітою в Україні (методологічний аспект). *Освіта і управління*, 2010. т. 13, №1. С.72-81.

10. Сороко В. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців. *Вісн. держ. служби*. 2004. № 3. С. 11 – 19.

11. Волюнкін М. В. Образовательная услуга: проблемы качества. *Высшее образование сегодня*. 2004. №12. С. 24-26.

12. Коженко Я. В., Мамычев А. Ю. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации. *Власть*. 2010. № 3. С. 44–46.

13. Яременко Л. М. Організаційно-економічні механізми державного управління вищою освітою в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.03 Науково-дослідний економічний ін-т. Київ, 2008. 20 с.

7. Koliushko, I. Tymoschuk, V. (2001) "Management services - a new institute of administrative law", *Pravo Ukrainy*, № 5. P. 35-42.

8. Dolechek, V. S. (2005) "Granting of administrative services to the population by bodies of executive power of Ukraine: organizational and legal aspect" Ph.D. Thesis, mechanisms of public administration, National Academy of State. Management under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

9. Paraschenko, L. I. (2010) "Problems of the Transformation of the Public Administration System with General Secondary Education in Ukraine (Methodological Aspect)", *Osvita i upravlinnya*, т. 13, №1. pp.72-81.

10. Soroko, V. (2004) "Conceptual approach to the problem of introduction of the institute of providing state services into the practice of civil servants", *Visnyk derzhavnoyi sluzhby*, № 3. pp. 11 – 19.

11. Volynkina, M. V. (2004) "Educational service: quality problems", *Vysshye obrazovaniye segodnya*, №12. pp. 24-26.

12. Kozhenko, Ya. V. Mamychev, A. Y. (2010) "Service State: Problems of Implementation Theory and Practice", *Vlast*, № 3. pp. 44–46.

13. Yaremenko, L. M. (2008) "Organizational and Economic Mechanisms of Public Administration of Higher Education in Ukraine", Ph.D. Thesis, Global economy, Scientific-research economic institute, Kyiv, Ukraine.

Reference:

1. Sahlberg, Pasi (2006) "Beyond autonomy and accountability: Differing strategies to raising student achievement" *Dopovid', predstavlena v Yevropeys'kiy asotsiatsiyi kerivnykiv shkil (ESHA) [The report is presented at the European Association of School Managers (ESHA)] Conference in Roma, Italy, 2nd November*. pp. 23-31.

2. Rinne, R. Kivirauma, J. and Simola, H. (2002) "Shoots of revisionist education policy or just slow readjustment?" *Journal of Education Policy*. 17(6). p. 643-659.

3. Aho, E. Pitkänen, K. and Sahlberg, P. (2006) "Policy development and reform principles of basic and secondary education in Finland since 1968" Washington, DC: World Bank.

4. Manko, Natali "Quality of educational services: the view of parents. News from Komsomolsk", *Proekt "Holos hromadskosti"*, available at: <http://www.pvp.org.ua/ukr/news/chronology/?id=857&f=412> 09.

5. Kovalchuk, O. V., Olenich T. O., Paraschenko L. I. *Shkil'nyy byudzheth u suchasnykh umovakh* [School budget in modern conditions], Fakt, Kyiv, Ukraine.

6. Shilova, V. I. (2007) "State regulation of the educational services market in Ukraine", Abstract of doc. dissertation, Zaporizhzhya Institute of State and Municipal Management, Zaporizhzhya, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 25.05.2019 р.