

УДК 37.013:371.2

Ахмедова Олена Олегівна, кандидат наук з державного управління, доцент. Харківський національний економічний університет імені С. Кузнеця, 61166, м. Харків, пр. Науки, 9-А, тел.: (057) 702-07-16, e-mail: yelena.akhmedova@hneu.net, <https://orcid.org/0000-0003-1573-7710>

Аведян Людмила Йосипівна, кандидат економічних наук, доцент. Харківський національний економічний університет імені С. Кузнеця, 61166, м. Харків, пр. Науки, 9-А, тел.: (057)702-18-34, e-mail: lyudaved@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-4636-6898>

Зілінська Аліна Сергіївна, PhD, викладач. Харківський національний економічний університет імені С. Кузнеця, 61166, м. Харків, пр. Науки, 9-А, тел.: (057)702-18-34, e-mail: alina_0707@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-6591-0051>

ІННОВАЦІЙНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДЛЯ ЯКОСТІ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ

Анотація. Проаналізовано проблему інноваційного забезпечення публічного управління якістю освіти, що стосується не лише сучасного європейського освітнього простору, а й розвитку гуманітарної політики країни. Проведено комплексне дослідження сфери освіти як об'єкта публічного адміністрування, здійснено розмежування понять «освіта», «освітня послуга». Встановлено, що сучасне освітнє законодавство перебуває у стадії реформування, потребує оновлення та вдосконалення, а значна кількість нормативно-правових актів у цій сфері, обумовлена різноманіттям освітніх відносин, відтак освітянська галузь зазнає державного впливу через чітку нормативну регламентацію відносин у цій сфері. Визначено, що в Україні розроблено план з покращення та адаптації національної системи забезпечення якості вищої освіти згідно до стандартів та норм Європейської мережі забезпечення якості. З'ясовано, що наявні переваги та потенційні ризики спонукають здійснювати подальше впровадження інноваційних технологій для удосконалення системи управління якістю із залученням європейських партнерів, які мають значний досвід у цій сфері.

Ключові слова: інновації, інноваційні технології, публічне управління, публічне адміністрування, якість, освіта, освітня послуга.

Akhmedova Olena Olehivna, candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor. Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics, 61166, Kharkiv, 9-A, Ave. Nauki, tel. : (057) 702-07-16, e-mail: yelena.akhmedova@hneu.net, <https://orcid.org/0000-0003-1573-7710>

Avedyan Lyudmyla Yosypivna, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor. Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics, 61166, Kharkiv, 9-A, Ave. Nauki, tel. : (057) 702-18-34, e-mail: lyudaved@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-4636-6898>

Zilinska Alina Sergeevna, PhD, teacher. Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics, 61166, Kharkiv, 9-A, Ave. Nauki, tel .: (057) 702-18-34, e-mail: alina_0707@ukr.net, [https:// orcid .org / 0000-0002-6591-0051](https://orcid.org/0000-0002-6591-0051)

INNOVATIVE TRANSFORMATIONS OF PUBLIC GOVERNANCE FOR QUALITY OF EDUCATIONAL SERVICES

Abstract. The problem of public quality management of education, which concerns not only the modern European educational space, but also the innovative development of humanitarian policy of the country, is analyzed. A comprehensive study of education as an object of public administration and legal regulation is conducted, a distinction between the concepts of "education", "educational service" has been made. The characteristic features and problems of the market of educational services in the conditions of social transformations are outlined. It was found that the formation of the market of educational services is an unconditional advantage in the context of globalization and the innovative and dynamic process of changes in all spheres of social development. Solving problems is necessary for the effective functioning of this area, but impossible without state intervention through public management and administration. The definition of the concept of public quality management of educational services as the activity of subjects of public administration to establish, change or terminate the rights and responsibilities of participants in educational relations through the adoption of regulations, administrative acts, legally significant actions in order to meet the needs of the individual, society and the state, is given. It is established that modern educational legislation is in the process of reform, needs updating and improvement, and a significant number of regulations in this area due to the diversity of educational relations, so the education sector is subject to state influence through clear regulations in this area. It is determined that Ukraine has developed a plan to improve and adapt the national quality assurance system of higher education in accordance with the standards and norms of the European Quality Assurance Network. It was found that the existing advantages and potential risks encourage further implementation and improvement of the quality management system with the involvement of European partners who have significant experience in this field.

Key words: innovations, innovative technologies, public management, public administration, quality, education, educational service.

Постановка проблеми. Однією з передумов сталого розвитку суспільства слугує якісна й ефективна система надання освітніх послуг. Освіта – важливий стратегічний ресурс формування самодостатньої особистості, забезпечення національних інтересів, створення позитивного іміджу держави на міжнародній арені. Варто зазначити, що освіта, трансформувавшись у інтегральну систему освітніх структур, відносин та діяльності, виконує функцію забезпечення відтворення і розвитку інтелектуального потенціалу планетарного (глобального) суспільства, причому на всіх рівнях управління. Якість освіти лежить в основі забезпечення та підвищення якості життя людини

як головної мети існування держави. Цей критерій є базовим, посідає особливе місце у процесі реформування українського суспільства та є складовою соціальної функції державного управління. Водночас сфера освіти та адміністрування нею перебуває на черговому етапі реформування, охопивши всі рівні освіти: від дошкільної освіти до наукового рівня вищої освіти. Будь-яке реформування, зокрема, якщо воно стосується адміністрування у сфері освіти, повинне базуватися на широкому застосуванні інноваційних технологій для підвищення якості надання освітніх послуг.

Аналіз останніх досліджень. На сьогодні розвиток України значною мірою залежить від реалізації державно управлінських реформ, наявності освіченої та кваліфікованої робочої сили і ефективного використання природних та людських ресурсів. При цьому проблема забезпечення якості освіти на всіх етапах її набуття, з огляду на свою соціальну, економічну та культурну значущість, визначається на рівні одного з пріоритетних напрямів.

Дослідженнями вказаної проблематики займалося багато вітчизняних вчених у галузі права та публічного управління, зокрема В.Б. Авер'янов, А.В. Андреєв, Г.В. Атаманчук, С.А. Вавренюк, Д.Л. Ворон, Н.Л. Губерська, В.А. Гуменюк, С.М. Домбровська, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, М.Н. Курко, О.В. Кузьменка, О.В. Лавриненко, С.А. Мороз, В.М. Огаренко, О.І. Остапенко, О.В. Перчук, Г.А. Поляновський, М.І. Степаненко, С.Г. Стеценко, Р.В. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, Р.Г. Щокін та інші. Проте фінансово-правові аспекти процесу публічного адміністрування якістю освітніх послуг в сучасних умовах є недостатньо дослідженими і потребують системного аналізу домінантних складових та шляхів оптимізації.

Мета статті. Метою статті є обґрунтування необхідності застосування інноваційних технологій для модернізації системи публічного адміністрування освітньої галузі та якості надання освітніх послуг в умовах суспільних трансформацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Якісна система надання освітніх послуг є однією з передумов сталого розвитку держави. В умовах європейської та світової інтеграції України, а також становлення ринкової економіки, освіта стає товаром на ринку надання послуг та залежно від її якості та ефективності управління нею, будучи тісно пов'язаною з ринком праці та соціально економічною сферою розвитку суспільства загалом, виступає інвестицією в майбутнє.

Важливо відмітити, що в цьому випадку об'єктом ринкових відносин виступає не освіта, як процес і результат засвоєння знань, умінь і навичок, що є елементом інтелектуальної сфери, а освітня послуга як «комплекс дій суб'єкта освітньої діяльності, визначених законодавством, освітньою програмою та/або договором, що мають визначену вартість та спрямовані на досягнення здобувачем освіти очікуваних результатів навчання» [4]. Тому публічне адміністрування у сфері освітніх послуг має здійснюватися на основі застосування інноваційних технологій з урахуванням особливостей такого специфічного товару.

Освіта як комплексне та багатоманітне явище була і залишається об'єктом досліджень науковців різних галузей, тому її зміст не обмежується нормативно закріпленим визначенням, а варіюється залежно від галузі знань. Нова система управління освітою має забезпечити прискорений випереджальний інноваційний розвиток, а також забезпечити умови для розвитку, самоствердження та самореалізації кожної особистості протягом життя. У Національній доктрині розвитку освіти України сказано, що «сучасна система управління освітою має розвиватися як державно громадська, повинна враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономії навчальних закладів, конкурентоспроможність їх освітніх послуг» [4].

У рамках здійснення публічного адміністрування освіти слід розглядати як «суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також визначає компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти» [6].

На думку Г.О. Пономаренка, освітня послуга в цьому випадку виступає як «діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язана із забезпеченням реалізації конституційних прав людини і громадянина на отримання освіти (передачі протягом певного часу або постійно сукупності знань, умінь та навичок, що визначають певний їх рівень або ступінь) на платній чи безоплатній основі, що здатна задовольнити потреби особи, суспільства та держави» [3, с. 13]

Освіті як об'єкту публічного адміністрування властиві певні особливості: багатоступеневість; зв'язок освіти із різними сферами суспільного життя; значна кількість проблем, які впливають на якість надання освітніх послуг та які можуть бути вирішені саме під час використання нових підходів та технологій. Серед проблемних моментів публічного адміністрування у сфері освіти варто вказати на відсутність законодавчого ви значення поняття «публічне адміністрування», недостатнє правове забезпечення окремих освітніх складових (дистанційна освіта, інтерактивна освіта, післядипломна освіта тощо), значна кількість закладів різної форми власності, які надають освітні послуги. Вважаємо, що інноваційним можна визначити підхід, що впроваджується Міністерством освіти і науки, переорієнтації освітньої системи від кількісного оцінювання рівня знань, на якісні показники надання адміністративних освітніх послуг та забезпечення ефективного функціонування сфери освіти шляхом встановлення рівних і прозорих умов та правил [1, с. 150].

Ринок освітніх послуг характеризується низкою ознак: 1) різноманіттям форм і видів освітніх послуг; 2) наявністю широкої мережі недержавних суб'єктів на дання освітніх послуг; 3) орієнтацією на потреби ринку праці; 4) поглибленням селективної функції освіти; 5) динамічністю та високим рівнем адаптації освіти до вимог сьогодення. Однак є ряд суттєвих недоліків:

По-перше, через відсутність чистої конкуренції між приватними та державними закладами освіти та дієвих механізмів регулювання цінової політики за надання освітніх послуг посилюється тенденція до зменшення кількості споживачів на ринку вищої освіти та їх соціальної стратифікації.

По-друге, спостерігається дисбаланс між попитом і пропозицією на ринку освітніх послуг, що супроводжується зменшенням чисельності представників робітничих професій.

По-третє, відчувається розрив між теоретичними знаннями, які учні (студенти) отримують в закладах освіти, і практичними навичками, які потрібні роботодавцям.

Враховуючи перераховані недоліки, постає питання державного сприяння впровадженню інноваційних підходів в питаннях регулювання відносин між суб'єктами на ринку освітніх послуг. Необхідно зосередити увагу на таких аспектах:

забезпечення якості освіти шляхом заохочення здорової конкуренції між закладами освіти різних форм власності, регулювання цінової політики;

впровадження єдиних новітніх освітніх стандартів, зорієнтованих на європейський освітній простір на всіх рівнях освіти та усіх її напрямках;

забезпечення спрямованості ринку освітніх послуг на ринок праці та подолання прірви між попитом і пропозицією, що сприятиме не лише задоволенню потреб суспільства, а й економічному зростанню [1, с. 150].

Таким чином, становлення ринку освітніх послуг є безумовною перевагою в умовах глобалізації та динамічного процесу змін в усіх сферах суспільного розвитку. Виникають проблеми, вирішення яких є необхідним для ефективного функціонування даної сфери, але є неможливим без втручання держави у рамках здійснення публічного адміністрування. У зв'язку з модернізацією вітчизняної адміністративно правової доктрини та теорії управління, появою європейських інтеграційних процесів в науковому обігу спостерігається поступове заміщення «державного управління» категорією «публічне адміністрування». Слушною є думка Домбровської С.М., яка у своєму дослідженні, порівнюючи категорії «державне управління» та «публічне адміністрування», зазначає, що вони є складовими соціального управління. Публічне адміністрування є зв'язною ланкою між державним і публічним управлінням, забезпечуючи реалізацію його рішень. «Ключовими елементами для державного управління є держава і державна влада, а для публічного адміністрування – суспільство та публічна влада. Для державного управління характерний авторитаризм, а для публічного адміністрування – демократія. Публічне адміністрування впроваджує демократичні цінності та сприяє сталому розвитку нашої держави у процесі суспільної трансформації» [2, с. 45]. На нашу думку, публічне адміністрування має людину центричну спрямованість і краще відповідає сучасним реаліям практичної діяльності, оскільки спрямоване на безпосередню реалізацію цілей, які визначені політичною владою.

Правознавець Р.С. Щокін визначає адмініструванням освіти як спеціально організовану діяльність публічної адміністрації, що спрямована на забезпечення належного функціонування системи освіти відповідно до цілей і завдань освітньої політики. Хоча далі в тому ж дослідженні йдеться про адміністрування у галузі освіти, що пов'язується з діяльністю, яка спрямована на вироблення, прийняття та реалізацію організаційних, контрольних, координаційних та інших заходів, що здійснюються з метою створення

педагогічних, соціальних, матеріально-технічних, кадрових умов для належного функціонування та розвитку галузі освіти [7].

Інноваційність публічного управління освітою пов'язана з реалізацією нових підходів до функціонування системи зовнішнього забезпечення якості освіти, що включає такі інструменти, процедури та заходи забезпечення і підвищення якості освіти, як «стандартизацію; ліцензування освітньої діяльності, акредитацію освітніх програм, інституційну та громадську акредитацію, зовнішнє незалежне оцінювання результатів навчання, інституційний аудит, моніторинг якості освіти, атестацію педагогічних працівників, сертифікацію педагогічних працівників та інші інструменти, процедури і заходи, що визначаються спеціальними законами» [4].

З огляду на вищезазначене, публічне адміністрування якістю освітніх послуг можна визначити як діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка полягає у встановленні, зміні чи припиненні прав та обов'язків учасників освітніх правовідносин через прийняття нормативних актів, адміністративних актів, вчинення юридично значущих дій з метою задоволення потреб особи, суспільства та держави. Сучасне освітнє законодавство перебуває у стадії реформування, потребує оновлення та вдосконалення, а значна кількість нормативно правових актів у цій сфері, обумовлена різноманіттям освітніх відносин, дає підстави стверджувати, що освітянська галузь зазнає державного впливу через чітку нормативну регламентацію відносин у цій сфері.

Реформування системи освіти в Україні на всій її ланках: від початкової школи – до закладів вищої освіти, розпочалося з оновлення законодавчої бази: прийняття Законів України «Про освіту» [4], «Про вищу освіту», згодом були внесені зміни до Закону України «Про професійну (професійно технічну) освіту», «Про дошкільну освіту» й прийнято Закон України «Про повну загальну середню освіту». Необхідність зміни якісного підходу до освіти виникла через її повну невідповідність сучасним запитам людини та суспільства, потребам ринку праці та економіки загалом, а також світовим тенденціям. Прийняття цих законодавчих актів пов'язано з необхідністю здійснення кардинальних змін у галузі освіти, кінцевою метою яких має стати підвищення якості та конкурентоспроможності освіти, вирішити ті стратегічні завдання, які обумовлені потребами суспільства та визначені державою і які врешті решт забезпечать інтеграцію вітчизняної освіти в європейський та світовий простір [6, с. 45].

Значний масив освітнього законодавства становлять підзаконні нормативно правові акти: укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України та накази Міністерства освіти і науки України, що визначають основні напрямки розвитку та реформування освіти, детально регламентують правовий статус суб'єктів освітньої діяльності. У цьому контексті варто зазначити Положення про Міністерство освіти і науки України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України. Накази Міністерства освіти і науки зазвичай спрямовані на регулювання окремих різновидів освітніх відносин.

Інноваційність державної освітньої політики може бути забезпечена через принципові зміни у концепціях, програмах, доктринах, стратегіях, що затверджуються актами Президента та Кабінету Міністрів України. Наприклад, Державна національна програма «Освіта» («Україна ХХІ століття») визначає стратегічні завдання та основні шляхи реформування освіти, окреслює зміст освіти, а Національна стратегія розвитку освіти в Україні, конкретизує основні шляхи реалізації концептуальних ідей розвитку освіти. У зв'язку з великою кількістю актів освітнього законодавства, серед науковців часто зустрічається позиція про необхідність їх кодифікації з метою підвищення якості законодавства, усунення правових прогалів і колізій, скасування застарілих норм і забезпечення термінологічної єдності [6].

На нашу думку, кодифікація законодавства не завжди свідчить про удосконалення його якості, а враховуючи специфіку та особливості освітніх відносин різних рівнів освіти уніфікація норм, що регулюють ці відносини, вбачається малоімовірною. Крім того, галузь освіти належить до сфер, які швидко розвиваються й потребує постійного оновлення законодавчої бази з урахуванням процесів інформатизації та глобалізації [5, с. 193].

Посилення інноваційності інституційного забезпечення освітнього процесу повинно базуватись на активізації ряду інструментів, а саме: 1) запровадження ефективної системи оцінювання знань; 2) підвищення контролю за якістю освіти та професійною підготовкою педагогічних кадрів; 3) орієнтування навчання на практичний результат — працевлаштування; 4) поширення використання інформаційно-комунікаційних технологій у всіх закладах освіти [6, с. 46].

Варто відмітити, що в Україні розроблено план з покращення та адаптації національної системи забезпечення якості вищої освіти згідно до стандартів та норм Європейської мережі забезпечення якості, який стосується: внутрішнього забезпечення якості у закладі освіти; зовнішнього забезпечення якості вищої освіти; забезпечення якості у діяльності агенцій/установ із зовнішнього забезпечення якості (Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, Міністерство освіти і науки України, незалежні установи оцінювання та забезпечення якості вищої освіти) [2]. Вважаємо, що сучасна тенденція демократизації публічних відносин, у тому числі у гуманітарній сфері, потребує кардинальних кроків щодо внутрішньої модернізації як самої системи якості освіти, так і механізмів публічного управління на всіх рівнях, спираючись на світовий досвід, дотримання міжнародних стандартів освіти та впровадження інновацій за всіма напрямками освітньої діяльності.

Висновки. На підставі проведеного аналізу встановлено, що наявні переваги та потенційні ризики спонукають публічні інститути здійснювати подальше впровадження інноваційних технологій та застосовувати нові інструменти удосконалення системи управління якістю із залученням Європейських партнерів, які мають значний досвід у даній сфері. Виходячи з цього, перспективою подальших досліджень є вивчення досвіду впровадження нових технологій управління ресурсами у галузі освіти, скоригованих з урахуванням їх трансформації.

Література:

1. Андрєєв А.В. Сфера освіти як об'єкт публічного адміністрування. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2015. № 3. С. 146–151.
2. Домбровська С.М. Удосконалення механізмів державного управління у сфері реформування вищої освіти як одна із заporук якості навчання. Держава та регіони. Сер.: Державне управління. 2010. № 3. С. 143–146.
3. Пономаренко Г.О. Поняття та особливості освітніх послуг, які надаються державними вищими навчальними закладами. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2009. № 3 (46). С. 6–14.
4. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214519>
5. Ревунець Г.А. Публічне адміністрування освітніх послуг в умовах ринкових трансформацій. Інтелектуальна економіка в умовах суспільних трансформацій: матеріали V Міжнар. наук.практ. форуму, 25 жовт. 2019 р. Житомир: ЖНАЕУ, 2019. С. 482–484.
6. Хомишин І. Ю. Адміністративно-правове регулювання освіти в Україні. Право і суспільство. 2018. № 4. С. 191–195.
7. Щокін Р.Г. Публічне адміністрування у сфері освіти: підходи до формування поняття. Право і суспільство. 2018. С. 224–230.

References:

1. Andrieiev, A. V. (2015). Sfera osvity yak ob'yekt publichnoho administruvannya [Education sector as an object of public administration]. *Naukovyj visnyk Dnipropetrovs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav – Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*, 3, 146–151 [in Ukrainian].
2. Dombrovs'ka, S. M. (2010). Udoskonalennya mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnya u sferi reformuvannya vyshchoyi osvity yak odna iz zaporuk yakosti navchannya [Improving public administration mechanisms in the field of higher education reform as one of the keys to the quality of education]. *Derzhava ta rehiony. Ser.: Derzhavne upravlinnia – State and regions. Ser. : Public Administration*, 3, 143–146 [in Ukrainian].
3. Ponomarenko, H. O. (2009). Ponyattya ta osoblyvosti osvitnikh posluh, yaki nadayut'sya derzhavnymy vyshchymy navchal'nymy zakladamy [Concepts and features of educational services provided by state higher educational institutions] *Visnyk Kharkivs'koho natsional'noho universytetu vnutrishnikh sprav – ulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs*, 3 (46), 6–14 [in Ukrainian].
4. Pro osvitu: Zakon Ukrayiny vid 5 veresnya 2017 r. № 2145VIII [The Law of Ukraine "On education of September 5, 2017] (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214519> [in Ukrainian].
5. Revunets', H. A. (2019). Publichne administruvannya osvitnikh posluh v umovakh rynkovykh transformatsiy [Public administration of educational services in the conditions of market transformations], *Intelektual'na ekonomika v umovakh suspil'nykh transformatsij. V Mizhnarodnyj naukovopraktychnyj forum [Intellectual economy in the conditions of social transformations. V International scientific and practical forum]*, ZhNAEU, Zhytomyr, 482–484 [in Ukrainian].
6. Khomyshyn, I. Yu. (2018). Administratyvno-pravove rehulyuvannya osvity v Ukrayini [Administrative and legal regulation of education in Ukraine]. *Pravo i suspil'stvo – Law and society*, 4, 191–195 [in Ukrainian].
7. Schokin, R. H. (2018). Publichne administruvannya u sferi osvity: pidkhody do formuvannya ponyattya [Public administration in the field of education: approaches to the formation of the concept]. *Pravo i suspil'stvo – Law and society*, 224–230 [in Ukrainian].