



ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕХАНИЗМА ОЦЕНИВАНИЯ КАЧЕСТВА СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Роман ГРЕБА,

аспирант кафедры социальной и гуманитарной политики
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Summary

In the article studies the theoretical problem of evaluating the quality of social services in education in its organizational and legal field. On the basis of scientific researches the approach to its evaluation mechanism construction from the perspective of satisfaction needs of potential recipients of social services is formed. This mechanism also considers the aspect of quality of social services evaluation. It is based on a study of survey data and expert assessments on the quality and completeness of the social educational services in a number of key parameters.

Key words: social services, education, local self-government, legal framework, organizational and legal mechanism.

Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование проблемы оценивания качества социальных услуг в сфере образования в ее организационно-правовом поле. На основе научных разработок исследователей сформирован подход к построению механизма такого оценивания с позиции удовлетворенности потенциальных получателей социальных услуг их качеством. Он базируется на изучении данных опросов, а также экспертных оценок ключевых вопросов качества и полноты предоставления социальных образовательных услуг по ряду ключевых параметров.

Ключевые слова: социальные услуги, сфера образования, органы местного самоуправления, правовая база, организационно-правовой механизм.

Постановка проблемы. Рассматривая актуальную для Украины проблему повышения качества социальных услуг в сфере образования за счет формирования эффективно работающих механизмов организационно-правового обеспечения, следует отметить возрастание внимания представителей различных научных школ, а также практиков государственного управления к ее решению. Многочисленные попытки решить данную проблему вылились в модернизацию правовой базы, разработку ряда мер по улучшению качества образования. Тем не менее, внедрение и использование стандартов предоставления социальных образовательных услуг на законодательном уровне Украины до сих пор не практикуется. Эта проблема остается актуальной в связи с возрастанием спроса на качественные социальные услуги, которые признаются в Украине основой благосостояния общества и гарантируются Конституцией [10] как доступные каждому.

Актуальность темы исследования подтверждается нерешенностью проблемы эффективности функционирования системы социальных образовательных услуг на практике, что визуализирует устойчивую тенденцию игнорирования на практике

аспекта качества в предоставлении таких услуг. И многочисленные публикации по этой теме пока не находят достаточно широкого отражения в практической деятельности.

Научный анализ проблем организационно-правового обеспечения механизма оценивания качества социальных услуг в сфере образования в Украине ограничивается публикациями по темам правового обеспечения сферы социальных услуг, а также организационных аспектов повышения качества образования. Первый блок исследований представлен работами таких украинских исследователей, как Б.И. Сташків [1], В.М. Литвиненко [2], Л.Б. Чайка-Петегирич [3], которые осуществили анализ правовых основ функционирования и развития системы образования в Украине с управленческой позиции. Второй блок исследований направлен на анализ качества услуг в системе образования. Он представлен работами К.В. Дубич [4], Я.С. Белевцовой [5], М.В. Кравченко [6], О.Л. Дзюбенко [7], С.С. Николаенко [8], М.В. Паладий [9] и других исследователей. Авторами рассмотрены различные аспекты качества услуг в данной системе. Однако неразрешенность проблемы на практике актуализирует необходимость ее дальнейшего рассмотрения.

Мы полагаем, что разработка и внедрение на правовых основах механизма оценивания качества услуг в сфере образования Украины поможет в активизации поступательного развития системы управления социальными услугами как на местном уровне, так и на государственном.

Целью статьи является исследование проблемы организационно-правового обеспечения механизма оценивания качества социальных услуг в сфере образования Украины и предложение возможного пути ее решения.

Изложение основного материала исследования. Правовое поле формирования механизма оценивания качества социальных услуг в сфере образования Украины охватывает широкий круг законов, регулирующих сферу образования Украины в целом и сферу предоставления социальных услуг населению в частности. К первой группе следует отнести, в первую очередь, Закон Украины «Про образование» [11], ко второй – Законы Украины «Про социальные услуги» [12] и «О местном самоуправлении» [13]. Их дополняет целый ряд законов и подзаконных актов, регулирующих различные аспекты решения этого вопроса. Однако анализ их положений позволяет констатировать отсутствие



закрепленных на законодательном уровне механизмов оценивания качества таких услуг.

Так, законодательная база [11–13] гласит, что объектами местной социальной политики развития образовательной сферы являются группы граждан, нуждающихся в социальных образовательных услугах; объекты инфраструктуры системы образования – образовательные учреждения, созданные для осуществления возможности территории удовлетворять весь комплекс потребностей граждан в социальных образовательных услугах.

В качестве субъектов реализации этой политики выступают:

- государственные органы исполнительной власти, определяющие вектор национального развития, основные приоритеты и направления политики социально-экономического развития регионов и их территорий;

- местные органы исполнительной власти, которые занимаются непосредственной разработкой и реализацией стратегии развития образовательной сферы вверенной им территории;

- местные учреждения, организации и учреждения, которые предоставляют основные и сопутствующие социальные образовательные услуги; частные субъекты хозяйствования и коммерческие организации, предоставляющие образовательные услуги на платной основе;

- инвесторы; коммерческие и некоммерческие организации, которые реализуют инвестиционные проекты в образовательной сфере; международные доноры и внешние инвесторы;

- неправительственные организации, средства массовой информации.

Организационный механизм разработки и реализации стратегии целевой ориентированности местной социальной политики развития сферы образования и системы социальных услуг, предоставляемых в ее рамках, может использовать совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных организационных факторов и элементов, определяющих порядок, методы, правила разработки и реализации управленческих задач с целью закрепления за субъектами социальной политики конкретных функций,

а также обеспечения их взаимодействия; разработки плана мероприятий в рамках проводимой политики; осуществления мониторинга, анализа и контроля полученных результатов.

Основными технологическими элементами организационного механизма реализации такой стратегии выступают:

- нормативно-правовая регламентация деятельности учебных заведений;

- информационное обеспечение проведения политики в области роста объемов услуг образовательными учреждениями, их качества и доступности;

- распределенное финансирование отрасли образования с подавляющим удельным весом бюджетного финансирования;

- обеспечение притока инвестиций в сферу образования, как внутренних, так и внешних, за счет участия управленческих органов и самих образовательных учреждений в инвестиционных проектах по созданию и модернизации инфраструктурных объектов, основных фондов, разработке и внедрению технологических, информационных и организационных нововведений;

- осуществление мониторинга и контроля деятельности учреждений образования, проведение необходимых организационно-экономических мероприятий по повышению эффективности используемых в пределах области ресурсов – экономических, материально-технических, интеллектуальных, кадровых;

- формирование целевых социально-экономических и научно-технических программ, направленных на определенный результат – повышение эффективности, результативности и наукоемкости хозяйственной деятельности в регионе за счет усиления ее интеграционной связи с наукой;

- осуществление государственного заказа на предоставление группам граждан образовательных услуг, производство социальной рекламы по популяризации идеи самообразования, образования в течение жизни.

Поскольку основные элементы указанного механизма уже сформированы в Украине, следует уделить

внимание аспекту, который в течение долгого времени оставался вне поля зрения ученых и практиков-управленцев. Это вопрос качества и эффективности образовательных услуг – измерение социального эффекта от их предоставления, степени удовлетворенности населения их качеством. Данный критерий субъективной оценки, по нашему мнению, отражает степень полезности социальных образовательных услуг тем, кому они непосредственно предназначены. И без установления этой обратной связи в объективной оценке качества социальных услуг теми, кому они предоставляются, нельзя говорить о прогрессивном развитии образования, системы социальных услуг.

Количественные и качественные характеристики целевой ориентации реализованной в пределах территории, региона или страны стратегии социальной политики развития сферы образования и системы социальных образовательных услуг могут быть выражены степенью удовлетворенности различных групп граждан качеством и доступностью социальных услуг. Для определения этих количественных и качественных характеристик с учетом необходимости достижения запланированных социальных и экономических результатов деятельности территории можно использовать такие методы оценок:

- количественное установление степени удовлетворенности населения социальными услугами сферы образования;

- определение результативности реализации стратегии по критерию «доля жалоб на социальные образовательные услуги»;

- оценка общего уровня удовлетворенности потребителей качеством и доступностью социальных услуг сферы образования [5].

На основе наработок Г.З. Аронова [10] в области оценки степени удовлетворенности социальными услугами в сфере физической культуры и спорта сформируем методику оценки степени удовлетворенности населения социальными образовательными услугами. Количественная оценка степени удовлетворенности населения социальными услугами сферы образования может быть пред-



ставлена соотношением поданных заявлений на получение услуг и количеством потребителей, которые их получили (1):

$$I_{y_{заc}} = \frac{1}{M} \sum_{i=1}^M I_{y_i} \quad (1),$$

где $I_{y_{заc}}$ – усредненный уровень удовлетворенности предоставленными социальными услугами в сфере образования на определенной территории;

M – общее количество предоставленных социальных образовательных услуг;

I_{y_i} – коэффициент удовлетворения потребности в конкретной (i-й) социальной услуге в сфере образования (2):

$$I_{y_i} = \frac{k_{i_{ок}}}{k_{i_{нод}}} \quad (2),$$

где $k_{i_{ок}}$ – количество потребителей, которые получили i-ю услугу;

$k_{i_{нод}}$ – количество потребителей, которые подали заявку на получение i-й услуги.

Метод количественной оценки позволяет осуществлять оценку только одного параметра – доступности социальных услуг сферы образования, оценить качество услуг соответствующими учреждениями. Кроме того, как отмечает Г.З. Аронов, такой метод не позволяет установить причинно-следственные связи в условиях низкой доступности услуг [14]. Метод количественной оценки удовлетворенности местного населения отдельной территории социальными услугами в сфере образования целесообразно использовать в качестве первого этапа оценки результативности реализации стратегии целевой ориентированности местной социальной политики по повышению социальной результативности развития сферы образования. Наиболее доступной методикой с

этой позиции является оценка по критерию «доля жалоб на социальные образовательные услуги».

Подход к оценке результативности стратегии целевой ориентированности осуществляемой местной социальной политики развития сферы образования и системы социальных услуг в ее пределах базируется на определении степени удовлетворенности непосредственных потребителей социальными услугами образовательных учреждений, может основываться как на анализе данных экспертных оценок, так и на анализе заполняемых карт оценки полученной потребителями услуги (таблица 1).

С целью оценки качества, доступности и полезности социальных образовательных услуг каждая указанная услуга должна быть оценена по пятибалльной шкале от 0 до 5, где «0» означает отсутствие данных об услуге, «1» – предельно низкий уровень указанных характеристик, ... «5» – их должный уровень и соответствие ожиданиям. Так, надлежащий уровень предоставления социальной образовательной услуги должен быть выражен пятью высокими отметками «5» в каждой графе – информационное обеспечение, доступность, качество, отсутствие коррупционности и полезность услуги. Колебание отметок в диапазоне от «0» до «4» баллов, соответственно, будет свидетельствовать о наличии определенных проблем с доступом к услуге или их качеством и полезностью.

Качество и доступность предоставления социальных услуг организациями сферы образования определяется на основе данных социологических опросов потребителей услуг, проводимых независимыми экспертами по запросам органов местного самоуправления, что не противоречит

нормам Закона Украины «О местном самоуправлении» [13].

Состав выбранных показателей качества социальной услуги является динамичным набором индикаторов, отражающих актуальные ожидания получателей услуги, поэтому он может меняться или дополняться с учетом особенностей конкретной территории или конкретного образовательного учреждения (например, оценкой доступности услуги по параметрам соотношения спроса и предложения на нее или по уровню транспортной доступности, что может быть актуально для больших территорий со значительным географическим удалением микрорайонов и, соответственно, учебных заведений). Однако предложенная методика позволяет унифицировать этот подход для разных по размеру и географическому положению территорий, обеспечить инвариантность оценки по количеству и составу компонентов.

Итогом оценки эффективности стратегии целевой ориентированности осуществления местной социальной политики по повышению результативности развития сферы образования и системы социальных услуг, предоставляемых в ее рамках, выступает сводная таблица, учитывающая весь состав экспертно установленных показателей результативности социальной политики, проводимой местными органами исполнительной власти. Эта комплексная оценка позволяет органам исполнительной власти выявить основные проблемы, возникающие в процессе модернизации образовательной сферы; определить причины возникновения проблем, которые могут, в частности, заключаться в неразвитости местной инфраструктуры образовательных учреждений, недостаточности бюджет-

Таблица 1

Исходные данные для оценки качества, доступности и полезности социальных образовательных услуг

Наименование предоставляемой услуги	Уровень ее информационного обеспечения	Степень доступности услуги	Качество услуги	Отсутствие коррупционности при ее получении	Полезность услуги
Услуга 1					
Услуга 2					
Услуга 3					
...
Услуга i					



ного финансирования, ненадлежащем исполнении обязанностей лицами, уполномоченными на принятие соответствующих решений; своевременно вносит изменения и корректировки в план мероприятий по реализации стратегии местного развития.

Выводы. Таким образом, очевидно, что в условиях обострения кризисных явлений по большинству частных показателей комплексная оценка качества, количества и полезности социальных образовательных услуг будет низкой. Такая ситуация может быть объяснена не только проблемами, которые сформировались в пределах сферы образования и системы предоставления социальных образовательных услуг, но и общеэкономическими проблемами развития страны на современном этапе, отсутствием финансового обеспечения, низким уровнем вовлеченности населения в процессы реформирования этой системы.

Список использованной литературы:

1. Сташків Б.І. Теорія права соціального забезпечення : [навч. посіб.] / Б.І. Сташків. – К., 2005. – 405 с.
2. Литвиненко В.М. Соціальні послуги у сфері соціального захисту населення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.М. Литвиненко. – Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2012. – 20 с.
3. Чайка-Петегирич Л.Б. Особливості розвитку системи освіти в умовах активізації глобалізаційних процесів / Л.Б. Чайка-Петегирич // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2012. – Вип. 110. – Ч. II. – С. 60–66.
4. Дубич К.В. Державне управління соціальними послугами: термінологічний аналіз / К.В. Дубич // Державне управління: теорія та практика. – 2014. – № 1. – С. 47–60. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutr_2014_1_8.
5. Белевцова Я.С. Механізм підвищення якості соціальних послуг на рівні місцевих органів влади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. : спец. 25.00.02 / Я.С. Белевцова. – Х. : БВ., 2011. – 20 с.
6. Кравченко М.В. Механізми децентралізації соціальних послуг в Україні / М.В. Кравченко // Демократичне врядування: науковий вісник. – 2014. – Вип. 14. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk14/fail/kravchenko.pdf.
7. Дзюбенко О.Л. Державне регулювання діяльності ВНЗ на ринку послуг вищої освіти / О.Л. Дзюбенко // Правові, управлінські аспекти трансформації суспільства : тези доп. Всеукр. наук.-практ. конф., Київ, 25 берез. 2016 р. – К. : КНУКіМ, 2016. – 750 с. – С. 131–135.
8. Ніколаєнко С. Якість вищої освіти України – погляд у майбутнє / С. Ніколаєнко // Світ фінансів. – 2006. – Вип. 3 (8). – С. 7–22.
9. Паладій М.В. Ефективне використання інтелектуального потенціалу нації – необхідна умова інноваційного розвитку економіки держави / М.В. Паладій // Наука та інновації. – 2009. – Т. 5. – № 3. – С. 51–54.
10. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР (зі зм. від 15 берез. 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
11. Про освіту : Закон України від 23 трав. 1991 р. № 1060-ХІІ, зі зм. від 19 лют. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.
12. Про соціальні послуги : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-ІV, зі зм. від 26 січ. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/annot/966-15>.
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР6, зі зм. від 25 черв. 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97%D0%B2%D1%80/print1475935054756249>.
14. Аронов Г.З. Подходы к оценке качества и доступности социальных услуг сферы физической культуры в рамках реализации муниципальной социальной политики / Г.З. Аронов // Проблемы современной экономики. – 2013. – № 4 (48). – С. 360–363.