



УДК 351.84:354

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3\(28\)-13](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3(28)-13)

Хмелюк Віта Степанівна,

аспірантка кафедри адміністративного та фінансового менеджменту, Навчально-науковий інститут адміністрування та післядипломної освіти Національного університету «Львівська політехніка», 79000, Львів, вул. Митрополита Андрея, 5, e-mail: vita.s.khmeliuk@lpnu.ua, <https://orcid.org/0000-0002-5591-5932>

Khmelіuk Vita Stepanovna,

Postgraduate Student at the Department of Administrative and Financial Management, Educational and Scientific Institute of Administration and Postgraduate Education of Lviv Polytechnic National University, 79000, Metropolitи Andrew str., 5, Lviv, e-mail: vita.s.khmeliuk@lpnu.ua, <https://orcid.org/0000-0002-5591-5932>.

МОДЕРНІЗАЦІЯ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В МІНІСТЕРСТВІ ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Анотація. Мета роботи. Публічно-управлінський прогрес суспільства потребує змін, пов'язаних із формуванням нової якості структури та функцій суспільних відносин. Модернізація включає у себе глобальні процеси, що відбуваються в усіх сферах життєдіяльності суспільства, які визначають його рівень готовності та здатності до еволюції. Метою дослідження є розкриття механізмів модернізації моделі публічного управління Міністерства освіти і науки України. **Методологія.** Щоб досягнути мети дослідження, в роботі послідовно застосовуються три основні методологічні прийоми: неінституціональний підхід, структурно-функціональний аналіз і системний підхід. Використання неінституціонального підходу дозволяє дійти висновку, що в українському суспільстві наявні інституційні передумови для модернізації моделі публічного управління на основі теорії суспільного вибору. Модернізаційний розвиток інститутів при цьому представлено як свідомий вибір акторів змін в управлінській сфері. Завдяки структурно-функціональному аналізу стає можливим виокремлення складників публічного управління та їх функціональної спрямованості. Модернізація моделі публічного управління центрального органу виконавчої влади стосується не стільки існування деяких можливостей перетворення, скільки якості отримуваних освітніх послуг, тобто характеру функціонування певних інститутів, органів і структур. Використання системного підходу дозволяє розглянути два комплекси модернізаційних змін: у МОН як цілісну сукупність публічно-управлінських процесів, і в КМУ, який спрямовує та координує діяльність МОН. **Наукова новизна.** Дослідження характеризується двома основними положеннями науково-дослідницької новизни: з'ясовано інституційні передумови модернізації моделі публічного управління центральних органів виконавчої влади, а також окреслено публічно-управлінську модель ефективного функціонування МОН України. **Висновки.** Модернізація моделі публічного управління МОН уможливується у разі врахування оптимізації інституційного та функціонального складників, а також завдяки вдосконаленню характеру функціонування Міністерства.

Ключові слова: публічне управління, модель публічного управління, модернізація, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України, якість послуг, громадянське суспільство.

MODERNIZATION OF THE MODEL OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE

Abstract. *The purpose of the research.* Modernization includes social processes that determine the level of readiness of society for evolution. The purpose of the study is to reveal the mechanisms of modernization of the model of public administration of the Ministry of Education and Science of Ukraine. ***Methodology.*** The study consistently uses three main methodological techniques: neo-institutional approach, structural-functional analysis and systems approach. Thanks to these methodological techniques, the goal of the study can be achieved. The use of neo-institutional allows us to conclude that in Ukrainian society there are institutional prerequisites for modernizing the model of public administration. Modernization development of institutions, at the same time, is presented as a conscious choice of actors of change in the administrative sphere. Due to the structural and functional analysis it becomes possible to identify the components of public administration and their functional orientation. Modernization of the model of public administration of executive power is not so much about the existence of some opportunities for transformation. This applies to the quality of educational services received. That is, the nature of the functioning of certain institutions. ***Scientific novelty.*** The study is characterized by two main provisions of research novelty. First, the institutional preconditions for modernizing the model of public administration of central executive institutions have been clarified. Secondly, the public and administrative model of effective functioning of the Ministry of Education and Science of Ukraine is outlined. ***Conclusions.*** Modernization of the model of public administration of the Ministry of Education and Science of Ukraine becomes possible if we take into account the optimization of the institutional and functional components of this Ministry. Modernization of the public administration model is made possible by improving the functioning of the ministry, adhering to the principles of good governance, eradicating corruption and minimizing unprofessionalism.

Key words: public administration, model of public administration, modernization, Government of Ukraine, Ministry of Education and Science of Ukraine, quality of services, civil society.

1. Вступ

Модернізаційні прояви у сучасному українському суспільстві все більше зумовлюють зміни характеру його взаємин із державою і визначають найважливіше завдання формування нової системи публічного управління. Стало очевидним, що наявна модель публічного управління перестала задовольняти суспільні запити через відірваність органів влади від багатьох реальних життєвих проблем. Вона виявилася наскрізь ураженою вірусом бюрократизму, стала корпоративно замкненою та неефективною.

Модернізація включає у себе взаємозумовлені процеси, що відбуваються в усіх сферах життєдіяльності суспільства, які визначають його рівень готовності та здатності до еволюції. Однією з провідних сфер є освіта. Забезпечує формування та реалізує державну політику в освітньо-науковій галузі Міністерство освіти і науки України (МОН) як центральний орган виконавчої влади у відповідній сфері суспільного та державного життя (Про центральні органи виконавчої влади, 2011). Загалом, модернізацію органів влади пов'язують із рухом у бік відкритої управлінської системи, корекція розвитку якої забезпечується не так втручанням правлячої еліти, як демократичним конститую-

ванням інститутів із саморегулюючими механізмами, найважливіша умова існування яких – система зворотних зв'язків.

Якщо виходити з подібного розуміння, то майбутня стратегія модернізації управління МОН повинна полягати у забезпеченні створення нового, відкритого типу взаємодії центрального органу виконавчої влади та суспільства, де інститути виступають необхідними провідниками прямих і зворотних сигналів у рамках гнучкої політико-адміністративної системи, що розвивається з урахуванням цінностей вітчизняної політичної культури та соціальних практик. Тому модернізація моделі публічного управління МОН повинна, по-перше, спиратися на інституційну основу (суспільні, політичні інститути та структурні інститути власне МОН); а по-друге, орієнтуватися на нормативно визначені завдання, які чітко прописані в правових актах і станом натеper відповідають європейським стандартам публічного управління.

Теоретико-методологічні основи дослідження публічного управління закладені в працях: В. Авер'янова, О. Андрійка, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, О. Босака, І. Грицяка, Н. Нижник, О. Оболенського, Л. Приходченко та інших вітчизняних учених. Дослідженню публіч-

но-управлінських аспектів в освітній галузі присвятили увагу такі науковці, як: М. Білинська, Ю. Битяк, В. Гаращук, В. Крижко, А. Куріченко, С. Майборода, О. Мельников, Н. Мирна, Л. Прокопенко, Г. Сидоренко, В. Сімонов та інші. Питання модернізації публічного управління комплексно досліджено такими вченими, як: С. Біла, М. Будник, В. Голуб, Н. Гончарук, Ю. Ковбасюк, І. Козюра, І. Письменний, О. Слобожан, І. Хожило, О. Шевченко та ін. Однак проблематика модернізації публічного управління в центральних органах виконавчої влади натепер виходить за межі наукових інтересів вітчизняних учених, тому потребує окремого дослідження.

Завдяки вивченню модернізації публічного управління на прикладі міністерства уможливується розкриття причин і вироблення інструментів удосконалення деяких органів виконавчої влади. Модернізація моделі публічного управління вкрай актуальна й життєво необхідна для нашого суспільства, яке намагається подолати атавізми посткомуністичної трансформації, пришвидшити демократичний розвиток і відповідати критеріям вступу в Європейський Союз, де принципам належного урядування, верховенства права, подоланню корупції, а також реформам в освітній галузі приділяється особлива увага. Актуальність наукових висновків дозволяє осучаснити й оптимізувати вітчизняну модель публічного управління МОН до рівня найкращих європейських практик.

Мета дослідження полягає в розкритті механізмів модернізації моделі публічного управління вітчизняного Міністерства освіти. Основні науково-дослідницькі завдання у статті: по-перше, з'ясувати інституційні передумови модернізації моделі публічного управління центральних органів виконавчої влади; по-друге, окреслити публічно-управлінську модель ефективного функціонування Міністерства освіти і науки України.

Щоб виконати поставлені завдання та досягнути мети дослідження, в роботі послідовно застосовуються три основні методологічні прийоми: неоінституціональний підхід, структурно-функціональний аналіз і системний підхід. Неоінституціональний підхід на прикладі реальних проектів взаємин влади та суспільства досягає трьох важливих висновків, що держава є продуктом діяльності індивідів, державні інститути підлягають вдосконаленню, що поведінка людини цілераціональна та піддається ціннісно-раціональним мотивам. Отже, після проведення аналізу можна сказати, що

в українському суспільстві наявні інституційні передумови для модернізації моделі публічного управління на основі теорії суспільного вибору, положення якої характеризують модернізаційний розвиток інститутів, як свідомий вибір акторів змін в управлінській сфері. Завдяки структурно-функціональному аналізу стає можливим виокремлення складників публічного управління та їх функціональної спрямованості. Головним висновком є теза, що модернізація моделі публічного управління центрального органу виконавчої влади стосується не стільки існування деяких можливостей перетворення (наприклад, право (можливість) громадян отримати гарантовану державою безкоштовну освіту), скільки якості отримуваних освітніх послуг, тобто характеру функціонування певних інститутів, органів і структур. Нарешті, використання системного підходу дозволяє розглянути два комплекси модернізаційних змін: у МОН як цілісну сукупність публічно-управлінських процесів і в Кабінеті Міністрів України (КМУ), який спрямовує та координує діяльність МОН, його перетворення. Тобто без урахування впливу рішень КМУ, характеру його функціонування як цілісної структури МОН неможливо представити як системний модернізаційний феномен. Логіка представлення матеріалу дослідження відповідає послідовності використання аналітичного інструментарію та розкриття змісту досліджуваних об'єктів.

2. Інституційні засади модернізації публічного управління в центральних органах виконавчої влади

Наявні моделі публічного управління в Україні не відповідають сучасним реаліям, внутрішнім і зовнішнім викликам. Це зумовлює необхідність розробки стратегії модернізації управлінської діяльності на основі нової концептуальної парадигми, яка повинна спиратися на комплексний підхід в організації взаємодії суб'єктів управління, що базується на постійному врахуванні змінних умов, виявленні нових проблем і протиріч. В її основі має бути закладена подальша демократизація політичної системи й активізація участі громадян в управлінській діяльності.

Модернізація як вибрана державою стратегія розвитку суспільства потребує адекватної системи публічного управління та кадрів, здатних реалізовувати історично значущі цілі. У зв'язку з цим державна служба загалом як інститут публічного управління, що забезпечує виконання державою своїх функцій, має пройти

через власний етап модернізації, котрий означає надання цьому інституту властивостей та якостей, що відповідають новим вимогам та завданням. Процес реформування державної служби в нашій країні триває вже три десятиліття, але так і не вирішене завдання підвищення її ефективності та результативності, не подолано корумпованість державного апарату.

Серед причин, які вплинули на процеси модернізації державної служби, варто вказати те, що не було завершено впровадження «Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року» (Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, 2016) і «Плану заходів з реалізації «Стратегії реформування державного управління України на 2019–2021 роки» (План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2019–2021 роки, 2016) як інструменту реформування та розвитку такого інституту. До цього слід додати слабкий рівень впровадження новацій, зокрема механізмів управління, недостатню увагу проблемі етики, якості професійної підготовки кадрів державної служби й ін.

Визнаючи важливість зазначених причин гальмування процесу модернізації державних органів, слід пильну увагу звернути на механізми реформування, які формують коридор можливостей для внесення інновацій у канву інституційних відносин. Механізми залежать від суб'єктивного вибору осіб, які ініціюють зміни. Вони пов'язані з об'єктивними процесами, які забезпечують функціонування соціального об'єкта, і є стійкими комплексами соціально прийнятних видів діяльності, спрямованих на зміну об'єкта. Тому механізми модернізації органів влади, уряду, міністерств, відомств можна уявити як сформовані у суспільстві системи взаємодій, що забезпечують, по-перше, генерацію ціннісних суджень про міністерства, їх бажані моделі та способи реформування; по-друге, соціальне конструювання нормативного порядку, який визначає інституційний каркас КМУ загалом; по-третє, професійну соціалізацію, тобто підготовку людей, здатних відтворювати у своїх діях нові норми та правила.

Модернізація МОН неможлива без механізму професійної соціалізації, навчання потенційних рекрутів норм і правил, що відповідають новому вигляду державної служби, а також без перенавчання вже працюючих у цьому органі державної влади. Значення такого механізму полягає в тому, що він забезпечує в кожній конкретній ситуації появу людей, які мають необхідні

навички та вміння орієнтації у відповідному інституційному полі. Головна проблема зазначеного механізму полягає в неминучій у період реформування неузгодженості між діями агентів професійної соціалізації та новими вимогами до державних службовців, які формулюються завданнями модернізації цього інституту. Іншими словами, навіть у разі однозначного вибору певної моделі публічного управління системі професійної освіти знадобиться деякий час для самоналаштування на новий ціннісний вектор підготовки фахівців. Отже, для адаптації цієї групи службовців до нового інституційного порядку потрібні інші акценти у професійній підготовці. Система професійної підготовки буде ефективною лише в тому разі, якщо вона враховуватиме специфіку кожної групи державної бюрократії. На це, безумовно, потрібен час, довгострокова Стратегія модернізації публічного управління загалом і фахівці.

3. Модернізація публічно-управлінської моделі функціонування МОН

Результативність модернізації забезпечується за допомогою формування інституційного середовища, сприятливого для розвитку організацій і виконання ними своїх функцій стосовно громадян. Зосередження зусиль держави на визначальному розвитку науково-освітньої, інформаційної та соціальної інфраструктури сприяє максимально повному використанню як ресурсних і територіальних переваг, так і творчого потенціалу населення. Це пов'язане з тим, що ключова група результативних цілей модернізації пов'язана з підвищенням рівня та якості життя людей, що проявляється у реалізації найважливіших пріоритетів: створення сприятливого морально-психологічного клімату у суспільстві та наявності гарантій громадянських прав і свобод, зокрема права на освіту (Конституція України, 1996, ст. 53).

Однак при цьому варто додавати ще критерій якості цієї освіти, право на яку в Україні загалом дотримано та захищено. Серед міжнародних рейтингів, що узагальнюють індексовані показники та за ними порівнюють і ранжують країни, можна, для прикладу, скористатися Індексом освіти від Програми розвитку ООН (Education Index 2020, 2021, р. 11). Індекс освіти показує, наскільки та чи інша країна в певний момент часу просунулася в напрямі максимально можливої мети – якості загальної вищої освіти. За підсумками 2019 року (звіти публікуються один раз на два роки) Україна посідає 47-е місце серед країн світу. У більш відомому Індексі

людського розвитку Україна станом на 2019 рік ділить 74–77-е місце з Гренадою, Мексикою та Сент-Кітс і Невіс (Human Development: Report, 2020, р. 344).

За законодавчим визначенням МОН є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності у зазначених сферах, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності (Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України, 2014).

Згідно з вказаними напрямками діяльності, основними засадами модернізації функціональної моделі публічного управління МОН можуть бути:

- оптимізація масштабів та характеру публічного управління;
 - гнучке поєднання різних управлінських методів;
 - стандартизація та регламентація публічно-управлінської діяльності;
 - вдосконалення апарату державної служби в міністерстві;
 - формування функціоналу «електронного уряду»;
 - інформаційне забезпечення та управління змінами;
 - активізація соціальних ресурсів на основі принципів справедливості, загального блага й особистого інтересу;
 - поліпшення взаємодії міністерства та суспільства;
 - висока соціальна ефективність і результативність управлінської діяльності на основі розвитку зворотних зв'язків;
 - делегування частини державних повноважень інститутам громадянського суспільства (Яблонський, Бекешкіна, Гелетій, 2019, с. 94).
- Ключові напрями системної модернізації публічного управління визначаються насамперед на основі моделі чіткого визначення функціонування Кабміну і міністерств у житті сучасного суспільства. Уточнення функцій органів виконавчої влади дозволяє оптимізувати масштаби та характер публічного управління (Бобровська, 2018, с. 62–63). Пріоритетним

стає завдання підвищення якості послуг, наданих підконтрольним міністерствам установам. У разі МОН, крім його структурних підрозділів (департаментів, директоратів, відділів, служб тощо), це також освітні заклади, принципи відносин з якими повинні збільшувати деконцентрацію повноважень і участь громадян в управлінні установами.

4. Висновки

Отже, модернізація публічного управління в Україні загалом має перспективи реалізації за умов урахування особливостей складної інституційної системи як публічної сфери, так і неформальної системи управлінських відносин. Цей процес не обіцяє бути легким і динамічним, однак ґрунтуючись на знанні інституційного складника публічного управління, результати, які можна досягнути в цьому напрямі, матимуть стійкий характер. Це ж саме стосується і модернізації моделі публічного управління в Міністерстві освіти і науки України. Проте на сучасному етапі розвитку глобалізованого суспільства виникає необхідність розробки стратегічних документів модернізації публічного управління, що характеризувалося би високим показником ефективності. Розкривши в процесі дослідження інституційні передумови та механізми такої модернізації, з'являється потреба вдосконалення ще й характеру функціонування міністерства, дотримання принципів належного урядування, викорінення корупції та мінімізації непрофесіоналізму. Це той мінімум, який розвинені країни сучасності висувають до публічно-управлінської сфери.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бобровська О.Ю. Державне та регіональне управління. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 160 с.
2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996 р. № 30. Ст. 141.
3. План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2019–2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 474-р; Стратегія, План. *Урядовий кур'єр*, 2016. № 139.
4. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України. *Офіційний вісник України*, 2014 р., № 95, стор. 17.
5. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*, 2011 р., № 38. Ст. 385.
6. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 474-р; Розпоря-

дження, Стратегія, План. *Урядовий кур'єр*, 2016. № 139.

7. Яблонський В.М., Бекешкіна І.Е., Гелетій М.М. Громадянське суспільство України. Київ : НІСД, 2019. 112 с.
8. Human Development : Report 2020. United Nations Development Programme. New York, 2020. Pp. 343–346.
9. Education Index 2020. United Nations Development Programme. New York, 2021. 46 p.

REFERENCES

1. Bobrovska, O.Yu. (2018). Derzhavne ta rehionalne upravlinnia [State and regional administration]. DRIDU NADU, Dnipro, 160 p. [in Ukrainian].
2. Konstytutsia Ukrainy (1996) [Constitution of Ukraine]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. Vol. 30. P. 141 [in Ukrainian].
3. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy “Plan zakhodiv z realizatsii Stratehii reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2019–2021 roky” (2016) [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Action Plan for the Implementation of the Public Administration Reform Strategy of Ukraine for 2019–2021”]. Uryadovi kurier. Vol. 139 [in Ukrainian].
4. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy” (2014) [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Regulation on the Ministry of Education and Science of Ukraine”]. Ofitsiynyi visnyk Ukrainy. Vol. 95, P. 17 [in Ukrainian].
5. Zakon Ukrainy “Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady” (2011) [Law of Ukraine “On central executive”]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. Vol. 38. P. 385 [in Ukrainian].
6. Rozporyadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy “Stratehia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na period do 2021 roku” (2016) [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Strategy for Public Administration Reform of Ukraine until 2021”]. Uryadovi kurier. Vol. 139 [in Ukrainian].
7. Yablonskii V.M., Bekeshkina I.E., Heletii M.M. (2019). Hromadyanske suspilstvo Ukrainy [Civil society of Ukraine]. NISD, Kyiv, 112 p. [in Ukrainian].
8. United Nations (2020). Human Development: Report 2020. United Nations Development Programme. New York. Pp. 343–346 [in English].
9. United Nations (2021). Education Index 2020. United Nations Development Programme. New York. 46 p. [in English].