

Організаційно-правові проблеми управління відомчою адміністративною звітністю в системі освіти

Паращенко Л. І.

*д. наук з держ. управ., професор,
професор кафедри управлінських технологій,
ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК», м. Київ, Україна,
e-mail: LudmilaPI@krok.edu.ua,
ORCID: 0000-0003-0613-2998*

Дебюрократизація в системі управління національною системою освіти декларувалася в концептуальних документах освітньої політики з часу проголошення незалежності України [1]. Однак і досі існує неузгодженість дій органів управління освітою, наявні надлишкові вимоги до звітування про діяльність закладів освіти та дублювання запитів на однакові дані чи інформацію різними органами влади. На розв'язання цієї актуальної проблеми спрямовані організаційно-правові механізми управління освітою.

В грудні 2021 р. Кабінет Міністрів України затвердив постановою № 1255 Положення про програмно-апаратний комплекс «Автоматизований інформаційний комплекс освітнього менеджменту» (далі-АІКОМ). Запровадження АІКОМ мало на меті вирішення актуальної проблеми запровадження електронного документообігу в системі освіти, зокрема подання обов'язкової статистичної звітності, проведення оперативного збору даних, опитувань, голосувань тощо, а також оптимізацію ключових бізнес-процесів у сфері дошкільної, загальної середньої, позашкільної та професійної (професійно-технічної) освіти та діяльності управлінь освітою місцевого й обласного рівнів [2]. Ключовим завданням АІКОМ визначалось суттєве підвищення достовірності освітньої статистичної та адміністративної інформації для прийняття управлінських рішень, базованих на достовірних даних, спрощене завдяки автоматизації подання звітності. Зауважимо, що цифровізація процесів зарахування, відрахування та переведення учнів, точні дані про контингент здобувачів освіти вкрай важливі для розподілу коштів освітньої субвенції та інших бюджетних коштів для фінансування освіти, а також для формування в автоматичному режимі звітності, необхідної для Державної служби статистики України.

Міністерство освіти і науки України 6 вересня 2022 р. видало наказ №795 «Про збір відомчої адміністративної звітності дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти у 2022/2023 н.р.», яким визначило подання звітності у сфері дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти за формами та у визначені терміни через завантаження даних в програмно-апаратний комплекс АІКОМ та його складової інформаційно-телекомунікаційної системи «Державна інформаційна система освіти» (далі-«ДІСО») з підтвердженням достовірності поданої інформації за допомогою накладання КЕП [3].

Виконання цього наказу спричиняє суперечність положенням чинних правових актів, зокрема положенням Закону України «Про освіту», та викликає низку труднощів практичного характеру і двозначностей при роботі з АІКОМ.

Метою даної роботи є виявлення неузгоджень в нормативних актах щодо освітньої статистики та вироблення рекомендацій органам управління освітою в контексті запровадження системи електронної освітньої звітності. Інформаційною базою дослідження слугують нормативно-правові акти щодо освітньої звітності та управління

освітою, звіти міжнародних організацій, праці вітчизняних науковців з цієї проблематики, зокрема Л. Гриневич, Л. Калініної, В. Кременя, Е. Лібанової, Т. Лукіної та ін.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про державну статистику» (чинного) [4], частини 1 статті 18 Закону України «Про інформацію»: «Статистична інформація-документована інформація, що дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя суспільства» [5]. Закон України «Про офіційну статистику» визначає як задокументовану кількісну та якісну, агреговану та репрезентативну інформацію, отриману за результатами державних статистичних спостережень або сформовану на основі адміністративних даних, що характеризує масові явища і процеси, які відбуваються в економічній, соціальній, демографічній, екологічній, культурній та інших сферах життя суспільства в Україні та її регіонах (пункт 15 частини 1 статті 1) [6]. Оскільки Закон України «Про офіційну статистику» набере чинності тільки 1 січня 2023 р., виникає питання на яких підставах МОН України вимагає від закладів освіти як обов'язкову інформацію, що містить якісні показники? Водночас, у визначення статистичної інформації в Законі України «Про інформацію» змін не передбачено. Таким чином постає наступне питання, як після 1 січня 2023р. будуть узгоджуватися два різних за змістом визначення щодо того, що є статистичною інформацією?

У керівників закладів освіти залишається питання, чим керувалося МОН України при укладанні наказу №795 про збір відомчої адміністративної звітності, зокрема, на яких нормативно-правових підставах заклади освіти зобов'язані вносити інформацію про власну діяльність до АІКОМ в усі його розділи? У якому нормативно-правовому документі наведено визначення «відомча адміністративна звітність», з аргументацією її обов'язковості, обсягу та якості і кореляцією з процесами демократизації та децентралізації в освіті, автономними правами закладу освіти, яким скористалося МОН України?

При ухваленні статті 74-1 Закону України «Про освіту» закладалась концепція АІКОМ як комплексу державного консалтингу освітньої діяльності, яким можуть користуватися заклади освіти в частині обов'язкової державної звітності і за власним рішенням та/або рішенням їх засновника/ів для надання інформації про особливості організації освітнього процесу чи його результатів [7]. На разі, немає розділення, де опції АІКОМ, що формують обов'язкову за законом звітність і передбачають облік, а де запропонований інструмент менеджменту, що можна використовувати за бажанням. Не визначено, в якому обсязі АІКОМ є ресурсом системи управління, а в якому-допомога закладам освіти в управлінській діяльності та оперативному провадженні освітньої діяльності, у тому числі здійсненні освітнього процесу. Яким чином узгоджується обсяг інформації, яку заклад освіти зобов'язаний публічно надавати відповідно до статті 30 Закону України «Про освіту», з обсягом інформації, що вимагає АІКОМ? У статті 30 чинною є частина 4, яка поважає право закладу освіти не публікувати інформацію з обмеженим доступом [7]. Де передбачений такий запобіжник в системі АІКОМ, адже до інформації з обмеженим доступом заклад освіти відповідно до ЦКУ може віднести не тільки персональні дані учасників освітнього процесу, а й власні напрацювання, зокрема комерційну таємницю?

Відтак наказ №795 суперечить положенням Закону України «Про освіту», а саме: «Підзаконні нормативно-правові акти не можуть збувати ... визначених законом

автономії суб'єктів освітньої діяльності...» (частина 2 статті 2) [7].

Для зняття цієї суперечності необхідно чітко визначити оптимальний обсяг обов'язкової державної звітності, що надають заклади освіти, та обсягу даних щодо обліку здобувачів освіти, педагогічних працівників, суб'єктів освітньої діяльності для ухвалення вмотивованих управлінських рішень, приміром щодо розподілу субвенції, і розмежувати його з іншими можливостями АІКОМ, що можуть бути використані як додаткова інформація органам влади як засновкам та закладам освіти безпосередньо в управлінській діяльності та оперативному провадженні освітньої діяльності, у тому числі здійсненні освітнього процесу на засадах автономії. Важливо врахувати можливості вибору подання інформації з боку закладів освіти в залежності від бажання отримати певні гарантії з боку органів влади, у тому числі за рахунок публічних коштів.

Необхідне оприлюднення і широке громадське обговорення та затвердження методології збору, переліку адміністративної відомчої звітності, зокрема переліку та формування звітної документації, що пов'язані з розробленням, збиранням, обробленням і використанням статистичної інформації у сфері освіти, яку розробляє та затверджує центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері статистики (частина 2 статті 72 Закону України «Про освіту») [7]. Адже неподання органам державної статистики даних для проведення державних статистичних спостережень або подання їх недостовірними, не в повному обсязі, не за формою, передбаченою звітно-статистичною документацією, чи із запізненням; незабезпечення належного стану первинного обліку передбачає покарання відповідно до статті 1863 Кодексу України про адміністративні правопорушення [8].

Висновок. Однією з основних проблем програмно-апаратного комплексу АІКОМ є концептуальна розбіжність засад його формування і засад державної політики та принципів освітньої діяльності, визначених Законами України «Про освіту», «Про загальну середню освіту». Концепція збору даних АІКОМ суперечить таким процесам освітньої реформи як дерегуляція, дебіюрократизація та децентралізація в сфері освіти. Для достовірного збору відомчої адміністративної звітності в системі освіти через АІКОМ цей програмно-апаратний комплекс потребує суттєвого доопрацювання та узгодження з основними положеннями оновленого освітнього законодавства та Законів України «Про інформацію» і «Про державну статистику».

Потребують подальших досліджень питання запровадження кількісних та якісних показників діяльності закладів освіти для відомчої адміністративної звітності.

Ключові слова: АІКОМ, електронний документообіг, освітня статистика, відомча адміністративна звітність, система освіти, заклади освіти.

Список використаних джерел

1. Система управління загальною середньою освітою в Україні на рівні району та області: якість, прозорість, взаємодія. Аналітичний звіт.// авт. кол., за ред. Паращенко Л.І., Київ-2014 / [Електронний ресурс]-Режим доступу: https://edudevelop.org.ua/images/files/analitichniy_zvit_2014.pdf
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про програмно-апаратний комплекс «Автоматизований інформаційний комплекс освітнього менеджменту» від 02.12.2021 № 1255 / [Електронний ресурс]-Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1255-2021-%D0%BF#Text>
3. Наказ Міністерства освіти і науки України №795 «Про збір відомчої адміністративної

- звітності дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти у 2022/2023 н.р.» від 06 вересня 2022р. / [Електронний ресурс]-Режим доступу: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zbir-vidomchoyi-administrativnoyi-zvitnosti-doshkilnoyi-zagalnoyi-serednoyi-ta-pozashkilnoyi-osviti-u-20222023-nr>
4. Закон України «Про державну статистику» / [Електронний ресурс]-Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2614-12#Text>
 5. Закон України «Про інформацію» / [Електронний ресурс]-Режим доступу:
 6. Закон України «Про офіційну статистику» / [Електронний ресурс]-Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2524-20#Text>
 7. Закон України «Про освіту» / [Електронний ресурс]-Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>
 8. Кодекс України про адміністративні правопорушення/ [Електронний ресурс]-Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>