

ІННОВАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ ПІСЛЯ ЗДОБУТТЯ УКРАЇНОЮ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

Початок 90-х років минулого століття позначений різкими змінами у внутрішньополітичній ситуації в Україні. Проголошення незалежності, стрімкі перетворюючі процеси, що охопили всі сфери суспільного життя країни, не минули і систему освіти, зокрема засади управління освітніми закладами.

Такі завдання не були самоціллю, їх вирішення передбачало забезпечення «формування освіченої, творчої особистості, становлення її фізичного та морального здоров'я, забезпечення пріоритетності розвитку людини, відтворення й трансляція культури і духовності в усій різноманітності вітчизняних та світових зразків», а одним із ефективних способів їх реалізації було визначено «наукове обґрунтування нової системи управління освітою, відпрацювання інноваційних моделей управління галуззю та важливих управлінських рішень» [1].

Іншими чинниками, які справили значний вплив на управлінську діяльність і принципи її реалізації, стали соціально-економічні трансформації в українському суспільстві. Ринкові відносини спричинили інноваційні процеси у функціонуванні навчальних закладів, що також висунуло потребу зміни традиційних поглядів на його сутність. Сьогодні вже зрозуміло, що стійкого розвитку як країни у цілому, так і окремих галузей суспільного життя можна досягти лише завдяки реформам, орієнтованим на інновації, зокрема впровадження демократичних засад управлінської діяльності у тісному зв'язку з децентралізацією надання послуг [4].

Перебудова системи освіти в Україні розпочалася в складних політичних, економічних, соціальних умовах. Започатковане реформування вимагало нової освітянської політики, за допомогою якої можна було б привести організацію і зміст освіти у відповідність до нових потреб суспільства.

Поштовхом до виникнення нових підходів до розуміння управління стало прийняття у 1991 р. Закону України «Про освіту» з подальшими змінами (1996, 1998 рр.), у статтях якого визначені засади переходу від традиційної до державно-громадської системи управління. Закон забезпечив теоретичні засади такого переходу, що виявилось, зокрема, в утвердженні академічних свобод, появі приватних освітніх закладів. Закон підтвердив необхідність оновлення механізмів фінансування й управління освітою.

У розділах Державної національної програми «Освіта» (Україна ХХІ століття) визначальна мета реформування управління освітою в Україні полягає у забезпеченні «тісного співробітництва органів державного управління освітою всіх рівнів, навчально-виховних закладів, наукових установ, громадського самоврядування та їх відповідальності у межах повноважень»; створенні «цілісної системи управління освітою в Україні,

якій були б властиві: гнучкість, демократизм, динамізм, мобільність, здатність до самоорганізації» [1, 52]. Серед основних завдань цього процесу можна назвати «перехід від державного до державно-громадського управління, чітке розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління; забезпечення самоврядування навчально-виховних закладів і наукових установ; утвердження в сфері освіти гармонійного поєднання прав особи, суспільства і держави» [1, 53].

Отже, запорукою прогресивних змін в освіті України має стати утвердження нового, сучасного типу управління освітою, який ґрунтується на державно-громадській моделі. Ці питання були у фокусі уваги учасників II з'їзду працівників освіти. Як зазначалося у виступі Міністра освіти і науки України, тенденцією нашого часу є те, що «крім суто навчальних закладів до реалізації освітньої політики, зокрема управлінських функцій, залучаються інші соціальні інститути, розширюючи й поглиблюючи освітнє поле» [3, 26].

Подальшого розкриття, роз'яснення та затвердження ці положення набули в Національній доктрині розвитку освіти, де, зокрема, вказується, що державна політика в галузі освіти спрямовується на активізацію участі батьків, піклувальних рад, меценатів, громадських організацій, фондів, засобів масової інформації у навчально-виховній діяльності навчальних закладів. Безпосередньо управлінських функцій стосуються положення, в яких утверджується всебічне врахування системою освіти регіональних особливостей, тенденцій зростання автономії навчальних закладів, наголошується на необхідності забезпечення інформаційного супроводу управлінських рішень та подолання розрізненості адміністративних даних.

Переведення управління освітою в новий вимір передбачає оптимізацію управлінських структур, проведення їх децентралізації на основі перерозподілу функцій і повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами; поєднання державного і громадського контролю; запровадження нової етики діяльності, що базується на принципах взаємної поваги, співробітництва, толерантності. Окрема увага надається процедурі призначення керівників навчальних закладів, їх атестації, підвищенню компетенції управлінців усіх рівнів [2].

Звернення до наукових джерел цього періоду засвідчує, що дослідники зосереджують свої наукові розвідки на обґрунтуванні й описі нових функціональних обов'язків керівника школи, аналізі сутності вдосконалення управлінської діяльності. Перше, на що звертається увага, пов'язано зі змінами у вищій ланці управління. Тепер на її працівників покладається завдання «не тиснути і обмежувати, а допомагати; не забороняти, а спрямовувати; керувати, а не командувати» [8]. Цим самим було закладено теоретичні засади нової функції управління розвитком освіти, яка передбачала її розгляд «з позиції психологічного, педагогічного та організаційного аспектів», що «виявляється в органічному поєднанні та послідовності управлінських дій» [8].

Історія розвитку державного управління освітою набула досить

детального висвітлення у працях С. Майбороди. Основний акцент тут робиться на управлінні вищою освітою, розглянуто становлення та розвиток системи вищої освіти України, здійснено функціонально-структурний аналіз центральних органів управління вищою освітою [15].

Н. Іванова на підставі постанов уряду здійснила структурний аналіз системи органів управління освітою центрального та місцевого рівня, дослідила їх функції [10].

Окремі питання управління освітою на регіональному рівні розглядалися С. Вдовенком. Автором виявлені тенденції в розвитку системи освіти, досліджено сучасний стан, проблеми освітньої галузі та основні напрямки її реформування. Акцентуючи увагу на такому явищі, як розпорошення зусиль управлінських кадрів, що не перешкоджає системності управління, С. Вдовенко пропонує здійснити перехід від принципу управління підсистемами освіти (дошкільні заклади, школи, професійно-технічні училища, школи-інтернати, вищі навчальні заклади, позашкільні заклади тощо) до структури управління, яка ґрунтується на «системно-функціональних принципах і напрямках освітянської діяльності: кадрове забезпечення, впровадження нових прогресивних форм і методів навчання, економічна діяльність, інформаційно-аналітична діяльність, незалежний інспекторський контроль» [7].

Зважаючи на кардинальне оновлення змісту освіти, державна політика і освітній галузі набуває нових обертів, адже тепер вона має спиратися не тільки на академічні установи, а й використовувати можливості інститутів громадянського суспільства, окремих громадян. Тому «необхідно розширити участь громадськості, інституцій громадянського суспільства, що формуються, в управлінні освітою» [14, 319].

Фахівці, які займаються вивченням цих питань [16], наголошують на необхідності розмежування і збалансування повноважень і відповідальності органів влади та місцевого самоврядування у сфері надання державних і громадських послуг. Основою цих змін «повинна стати децентралізація владних повноважень, їх наближення до кінцевого споживача. Державна влада має бути діловою, скромною, моральною та відкритою для громадського контролю» [5].

В основі державно-громадського управління освітою – зміна відносин людини й держави, залучення до управління громадськості. Тобто, це такий тип управління, який забезпечує максимальну участь громадян у функціонуванні й розвитку освітянської галузі у процесі постійного управління нею з метою задоволення потреб членів суспільства [12, 351].

Практична реалізація моделі державно-громадського управління освітою передбачає перерозподіл повноважень держави, самоврядних громадських органів управління. При цьому, як зазначає С. Крисюк, функції держави мають бути мінімальними: держава розробляє національну освітянську політику, забезпечує правове поле й законодавчі гарантії населенню в здобутті освіти. Водночас не можна не зважати на той факт, що функціонування різноманітних навчальних закладів утруднює дотримання

єдиної стратегічної лінії в освітній сфері. Тому «вироблення національних освітніх стандартів для визначення єдиних вимог до освітніх послуг державних і недержавних закладів – справа держави» [12, 351].

Щодо громадськості, то на неї покладається обов'язок у межах визначеного правового поля активно впливати на формування освітньої політики. Громадські, самоврядні органи управління виконують «роль представника громадськості в освітянській сфері, домагаючись реалізації її інтересів». Сюди належать асоціації вчителів, викладачів, науково-методичні об'єднання, наукові, науково-технічні ради тощо, а також сім'я як осередок соціуму, який має право на вибір навчального закладу й педагогів шляхом внесення пропозицій і рекомендацій щодо поліпшення навчально-виховного процесу, загального розвитку освіти в країні. Надання громадськості реальної ваги забезпечує відкритість та прозорість освітньої галузі для суспільства, перетворюючи її «на зону постійних інтересів усіх громадян» [12, 351].

П. Сікорський убачає сутність переходу від державної до державно-громадської форми управління в освіті в активізації і підвищенні прав у реалізації цього процесу громадськості – громадських організацій освітянського спрямування, що створюють систему органів громадського самоврядування на всіх чотирьох рівнях: I рівень – рівень навчального закладу; II рівень – районний, III рівень – обласний і IV рівень – всеукраїнський [18].

З цією метою пропонується створювати піклувальні ради різних рівнів – сільські, міські, районні та всеукраїнську, делегувати їм певні функціональні обов'язки, які зазвичай є прерогативою державних органів управління. Діяльність піклувальної ради має сприяти поліпшенню фінансового, матеріального, кадрового і духовного потенціалу закладу освіти; результатом роботи членів піклувальної ради має бути більш високий рівень захищеності директора, учителя та учнів. Піклувальна рада не може замінити батьківський комітет, учком, педагогічну раду. Кожна з цих інституцій повинна займатися своєю справою. Лише за таких умов «система управління освітою стане державно-громадською і виконуватиметься програма національної доктрини з роздержавлення управління освітою, зокрема в частині перерозподілу функцій та повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами» [18].

У Положенні, розробленому учасниками Всеукраїнської науково-практичної конференції, яка відбулася 23 березня 2002 р. у м. Львові, головними завданнями органів самоврядування в освіті України визначені:

- допомога державним органам влади у створенні стратегії розвитку освіти в Україні та її регіонів, оцінка прийнятих офіційних рішень у галузі освіти, внесення альтернативних проектів реформування освіти;

- вимога від органів державної влади повноцінного фінансування освіти, виконання ними законів про освіту, створення належних умов для виховання та навчання учнів (студентів), а також для вискоєфективної праці педагогічних працівників;

– спонукання органів державної влади до більш інтенсивної праці, рішучих дій з припинення руйнівних тенденцій в освітянській галузі, виведення її з затяжної кризи і занепаду;

– захист педагогічних працівників, учнів (студентів) від не завжди продуманих і науково обґрунтованих дій органів державного управління освітою, домагання належної оплати за педагогічну працю, соціальний захист учнів (студентів) [18].

Зацікавлена участь громадськості (батьків, місцевих громад, ділових кіл, недержавних організацій тощо) у прийнятті рішень, що стосуються управління освітою, не повинна зводитися лише до обговорення, схвалення або, навпаки, критики наявного стану освітнього процесу чи запропонованих змін. Громадськість має стати не лише рівноправною стороною у дискусіях про пріоритети освітньої політики, а насамперед дійовою особою на всіх щаблях впровадження цієї політики [13]. Такі функції покладаються на піклувальні ради та ради навчальних закладів. Але в переважній більшості випадків ці органи залишаються безправними, їх участь у розв'язанні управлінських питань доволі часто зводиться до простої присутності на засіданнях педагогічних рад, надання або пошуку засобів вирішення суто матеріальних проблем навчального закладу, залучення до «перевиховання» окремих батьків та дітей. Керівники навчальних закладів поки що недостатньо використовують потенціал цих органів, покладаючись за звичкою чи виходячи з особистих поглядів і установок, на адміністративні важелі управлінської діяльності.

З метою подолання цього негативу, бажано було б надати піклувальним радам більше прав, можливостей долучатися до рівноправної участі в управлінні, доборі навчальних програм і технологій їх застосування. Особливо це стосується представників батьківської громадськості. Адже сім'я, репродукуючи населення країни, є, з одного боку, «постачальником» нових поколінь, а з іншого – своєрідним «замовником» щодо сутності, змісту, напрямів, рівня їхнього навчання, виховання й розвитку. Відмежування сім'ї від управлінської діяльності в освітніх закладах створює розрив між згаданим «замовленням» і самим процесом, результатами його виконання. Цілком прийнятна для тоталітарного суспільства, подібна ситуація суперечить самій ідеї демократії, гальмує її становлення вже на рівні початкового етапу формування громадянина, який не лише живе у цій країні, задовольняючи свої індивідуальні потреби, а є повноцінною, творчою, активною особистістю, спроможною сприймати демократичні принципи суспільного устрою і сприяти їх дійовому утвердженню та розвитку. До того ж, органам управління освітою дедалі частіше доводиться переконуватися, що реформи в цій галузі приречені на невдачу, якщо вони не враховують думку громадськості.

Умови, які існують в Україні, відсутність досвіду і традицій громадсько-державного управління значно утруднюють перехід до такої його форми. До найважливіших завдань у реформуванні управління освітою дослідники відносять: а) децентралізацію і перерозподіл повноважень органів

управління на національному, регіональному та місцевому рівнях, обмеження втручання органів державного управління в діяльність закладів освіти; б) правове визначення й посилення ролі громадських органів управління освітою; в) збільшення самостійності закладів освіти [12, 352]. До цього слід додати необхідність формування в населення демократичної культури, яка допоможе підвищити компетенцію громадян щодо діяльності освітньої сфери, набуттю вмінь аналізувати її відповідність суспільним потребам.

У цьому контексті варто звернутися до класифікації авторитарного і демократичного поглядів на управління, запропоновану В.Грабовським, вихідні положення якої певною мірою можуть бути покладені в основу розмежування традиційного та інноваційного способів реалізації цього процесу. До першого з них належать: абсолютний авторитет управління; жорстка централізація, обов'язкова підпорядкованість ієрархічній системі; монополія однієї істини; превалювання відомчих інтересів в освіті; зумовленість цілей освіти державним замовленням; формування особистості навчальним закладом; централізація права прийняття рішень; монополізація одного варіанта діяльності; отримання цільових установок згори; пріоритет команд, заборон, обмежень; регламентування діяльності у дрібницях; систематичний контроль; одноосібне прийняття рішень та ін.

Друга з названих груп характеризується розподілом повноважень між вертикальними ланками управління, децентралізацією, можливістю суверенних ланок; системністю соціальних явищ у процесі; суб'єктивністю людини, соціальної групи, соціуму; концептуальним плюралізмом; превалюванням регіональних і місцевих інтересів в освіті; зумовленістю цілей освіти потребами розвитку особистості та державним замовленням; концентрацією права прийняття рішення на першому рівні управління; плюралізмом варіантів діяльності; аналітичним діагностуванням реальних кінцевих результатів, стимулюванням самооцінки; колегіальним прийняттям рішень; саморегуляцією й управлінням тільки ключовими процесами; децентралізмом, варіативністю; урахуванням об'єктивних закономірностей та ін. [9, 368].

Сьогодні концептуальні засади й перспективи наукових пошуків у розв'язанні управлінських проблем значною мірою зумовлені сучасною світовою тенденцією побудови освіти (як цілісної системи), яка орієнтована на прогресивно-інноваційну парадигму безперервної освіти, основна ідея якої полягає у «єдності пізнавальної і перетворюючої, навчаючої і навчальної діяльності, у безперервності оновлення освітнього процесу» [19, 120].

У цьому контексті варто звернути увагу на інноваційні процеси, які намічені в управлінні вищою школою України. Один із важливих кроків передбачає інтеграцію університетів з науковими установами різного рівня. Загалом же, у сфері вдосконалення управління системою виокремлюють два стратегічні етапи. Перший із них пов'язаний із вирішенням питань щодо передачі до управління Міністерства освіти і науки України вищих навчальних закладів, які перебувають в управлінні інших центральних

органів виконавчої влади. Другий напрямок – це розширення автономії вищих навчальних закладів при одночасному встановленні чіткої відповідальності держави і керівника вищого навчального закладу. У зв'язку з цим упроваджуються такі заходи на рівні національних університетів:

- ліцензування, відкриття нових спеціальностей підвищення освітньо-кваліфікаційного рівня підготовки, корегування ліцензованого обсягу має здійснюватися за схемою: рішення вченої ради університету – Державна акредитаційна комісія, виключивши з цього ланцюга експертні комісії та експертні ради. За такою схемою проводити й акредитацію;

- надання права самостійно в межах загального ліцензованого обсягу визначати обсяги прийому студентів-контрактників з кожного напрямку чи спеціальності;

- надання права створювати структурні підрозділи в інших регіонах поза місцем розташування вищого навчального закладу за рішенням вченої ради і погодженням з органами місцевої влади з наступним інформуванням про це Міністерство освіти і науки України;

- підручники та навчальні посібники, підготовлені в національних вищих навчальних закладах за рішенням вченої ради, мають отримувати відповідний гриф Міністерства освіти і науки України без додаткової зовнішньої експертизи [11, 16-17].

Додаткового вивчення потребують питання щодо порядку передачі вченим радам національних університетів права остаточного присвоєння вчених звань професора і доцента з наступною реєстрацією в міністерстві; самостійного використання зароблених коштів, не вважаючи їх спецкоштами бюджету [11, 17].

За своєю суттю перетворення в освіті є процесом внесення до нього більш або менш значущих інновацій. Відповідно до загальних принципів синергетичного світогляду, необхідно не просто будувати і навіть перебудовувати, а ініціювати, виводити управління на власні лінії розвитку. Особливо важливо синхронізувати управлінські дії з процесами саморозвитку системи [108]. З цією метою мають бути створені сприятливі інституціональні умови для інноваційного зростання. Реалізація такої політики наприкінці ХХ століття «вивела деякі країни, вчорашні аутсайтери науково-технічного розвитку, у число лідерів на принципово важливих напрямках» [6, 65].

Необхідно надати можливості ініціювати інноваційні процеси більш широкому колу фізичних або юридичних осіб. Вони можуть виступити з відповідною ініціативою вдосконалення освітньої практики шляхом внесення до неї освітніх інновацій – нових (уперше створених) або вдосконалених освітніх, дидактичних, виховних, управлінських систем та їх компонентів, що здатні суттєво поліпшити результати освітньої діяльності.

У таких умовах тим важливішою стає необхідність подолати негативні тенденції і пасивні психологічні установки деяких керівників освітніх закладів, сформувані в них нове сприймання сутності управління та принципів його побудови, орієнтованих на реалізацію обґрунтовано обраних

пріоритетів, спроможних забезпечити успішність його реалізації.

З вищенаведеного можна зробити висновки, що розв'язання завдань, що постають сьогодні перед інститутом управління освітою в плані реформування та модернізації, суттєво залежить від кардинальної перебудови відносин у самому управлінні, від запровадження у практику його реалізації нових підходів, принципів, тобто від створення нової управлінської моделі, формування нової культури управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Державна національна програма «Освіта» (Україна ХХІ століття). – К.: Райдуга, 1994. – 61 с.
2. Національна доктрина розвитку освіти України // Освіта України. – 2002. – 23 квітня.
3. II Всеукраїнський з'їзд працівників освіти. – К., 2001.
4. Послання Президента України до Верховної Ради «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-1011 роки» // Урядовий кур'єр. – 2002. – 4 червня.
5. Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004 рр.: Послання Президента України до Верховної Ради України // Урядовий кур'єр. – 2000. – 28 січня.
6. Василенко М. Менеджмент інноваційної моделі розвитку // Політичний менеджмент. – 2003. – № 1. – С. 65.
7. Вдовенко С. Управління освітою в перехідний період. Стан, тенденції. Напрями реформування та критерії оцінки. // Вісн. УАДУ. – 1998. – № 3. – С. 176-180.
8. Внутришкольное управление: Вопросы теории и практики / Под ред. Т.И. Шамоной. – М.: Педагогика, 1991. – 123 с.
9. Грабовський В. Особливості регіонального управління закладами освіти в сучасних умовах // Вісник НАДУ. – 2003. – № 3. – С. 366-372.
10. Іванова Н. Становлення та розвиток радянських органів державного управління освітою в Україні (1917-1920) // Вісн. УАДУ. – 1999. – № 1.
11. Кремень В. Підвищення ефективності вищої освіти і науки як дієвого чинника суспільного розвитку та інтеграції в європейське співтовариство // Вища школа. – 2003. – № 6. – С. 3-23.
12. Крисюк С. Державно-громадське управління освітою // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали науково-практ. конф. / За ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – Т. 3. – С. 350-353.
13. Луговий В.І. Управління освітою: Навч. посібник для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності «Державне управління» – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.
14. Мазак А. Партнерські взаємовідносини органів управління освітою та громадянського суспільства в контексті європейського вибору України // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І. Лугового,

- В.М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – Т. 2. – С. 318-320.
15. Майборода В.К. Становлення і розвиток національної вищої педагогічної освіти в Україні (1917-1992 рр.): Дис. ... д-ра пед. наук у формі наукової доповіді. – К.: Інститут педагогіки АПН України, 1993. – 58 с.
 16. Майборода С., Жабенко О. Державне управління освітою України в контексті європейського вибору // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: Матеріали наук.-практ.конф. / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – Т. 2. – С. 320-322.
 17. Романов В.Л. Проблемы административного реформирования (социосинергетический поиск). – М.: Изд-во РАГС, 2004. – 72 с.
 18. Сікорський П. Шляхи переходу від державної до державно-громадської і громадсько-державної форм управління освітою // Освіта. – 2003. – № 57. – 10-17 грудня.
 19. Турченко В.Н., Шаранов-Куцев Г.Ф. Россия: от экстремальности к устойчивости (методология устойчивого развития). – Тюмень: Изд-во Тюмен. гос. ун-та, 2000. – 202 с.