

РОЗДІЛ 1 ПЕДАГОГІКА

УДК 371.20:351.851

Буймістер Л.В.

ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКЕ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ЇЇ ІННОВАЦІЙНОГО ТИПУ

У статті висвітлено ретроспективу розвитку державно-громадського управління в Україні: розкрито мету, завдання, зміст, моделі державно-громадського управління закладами освіти в сучасних умовах.

Ключові слова: державно-громадське управління, громадянське суспільство, громада, прозорість, шляхи розвитку, партнерські стосунки.

Українське суспільство як і все людство перебуває під впливом потужних глобалізаційних процесів, швидких змін умов життя, посилення конкурентних засад та утвердження інноваційного типу розвитку, переосмислення ціннісних орієнтирів і стратегій людського буття. Нові виклики вимагають адекватної модернізації освітньої системи як провідного чинника соціально-культурного відтворення, успішної життєдіяльності людини, її подальшого удосконалення. У сучасних умовах розвиток освіти перестає бути тільки справою держави. Він став полем багатоаспектної партнерської взаємодії центральних і регіональних державних органів з органами місцевого самоврядування, освітніми закладами, педагогами, батьками, учнями, потенційними роботодавцями, громадськими об'єднаннями. Лише поєднання зусиль держави та громади як рівноправних партнерів у створенні стратегій реформування освітнього процесу, забезпеченні контролю його якості, посиленні соціального захисту усіх учасників, розширенні мережі закладів освіти, підготовці компетентних кадрів може забезпечити повноцінне та всебічне розв'язання проблем державного управління у сфері освіти. Управління освітою повинно бути державно-громадським, закони залишатимуться малодійовими без суспільної підтримки.

Під державно-громадським управлінням освітою найчастіше розуміється процес поєднання різноспрямованої діяльності державних та суспільних суб'єктів управління в інтересах людини, соціуму, влади, а предметом його взаємоузгодження та спрямування дій різних за природою і напрямом сил на розвиток освітньої системи. Головною перевагою цього типу управління вважається оптимальне задоволення потреб та інтересів учасників освітнього процесу в зваженій взаємодії громадськості і владних структур. Важливо наголосити саме на гармонійному поєднанні у державно-громадському управлінні загальнодержавних регулювань та індивідуальних суспільних ініціатив і визначальній ролі останніх як фактора, що сприяє децентралізації управління освітою й автономізації діяльності навчальних закладів. Тому в державі має бути створена, як це і належить демократичному суспільству, не державно-громадська, а громадсько-державна система управління.

Демократичні підходи до управління в освітній галузі в Україні здійснюються з прийняттям низки законодавчих актів в яких розкриваються засади переходу від традиційної до державно-громадської системи управління шляхом чіткого розмежування функцій між центральними,

регіональними і місцевими органами управління; активації участі батьків, зацікавлених сторін, піклувальних та інших рад, меценатів, громадських організацій, фондів, засобів масової інформації в освітньому процесі навчальних закладів тощо. Для України актуальним залишається процес децентралізації управління освітою, розширення автономії навчальних закладів, наближення їх до місцевого оточення, розвитку співробітництва навчальних закладів і громадських організацій.

Конкретні питання управління освітою в Україні вирішуються системою державних органів і органів місцевого самоврядування. До органів управління освітою в Україні належать: Міністерство освіти і науки України, міністерства і відомства України, яким підпорядковані заклади освіти, Вища атестаційна комісія України, місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування і підпорядковані їм органи управління освітою.

Враховуючи, що проблема забезпечення якості середньої і вищої освіти в контексті входження України до Болонського процесу набула загальнонаціональної ваги та міжнародної значущості, доцільно було б уже у найближчий період покласти функції науково-методичного забезпечення управлінської діяльності в частині державно-громадського управління якістю освіти на новий загальнодержавний орган зі створенням відповідних спеціальних підрозділів на регіональному рівні – управлінь з проблем забезпечення якості освіти та управлінь моніторингу якості освіти в усіх областях і регіонах України.

Місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, здійснюючи державну політику в галузі освіти і в межах своєї компетенції, встановлюють, не нижче означених Міністерством освіти і науки України, мінімальних нормативів, обсяги бюджетного фінансування закладів освіти, установ, організацій системи освіти, що є комунальною власністю, та забезпечують фінансування витрат на їх утримання; забезпечують розвиток мережі закладів освіти та установ, організацій системи освіти, зміцнення їх матеріальної бази, господарське обслуговування; здійснюють соціальний захист працівників освіти, дітей, учнівської молоді, створюють умови для їх виховання, навчання і роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організують облік дітей дошкільного та шкільного віку.

Своєю управлінською діяльністю місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування контролюють виконання вимог щодо навчання дітей у закладах освіти; вирішують питання, пов'язані з опікою неповнолітніх, які залишилися без піклування батьків, дітей-сиріт, захист їх прав, надання матеріальної та іншої допомоги; створюють належні умови за місцем проживання для виховання дітей, молоді, розвитку здібностей, задоволення їх інтересів; забезпечують у сільській місцевості регулярне безкоштовне підвезення до місця навчання і дому дітей дошкільного віку, учнів та педагогічних працівників; організують професійне консультування молоді та продуктивну працю учнів; визначають потреби, обсяг і розробляють пропозиції щодо державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для регіону.

Для вирішення цих завдань місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування створюються відповідні органи управління освітою – відділи освіти та управління (на обласному рівні), які діють на підставі законів України «Про освіту», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», положень про відділи та управління освіти місцевих органів самоврядування та органів виконавчої влади, які приймаються на підставі типових положень, інших нормативних актів.

Важливу організаційну роль у механізмі державно-громадського управління якістю освіти мають зіграти загальнодержавний орган управління якістю освіти, професійні організації освіти, громадські організації з їх регулюючими функціями, органи самоорганізації населення. Своєю сукупною діяльністю вони можуть правомірно захистити суспільні інтереси, інтереси

професіоналів-практиків і професійних асоціацій та власні інтереси, підтримуючи свою впливову позицію управлінського органу. За таких умов управління, вмотивоване суспільними інтересами, суміщається з управлінням, що ґрунтується на корпоративних інтересах і культурі у сфері освіти.

У нашій країні відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування виконують важливі управлінські функції: забезпечують здобуття неповнолітніми загальної середньої освіти, сприяють діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій; забезпечують у межах надання їм повноважень доступність і безоплатність освіти на відповідній території, можливість навчання в школах державною та рідною мовою. Органи місцевого самоврядування також організують облік дітей дошкільного та шкільного віку; надають допомогу випускникам шкіл у працевлаштуванні тощо. Відповідно до Положення про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів органи місцевого самоврядування створюють навчальні заклади або видають дозволи засновнику на створення навчально-виховних закладів усіх типів незалежно від їхнього статусу та належності.

Аналогічні повноваження відповідно до Конституції та законодавства України мають і місцеві державні адміністрації.

Усі навчальні та виховні заклади незалежно від форм власності та порядку утворення в установленому законодавством порядку здійснюють оперативний та бухгалтерський облік своєї діяльності як господарської, так і суто навчально-виховної), за правильністю якого посадові особи цих закладів несуть встановлену законодавством України дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність. Контроль за виконанням вимог законодавства України освітніми закладами у галузі навчально-виховної роботи здійснюють вищі органи відносно підпорядкованих їм закладів освіти системи Міністерства освіти і науки України. Контроль здійснюють також спеціальні контролюючі органи відомчої спрямованості, такі як Державна інспекція закладів освіти, що утворена при Міністерстві освіти і науки України. Вони здійснюють так званий відомчий контроль. А з інших питань – у галузі бюджетної, фінансової дисципліни, дотримання природоохоронного законодавства тощо – органи місцевого самоврядування, виконавчої влади і спеціальні контролюючі органи – органи міжвідомчого та надвідомчого контролю.

Серед основних завдань управління освітою прийнято виділяти: участь у забезпеченні реалізації державної політики у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності, трансферу технологій та інтелектуальної власності; забезпечення розвитку системи освіти з метою формування гармонійно розвиненої, соціально активної, творчої особистості; створення в межах своїх повноважень умов для реалізації рівних прав громадян України на освіту, для соціального захисту дітей дошкільного та шкільного віку, студентської молоді, педагогічних, наукових та інших працівників закладів та установ освіти і науки.

До них також відносяться: створення умов для здобуття громадянами повної загальної середньої освіти відповідно до освітніх потреб особистості та її індивідуальних здібностей і можливостей, реалізації їх права відповідно до законів України на здобуття вищої освіти; забезпечення розвитку освітнього, творчого (інтелектуального), наукового та науково-технічного потенціалу з урахуванням національно-культурних, соціально-економічних, екологічних, демографічних та інших особливостей області. Йдеться також про здійснення контролю за дотриманням актів законодавства з питань освіти і науки, виконанням навчальними закладами усіх форм власності державних вимог щодо змісту, рівня та обсягу дошкільної, позашкільної, загальної середньої, професійно-технічної освіти, а також за дотриманням актів законодавства у сфері трансферу технологій, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності. За умов реформування гостро постає завдання оптимальної координації діяльності навчальних

закладів та наукових установ, що належать до сфери управління обласної державної адміністрації та організації роботи з їх кадрового, матеріально-технічного і науково-методичного забезпечення.

Сьогодні серед завдань управління освітою особливої актуальності набуває своєчасне проведення моніторингу у сфері освіти, наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності, трансферу технологій та інтелектуальної власності, сприяння захисту прав інтелектуальної власності в області; формування регіональної наукової та науково-технічної політики, впровадження інноваційних заходів, здійснення трансферу технологій, спрямованих на соціально-економічний розвиток області; сприяння розробленню і використанню технологій та їх складових частин згідно з потребами області.

Всі складові компоненти державно-громадського механізму управління освітою мають піклуватись про сприяння функціонуванню і розвитку системи науково-технічної та економічної інформації в області, райони, місті, формуванню баз даних і фондів науково-технічної інформації про технології та їх складові частини, що відповідають потребам області; про підтримку інтеграції вітчизняної освіти і науки у світову систему із забезпеченням збереження і захисту прав інтелектуальної власності та національних інтересів.

Громадськість має значний потенціал впливу на розвиток системи освіти, що актуалізує питання становлення державно-громадського типу управління освітою.

До переваг громадської складової належать: незалежність дій органів самоврядування в спільному управлінні; широка соціальна основа участі громадськості в співуправлінні і діяльності школи; практика відкритих і публічних обговорень і ухвалення рішень; заохочення ініціативи; урахування думки меншості. Недоліками громадської складової є: нестача ресурсів і можливостей фінансування проектів розвитку; недостатній рівень професіоналізму більшості учасників.

Головним завданням державно-громадського управління є забезпечення діалогу структур державного управління з органами громадського самоврядування, установами рухомої рівноваги між державним регулюванням та процесами самоорганізації, що відбуваються в соціально-педагогічних системах. Крім того, завданнями такого управління є реалізація законодавчо визначених прав педагогів, учнів та їх батьків на участь в управлінні навчальним закладом; демократизація державного управління освітою; задоволення потреб та інтересів учасників освітнього процесу; розвиток узгоджувальних механізмів розв'язання протиріч і конфліктів між усіма суб'єктами.

Змістом державно-громадського управління освітою є діяльність його суб'єктів за двома принципами:

- 1) забезпечення функціонування освітньої сфери: участь у підготовці, прийнятті та реалізації нормативно-правової бази; взаємодія державних органів і громадських об'єднань та організацій, які сприяють гармонізації, гуманізації та громадсько-правовому закріпленню різноманітних організаційних та організаційно-правових форм взаємовідношень учасників навчального процесу; залучення в освіту сил і засобів юридичних та фізичних осіб;
- 2) розвиток системи освіти; розроблення та реалізацію відповідних програм, які спрямовані на її модернізацію; вдосконалення змісту, форм і методів освітньої діяльності; підготовку, прийняття і введення в дію нормативних документів щодо стимулювання закладів освіти та органів управління ними.

Зміст державно-громадського управління складає діяльність його суб'єктів з інтеграції трьох напрямів роботи: демократизація діяльності органів державної влади й управління освітою; розвитку самоврядних асоціацій учасників освітньої діяльності (професійних асоціацій педагогів, органів учнівського й батьківського самоврядування всіх рівнів); створенню та організації діяльності громадських органів управління освітою, де представлено всі верстви населення.

Важливу роль у розумінні сутності феномену державно-громадського управління освітою відіграють наступні його принципи:

- 1) незалежності й паритетності органів державного і громадського управління освітою;
- 2) комплексного використання економічних та інших ресурсів держави й суспільства суб'єктами державно-громадського управління освітою;
- 3) цільової спрямованості діяльності суб'єктів державно-громадського управління освітою на реалізацію потреб та інтересів учасників освітнього процесу, суспільства, держави;
- 4) правової обґрунтованості домагань учасників освітньої діяльності на участь у державно-громадському управлінні загальною середньою освітою як на рівні загальноосвітнього закладу, так і на місцевому, регіональному і центральному рівнях;
- 5) відкритості й гласності, згідно з яким діяльність суб'єктів державно-громадського управління освітою відкрита для всіх учасників освітнього процесу і забезпечується одержанням інформації;
- 6) свободи й самодіяльності, що означає можливість кожного суб'єкта державно-громадського управління освітою вільно обирати методи й засоби здійснення управлінської діяльності та виявляти при цьому активність і самодіяльність;
- 7) узгодженого розподілу повноважень і сфер відповідальності між державними і громадськими органами управління освітою на кожному її рівні й етапі функціонування і розвитку;
- 8) надання повноважень органам управління освітою в державній вертикалі згори донизу, у громадській навпаки – знизу вгору;
- 9) цивілізованого розв'язання конфліктів і суперечностей між державними і громадськими органами управління на кожному рівні управління шляхом застосування загальноприйнятих узгоджувальних механізмів і процедур.

Серед різноманітних аспектів впровадження державно-громадського типу управління освітою особливого значення набувають питання її фінансування. Щоб забезпечити перехід від державної до державно-громадської системи управління освітою, потрібно передусім перейти до державно-громадської системи її фінансування. Це доцільно розпочинати зі створення Фонду розвитку освіти та відповідних фондів розвитку шкіл, кошти до яких надходять на депозитні рахунки в банках. Куди і як використовувати ці кошти, вирішують громадські ради відповідних рівнів. При цьому фонд розвитку освіти формується з таких джерел:

- 1) міського бюджету через цільове скерування частки місцевих податків;
- 2) інноваційного фонду;
- 3) цільових коштів підприємств і організацій, зокрема іноземних інвестицій;
- 4) цільових внесків різних державних, приватних та громадських організацій, благодійних фондів;
- 5) добровільних пожертвувань (внесків) окремих громадян, меценатів.

Становлення державно-громадського типу управління освітою сприяє формуванню інноваційного типу педагогічного процесу.

Узагальнюючи сучасні інтерпретації поняття «інновації», слід зазначити, що, по-перше, вони завжди містять нове вирішення актуальної проблеми; по-друге, їх використання зумовлює якісно нові результати; по-третє, їх впровадження зумовлює якісні зміни інших компонентів системи.

В процесі становлення інноваційної освіти в Україні, виокремлюються дві точки зору щодо інновацій як таких. Прибічники першого «описового» підходу ототожнюють поняття «інновація», «новинка», «новизна» тощо. Наявність певної новизни є достатнім аби ті чи інші процеси, діяльність вважати інноваційними. Даний підхід не відображає предметного,

функціонального змісту інновацій, не бере до уваги наслідків їх упровадження, оперуючи такою логікою; усе, що нове, те інноваційне.

Другий «змістовний» підхід пов'язує інновації насамперед з конкретними соціальними змінами, до яких вони приводять. Інновація – це, у першу чергу, не те, що є новим, а те, що змінює середовище її впровадження. Таким чином, новизна є лише фактором інноваційності. Найбільше значення має не стільки сама інновація, її природа, скільки результативність її впровадження в конкретне соціальне середовище, її необхідність для розвитку та вдосконалення даного середовища.

Інноваційну діяльність слід розуміти як діяльність щодо цілеспрямованого вдосконалення навколишнього середовища, а інноваційні процеси – як процеси, що пов'язані зі створенням, освоєнням та розповсюдженням інновацій, як поєднання різноманітних умов (організаційних, управлінських, економічних, соціокультурних тощо) впровадження інновацій.

Освітні інновації розкриваються через низку інших понять: інноваційна освіта, інноваційний розвиток освіти, інноваційний процес, інноваційна діяльність, управління інноваційною діяльністю.

Формування інноваційного типу педагогічного процесу передбачає цілеспрямований систематичний вплив на цей процес з боку державних органів управління освітою та громадськості. Управління педагогічною інноватикою в системі освіти повинно враховувати спрямування управління та управлінських рішень, відгук на інновації, суспільне і громадське реагування, системоутворюючу роль інтегрованого управління для вибору типу управління, а саме за потребами і можливостями навчальних закладів і сучасними вимогами суспільства.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, с. 53.
2. Закон України «Про освіту» від 23 травня 1991 року №1060-ХІІ // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1991, №34, ст. 451. (Із змінами за 1993-2011 рр.)
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року №280/97-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997, №24, с. 170.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок створення, реорганізації і ліквідації навчально-виховних закладів» від 5 квітня 1994р. №228.-Київ, 1994.
5. Андрущенко В. Умови та напрями інноваційного розвитку освіти // Вища освіта України. – 2009. – С. 5-14.
6. Вознюк Л.В. Гуманістичні засади інноваційної діяльності загальноосвітніх навчальних закладів: управлінський аспект: автореф. дис. ... канд. пед. наук: 13.00.01 / Л.В. Вознюк. – Житомир, 2007, - 20 с.
7. Гаєвська Л. Державно-громадське управління освітою: теоретичний аспект / Л.Гаєвська // Вісн.НАДУ. – 2007. - №4. – С. 37-47.
8. Грабовський В.А. Державно-громадське управління загальною середньою освітою на районному рівні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. Упр.: 25.00.02 / В.А.Грабовський. – К., 2006. – 20 с.
9. Лалак Н.В. Сучасні інноваційні підходи в управлінні освітою / Н.В.Лалак // Вісник ЛНУ імені Тараса Шевченка : Педагогічні науки. – 2011. - №20. – Ч. I.

Annotation. The report highlights the retrospective of the development of social state administration in Ukraine, develops the aim, tasks, contents and models of social state administration of educational establishments under contemporary conditions of functioning of the country.

Key words: state-public governing, civic society, community, transparency, directions of development, partnership development.