

8. Стиглиц Дж. Е. Экономика государственного сектора: пер. с англ./науч. ред. пер. Г. М. Ку-манин. М.: Изд-во Моск. ун-та; ИНФРА-М, 1997. 718 с.
9. Качинський А. Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращання: монографія. Київ: НІСД, 2001. 312 с.
10. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовт. 2007 р. № 880-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-p>.
11. Прокопенко О. В. Соціально-економічна мотивація екологізації інноваційної діяльності: монографія. Суми: СумДУ, 2010. 395 с.
12. Салига С. Я., Фатюха В. В. Інформаційне забезпечення управлінських рішень на підприємствах: монографія. Запоріжжя: ГУ ЗІДМУ, 2007. 152 с.

Надійшла до редколегії 29.08.2016 р.

УДК 351:371

ОСОБЛИВОСТІ МІКРО- ТА МАКРОПОЛІТИКИ ОСВІТНІХ ЗМІН: АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Семенець-Орлова І. А.,

к.політ.н., докторант кафедри управління освітою НАДУ, м. Київ

Проаналізовано особливості процесу впровадження освітніх змін у контексті чинників макро- і мікро-політики. Визначено особливості адаптації проектів освітніх змін відповідно до специфіки місцевих значень. Наголошено на потребі послідовного, добре забезпеченого ресурсами підготовчого етапу освітніх змін. Доведено, що значення мікрополітичних структур суттєво зростає за умови відсутності широких комунікативних, консультативних процедур діалогічного характеру з усіма зацікавленими сторонами на різних рівнях управління освітою у процесі впровадження прогресивних перетворень. **Ключові слова:** освітня зміна, державне управління освітніми змінами, супротив освітнім змінам, мікрополітика освітніх змін, макрополітика освітніх змін.

Semenets-Orlova I. A.,

PhD in Politics, Doctoral Candidate of Education Management Department, NAPA, Kyiv

FEATURES OF MICRO- AND MACRO POLICIES OF EDUCATIONAL CHANGES: ANALYSIS OF INTERNATIONAL EXPERIENCE

The article is dedicated to analysis the features of implementing process of educational change in the macro- and micropolitical contexts. The author has determined peculiarities of project of educational change on the adaptation stage according to local specificity. The author has emphasized the need for a consistent preparatory phase of educational change, because the important of structures of micropolitical substantially in the process of educational change increased in the absence of dialogical nature communication, consultation procedures of all stakeholders at different level of the educational management.

Key words: educational change, educational change public administration, resistance to educational changes, micro-politics of educational change, macro-politics of educational change.

Чим більше речі змінюються, тим більше вони лишаються такими ж.
С. Сарасон

Зміна є необхідним фактором у системі управління всіма сучасними організаціями. Наразі освіта періодично опиняється під впливом атаки сил змін, адже тривалий час залишається центральним питанням у розвитку вітчизняної публічної політики. Педагоги розуміють, що освіта не стоїть на місці, зміни неминучі, тому вітають продумані й узгоджені нововведення. Звісно, позитивні зміни у процесі навчання дітей є не тільки змінами умов роботи вчителів; зростання рівня підготовки учнів – це сильний мотивувальний інтелектуальний виклик для педагогів, своєрідний драйвер до самовдосконалення.

© Семенець-Орлова І. А., 2016

Як свідчить практика освітніх змін, більша частина ініціатив прогресивних перетворень у галузі виявляються неуспішними; у багатьох випадках вихідні результати зміни виявлялись суттєво відмінними від поставленої мети та спроектованих очікуваних результатів на початку процесу. Однією з важливих малодосліджених причин виникнення труднощів у ході імплементації освітніх змін “за планом” є неврахування контексту мікрополітики. Останній передбачає, що специфіка упровадження перетворень на місцевому рівні певним чином “стримує” очікувані позитивні результати змін. Природа, склад і темп нововведень на найнижчому операційному рівні є продуктом місцевих факторів, що значною мірою знаходяться поза контролем творців макрополітичних настанов та орієнтирів. Ці локальні фактори вирізняються особливою мінливістю (хоча в багатьох аспектах місцеві значення є досить консервативними) та створюють стратегічно різні настанови для політики. Це ще більше ускладнює ситуації упровадження оновлень.

Отже, можна констатувати наявність дослідницької потреби детального аналізу факторів мікрополітики освітніх змін, вивчення проблематики організаційної дії як непередбачуваного виходу діяльності автономних індивідів – учасників змін, їхніх груп та державних управлінців у сфері освіти (на рівні районів) у процесах упровадження прогресивних перетворень.

Критична роль мікрополітики для полегшення, підтримки чи сповільнення освітніх змін детермінована у працях сучасних вчених Д. Блейза і Л. Бьорка [14]. Розуміння того, що ефективність запланованих освітніх оновлень залежить від підтримки і сприйняття їх на найнижчому операційному рівні, тобто того, чи викликатимуть вони довіру серед учасників змін – носіїв місцевих значень, подається у працях відомих освітніх експертів М. Барбера [1], Р. Елмора [12], С. Сарасона [17], М. Фуллана [2] та ін. Особливості управління інноваційною освітньою діяльністю на рівні конкретного навчального закладу досліджено у працях українських вчених Л. Ващенко, Л. Даниленко. Рівень макрополітики освітніх змін у контексті формування стратегічних векторів державного управління освітою розкрито в роботах В. Кременя, Л. Парашенко, А. Сбруєвої. Дослідниця А. Василюк виокремлює типи освітніх реформ – мікрополітичні (зміни внутрішнього управління освітніми закладами, наприклад надання права для прийняття рішень учням та батькам) та макрополітичні (зміни у сфері зовнішнього управління й контролю в системі освіти, наприклад децентралізація). Знання мікрополітики в ролі особистої якості вчителя як агента змін розглядає дослідниця К. Шихненко [3]. Загалом аналіз особливостей упровадження змін на мікрополітичному рівні залишається малодослідженою проблемою міждисциплінарного характеру в українській науці.

Мета статті – здійснити аналіз факторів освітніх змін на макро- і мікрорівні; визначити особливості впливу на результативність освітніх змін різних чинників зовнішнього та внутрішнього довкілля через дослідження можливостей мікро- та макрополітики освітніх змін.

Методологічні аспекти макроаналізу змін включають дослідження на рівні системи, що модернізується, вивчення загальних закономірностей її функціональної активності, характеристики організаційних структур, аспект лідерства в законодавчому процесі. Лідерство, зокрема, задає тон у процесі освітніх змін, робить зміни публічними, вибудовує потрібні коаліції, що надихають, підтримують, визначає джерела ресурсопостачання. Індивідуальні дії в категоріях макроаналізу детермінуються в категоріях статусу та ролей у мережі відносин, що трансформуються.

Мікрополітика є важливим спектром багатьох організаційних процесів та часто виступає тим центральним механізмом, через який продукуються організаційні результати, пов'язані з реформою освіти. Емпіричні політичні дослідження останніх років свідчать про всюдишність і таку, що природньо виникає, мікрополітику в повсякденному житті на-

вчальних закладів. Як засвідчує аналіз практики багатьох освітніх змін у США, наявні приголомшливі відмінності між наміром освітніх реформ та баченням змісту їхнього імплементаційного процесу на базі закладів, установ освіти. Для багатьох навчальних закладів, у т. ч. й вітчизняних, чергові освітні зміни сприймаються як випробування щодо збереження організаційного статус-кво. При цьому керівники закладів, установ освіти, своєю чергою, недостатньо глибоко переосмислюють настанови освітньої політики на макрорівні.

Ще в 1970-х рр., до появи в США сумнозвісного звіту “Нація в небезпеці”, було детерміновано широке коло проблем “упровадження освітніх змін”. У країні, де наука й освіта завжди були національними пріоритетами та щедро фінансувалися, проекти оновлень супроводжувалися широкими та різноманітними шляхами супротиву учасників. З 1973 до 1978 рр. у США корпорація “Ренд” проводила національні дослідження чотирьох державних програм, призначених для введення і підтримки інноваційних практик у державних школах (“Rand Change Agent”). Це була перша значна спроба на державному рівні стимулювати зміни в місцевих освітніх практиках, що базувались на відносно недосліджених припущеннях стосовно проблем змін у державних школах і ролі уряду в освітніх реформах. Політика цього періоду в цілому не враховувала контекст, який економісти назвали “чорна скринька” локальних практик і традицій, а базувалася на неправильному припущенні про наявність прямого зв’язку між державною політикою на вході та місцевою відповідальністю і запланованими результатами програм змін на виході. Теоретичні засади в основі державних програм освітніх змін у США у 1970-х рр. обґрунтовували формулу “Більше грошей або кращі ідеї на вході – це інструменти, що умовжливлюватимуть процес постійного вдосконалення місцевими освітянами своєї професійної практики”. Теоретик М. Мак-Лафлін називає таку модель освітньої політики – “модель відсутності повної інформації на вході” [16, р. 71].

Дослідження “Rand Change Agent” відрізнялося від попередніх великих досліджень у США тим, що поєднувало методи кількісного аналізу з набором якісних робочих стратегій. Також у ньому було поставлено акцент на тому, як реалізатори змін на місцевому рівні використовували державне фінансування та як орієнтувалися на положення нормативно-правових актів, що врегульовували питання змін. Висновки дослідження були такими:

1) навіть успішна реалізація освітньої зміни не передбачає довгострокову перспективу продовження проекту, розпочатого за рахунок державного фінансування, у випадку, якщо воно закінчилось;

2) закласти у практику політики вагому роль аспекту місцевого вибору має більше значення для результатів змін, ніж такі політичні умови, як технології, програмний дизайн, рівні фінансування чи урядові вимоги;

3) зміна – проблема найменшого блоку. *Яким насправді буде результат політики змін, залежить від того, як політику інтерпретовано і трансформовано в кожній точці процесу, а також від відповідальності індивіда наприкінці лінії упровадження, коли успішна новація повинна стати постійною практикою* [16, р. 72]. Керівник не може доручити педагогу бути відповідальним, так само, як не може наказати йому бути величним. Місцевий потенціал та воля надважливі для результатів політики. Місцеві експертизи, організаційний розпорядок і доступність ресурсів для підтримки зусиль запланованих змін здатні генерувати енергію для успішного проекту;

4) страйки вчителів, скорочення бюджетних витрат можуть негативно вплинути на потенціал освітніх змін і породити обмеження місцевої дії. Виходячи з того, як будуть підтримані ініціативи вчителів на інституційному рівні (керівниками навчальних закладів, районною владою), формуватиметься готовність педагогів прийняти зусилля змін (не долучитися/імітувати участь/долучитися).

Практика освітніх змін у США бере початок з кінця 50-х рр. XX ст., коли федеральний уряд розпочав серію ініціатив із широкомасштабної реформи освіти. М. Фуллан називає цей період “ерою адаптації”, тому що основною метою був пошук інноваційних ідей у зовнішньому середовищі національної освітньої системи. Однак творці реформи не зовсім правильно трактували імплементаційний процес змін (без урахування мікрополітичних чинників), вважаючи, що зовнішні прогресивні ідеї принесуть бажані прогресивні оновлення та автоматично самопоширяться. Це “правило”, як пізніше стверджував Р. Елмор, спрацювало лише в поодиноких випадках – на прикладах шкіл, у яких значна частина вчителів почала використовувати нові освітні практики як звичні речі [12]. Водночас, відповідно до логіки природного розвитку освітньої системи, хвилі освітніх реформ у США після оприлюднення звіту “Нація в небезпеці” (1983 р.) в аспекті творення освітніх змін поступово зсувалися з федерального рівня на рівень штатів, з рівня штатів – на місцевий рівень (освітні округи), а в першому десятиріччі XXI ст. – на рівень самих шкіл [14, р. 238].

Професор Стенфордського університету М. Мак-Лафлін у своїх наукових роботах [16] дуже вдало, на наш погляд, актуалізував проблему мікрополітики освітніх змін у контексті переосмислення причин періодичних невдач в упровадженні освітніх оновлень. На основі багаторічних спостережень, професор приходив до важливого висновку, що *процес реалізації зміни на місцевому рівні часто виявляється процесом взаємної адаптації між проектними, програмними інструкціями і місцевими реаліями, що означає певною мірою розбіжності чи відмежування від початкової мети проекту* [16, р. 73]. Отже, особливості місцевого упровадження змін віддзеркалюють важливі місцеві аспекти.

Специфіка досліджуваного проблемного аспекту в тому, що різноманітність в упровадженні запланованих освітніх змін зазвичай є неприпустимою для державних управлінців, адже це априорі ставить під загрозу успішне упровадження стратегічного курсу освітніх змін у масштабі всієї країни. Суттєві відхилення й варіативність в упровадженні програм змін сигналізує про нерівномірність місцевих заходів відповідно до єдиної політичної мети. *У такому сенсі різноманітність інтерпретується як попередження про несправності в системі.* Водночас професор М. Мак-Лафлін наголошує на критичній ролі впливу особливостей моделей професійної поведінки бюрократії нижчого рівня (*street level bureaucrats*) на процес державного управління освітніми змінами. На його думку, саме так звана “вулична бюрократія” на рівні конкретних навчальних закладів вирішує питання про життєспроможність педагогічних та управлінських практик і факторів оновлень.

Освіта є результатом “робочих угод”, вироблених у процесі взаємодії учасників навчально-виховного процесу. Ці угоди визначають фрейми рольових відносин в освіті, особливості навчання та викладання (наприклад, у результаті культурних переговорів у багатонаціональному класі може бути досягнуто домовленостей про використання неформальної мови, що сприятиме навчально-виховному процесу). Хоча результати нещодавніх досліджень говорять про вірогідний негативний вплив визначення моделей поведінки в класі через “переговори між учнями та викладачами” на загальну якість навчання (зокрема, у сільських регіонах) [7].

Про деякі аспекти узагальненої картини мікрополітики освітніх перетворень в Україні можуть свідчити деякі цифри. Наприклад, за результатами соціологічного опитування “Школа очима батьків, вчителів та директорів шкіл” (2015 р.), упровадження триетапної системи в середній школі (початкова, базова середня, старша школи) у 2015 р. не підтримували 54 % вчителів та 41 % директорів шкіл України [4]. Хоча, коли б проект нового Закону України “Про освіту” було прийнято до червня 2016 р., про що неодноразово робилися політичні заяви, така система мала б уже повноцінно запрацю-

вати в 2017 р. За результатами цього ж дослідження, в успішність проведення реформи освіти вірять лише 46 % вчителів та 34 % директорів шкіл [4]. Звісно, ті освітяни, які не вірять в успішність процесу упровадження змін, вірогідно, проявлятимуть явний чи прихований супротив змінам, що “підживлюватиме” динаміку мікрополітики освітніх змін.

Як свідчить практика освітніх змін, найпоширеніша помилка публічних управлінців у сфері освіти – сприймати модель реформи без аналізу того, як ця модель відповідатиме цілям і культурі навчальних закладів та чи виявиться зручною для вчителів і учнів [2, с. 66]. Навіть у ситуаціях, коли трапляється можливість зібрати необхідну інформацію, нечасто робиться обдуманий вибір, що розтягує упровадження успішних реформ у часі. На думку вчених Дж. Блейза і Л. Бьорка, макро- і мікрополітика освіти – це два широкі аспекти освітньої політики, що включають індивідуальні та групові інтереси, владу, вплив, цінності, ідеології [7]. Мікрополітичний контекст у процесі освітніх змін важливий тим, що неформальні та формальні організаційні політичні процеси (організація стейкхолдерів, ресурси, інтереси, ідеології), як і політична культура (а також особливості розподілу влади, прийняття рішень), істотно впливають на якість навчання та викладання в ситуації, коли одна група учасників змін працює на збереження статус-кво, а інша виявляє інтерес до змін та реформ. Зазвичай реалізовані “згори вниз” ініціативи освітніх змін конфліктують із наявними внутрішніми “політичними культурами”, що захищають статус-кво закладів, установ освіти. Наприклад, освітній експерт С. Сарасон стверджує, що школи будуть упроваджувати зміни в такий спосіб, щоб реалізувати невеликі або взагалі не реалізувати зміни, тримаючи лінію статус-кво [17, р. 35]. Адже збереження статус-кво лежить в основі аксіом, зразків рольових відносин, традицій школи і здається правильним та природним, хоча певним чином виштовхує опції та процедури імплементаційного процесу змін. Останньому сприяє і деякий консерватизм, властивий освіті як сфері культурної діяльності.

За спостереженнями Дж. Блейза і Л. Бьорка, *школобазована “політична” взаємодія має тенденцію посилюватись протягом періоду нав’язаних ззовні змін* [7, р. 241] – нові мікрополітичні структури і процеси виникають та посилюються у формальних і неформальних сферах шкільного життя, динаміці взаємовідносин закладу з органами управління освіти, супроводжуючись невизначеністю, неоднозначністю, різноманітністю (на яку важко впливати). На думку сучасних західних вчених, “політична” участь педагогів у процесі прийняття рішень у школі, автономія класу, розширення можливостей професійного розвитку, можливість широких дискусій сприяють успішній шкільній реформі [7, р. 242]. Залучення вчителів до переговорів, чутливість до професіоналізму педагогів, рівноправні участь та користування ресурсами суттєво сприяє зростанню якості навчання. Хоча публічні управлінці в сфері освіти через структурні фактори (зокрема, недостатня кількість часу на планування й колективний діалог), загрозу плутанини ролей і повноважень у прийнятті рішень часто зневажають цим аспектом.

Як засвідчила практика, успішні шкільні реформи було пов’язано з принципами стимулювання лідерства, розширення можливостей професійного розвитку для вчителів, побудови команди, зростання участі батьків і громадськості у процесах демократичного управління, керування внутрішніми конфліктами, розвитком вчительського потенціалу для адаптації ініціатив до реалій закладу, підтримання балансу між ініціаторами районного рівня і школобазованими ініціативами. На думку сучасних західних теоретиків, контрольно-орієнтований “політичний” підхід до шкільної реформи, нездатність або небажання перейти до демократичних стимуляційних лідерських підходів в управлінні були основною перешкодою успішних реформ [7, р. 244]. Навіть правильно задумані підходи до змін було зруйновано внаслідок схильності керівництва контролювати взаємодію між педагогами та іншими зацікавленими учасниками (під час чого обмежуються комунікації між вчителями, доступ до інформації, можливості участі у прийнятті

рішень, поширюється практика фаворитизму і виключення, дезінформація) [7, р. 245]. Забезпечення публічними управліннями у сфері освіти постійного залучення педагогів як основних учасників змін до оцінювання (політичної) ефективності проектів оновлень – це дієвий метод поєднання чинників мікро- та макрополітики змін для мінімізації вірогідних конфронтаційних впливів.

На основі спостережень за особливостями змін в американській системі освіти, зарубіжні вчені зауважують, що співробітники місцевих органів управління освітою зазвичай використовують свій внутрішній і зовнішній вплив та статус, щоб чинити опір децентралізації, автономії шкіл і, таким чином, можливого послабленню своїх позицій. Керівники органів управління освітою (освітніх офісів) у США – суперінтенданти, на відміну від багатьох керівників шкіл, ефективно працюють у рамках політичної динаміки, щоб побудувати коаліції бізнесу з громадою задля сприяння загальній успішності місцевих реформаторських ініціатив (створення сприятливого клімату підтримки вчителів, ефективних дискусій громадськості про статус змін, поширення атмосфери довіри). Особливо це помітно в школах з високим рівнем бідності, які відчутно потребують підтримки суб'єктів громадянського суспільства та бізнес-груп. Суперінтенданти, які добре розумілися в місцевому політико-культурному контексті, були досить ефективні в розширенні можливостей інших учасників змін. Однак наявність в окремих суперінтендантів суб'єктивних цілей суттєво заважало їм у професійній діяльності [7, р. 246]. Місцева політична нестабільність, безсилля з боку зацікавлених сторін також негативно впливає на академічну успішність та прагнення до самовдосконалення шкіл.

Дослідження ефективності роботи шкіл перегукуються з дослідженнями в галузі організації бізнесу, де, за словами Дж. Джонса, проблема полягає в тому, щоб отримати незвичайні результати від звичайних людей. За висловлюванням А. Френсіса, “у проблемах винна не політика уряду, а недостатня діяльність компаній”. У. Хаттон вважає, що “невдала економічна політика уряду, фінансові відносини і цінності національної культури не змінюють ту соціальну систему, у якій працюють школи” [1, с. 147]. На нашу думку, питання розв'язується через підхід урахування паритетного поєднання чинників макро- і мікрополітики освітніх змін у процесі реформування освіти.

Отже, упровадження освітніх змін залежить однаковою мірою як від самих навчальних закладів, що взяли на себе відповідальність за вдосконалення своєї роботи, так і від уряду, що вибудовує (або ні) стимули до постійного покращання довкілля для закладів, установ освіти (зокрема, через визначення нормативних, ресурсних рамок для забезпечення готовності організаційного контексту до змін).

Для проблемного аспекту мікрополітики державного управління освітніми змінами важливим є питання мотивації як публічних управлінців у сфері освіти до інноваційної діяльності, так і освітян через управлінський вплив перших. У сучасній західній науці питання мотивації до творчості та інноваційності в публічному секторі розглядається в одному дискурсі з проблемою управління ефективністю діяльності (Performance Management). Мають місце контрверсійні (але не аксіоматичні) точки зору, що інструменти для стимулювання підвищення продуктивності в публічному секторі можуть або негативно, або позитивно впливати на інноваційність. Відсутність стимулів у публічному секторі найчастіше згадується в ролі бар'єру для упровадження інновацій.

На думку данського вченого К. Якобсена, головною метою діяльності публічних організацій є досягнення політично сформульованих цілей [14, р. 1012]. Основною проблемою на рівні мікрополітики при цьому є те, як публічні організації можуть спрямувати діяльність своїх співробітників на досягнення пріоритетів, визначених політиками (в освітніх законах, концепціях, стратегіях, доктринах). Двома класичними інструментами управління ефективністю є інструменти, спрямовані на зовнішню мотивацію – винагорода за добре зроблену роботу – і санкції – за погану. Публічні управлінці, особливо у

сфері освіти, як і всі працівники освітнього сектора, є також високо вмотивовані через внутрішні чинники, такі як реалізація значущої професійної діяльності, здійснення цікавих професійних завдань, бажання допомогти іншим людям тощо [15]. На нашу думку, аспект внутрішньої мотивації – поки що не використаний у повному обсязі ресурс у сфері освіти. Звісно, підтримання в суспільстві високого соціального статусу публічних управлінців та освітян є необхідним елементом контексту зовнішньоорганізаційного доквілля для вдалого використання названого ресурсу.

Ефективність діяльності в публічній організації розглядається як ступінь, яким дана організація досягає цілей, поставлених на політичному рівні (наприклад, збільшення цитування українських викладачів як “інструмент” інтеграції українських університетів у світовий простір вищої освіти або зростання знань англійської мови в українських школярів як одна з умов євроінтеграції України). Якщо збільшення впливу санкцій та фінансових мотиваторів негативно впливає на внутрішню мотивацію працівника, то вони можуть суттєво знизити ефективність у публічних організаціях. Проте немає однозначних аргументів на доведення, що висока ефективність діяльності автоматично створює широкі можливості для послідовної інноваційної практики у професійній діяльності. За спостереженнями К. Якобсена, лише окремі публічні організації продемонстрували тривале стимулювання інноваційності у професійній діяльності працівників через використання інструментів кар’єрного зростання [14]. Але для деяких вчених цей стимул виглядає недостатнім, і тому вони стверджують про потребу його посилення додатковими зовнішніми винагородами [11]. Інша група вчених стверджує, що співробітники перестануть бути творчими, якщо отримуватимуть винагороду за короткострокові вигоди, а не для продуманого довгострокового ефекту [13].

Надмірний контроль негативно пов’язано з мотивацією серед шкільних вчителів [14, р. 1013]. Емпірично встановлено, що зовнішня мотивація (фінансові стимули) в цілому позитивно корелюються з інноваціями, бо це сприяє індивідам у чіткому та послідовному розумінні критеріїв, за якими вимірюється і винагороджується висока продуктивність праці. Різницею між фінансовими стимулами до високої продуктивності й санкціями за низьку є те, що співробітник буде підкреслювати власну високу продуктивність, щоб отримати заохочення, водночас приховуючи невисокі показники професійної діяльності, щоб уникнути санкцій. Тим не менш, хоча конструювання схем справедливої винагороди за результатами інноваційної діяльності є дуже складним, К. Якобсен наголошує, що державні службовці добре реагують на несуперечливе забезпечення нагороди [14]. Теоретик Т. Гумінс стверджує, що існує сильний позитивний зв’язок між зовнішніми винагородами та творчим підходом до роботи для співробітників з адаптивним когнітивним стилем професійної діяльності у процесі виконання простих завдань та слабкий зв’язок – для співробітників з інноваційним когнітивним стилем у процесі виконання складних завдань. Надмірний контроль всередині організації може бути позитивним лише в окремих випадках – за умови потреби оперативно реалізувати фрагментарні внутрішньоорганізаційні зміни.

Теоретик К. Якобсен на основі експериментальних спостережень встановив, що заохочувальні структури між інноваціями в державному секторі й науці схожі, оскільки більшою мірою засновані на репутаційному капіталі та вертикальній мобільності [14, р. 1015]. Така точка зору досить перспективна для використання у вітчизняних реаліях в контексті реформування державного управління та проголошеного курсу деполітизації державної служби. К. Якобсен додає, що результати аналізу публікацій та патентів у данських наукових установах дають змогу стверджувати, що дослідники активізують професійну діяльність у відповідь на використання адміністративних заходів на підтримку творчості, проте зазвичай сповільнюють дослідну роботу, коли інструменти управління ефективністю діяльності використовують у ролі інструменту контролю.

Диалогічність в упровадженні нового, внутрішній клімат, що стимулює до участі в змінах, чіткий сигнал з боку керівника щодо забезпечення інноваційної діяльності суттєво сприятиме зростанню внутрішньої мотивації публічних управлінців до використання творчого підходу у професійній діяльності [14, р. 1020]. Причому поєднання толерантності для ранньої невдачі і нагороди за довгостроковий успіх є більш ефективним у мотивації інноваційності, ніж фіксована схема заробітної плати [8].

У період фінансової кризи упровадження інновацій є особливо складним завданням для публічних управлінців, тому що працівники галузі в цей період не відчують безпеку зайнятості. Однак на основі здійсненого аналізу можемо стверджувати, що поєднання інтелектуального виклику у професійній діяльності публічних управлінців із широким делегуванням повноважень та матеріальним заохоченням є вдалою стратегією управління мотивацією працівників упроваджувати інноваційні зміни на найнижчому операційному рівні (як елемент мікрополітики).

На думку теоретика С. Ікота, упровадження змін – це переведення стратегії в дію, розуміння персоналом змісту перетворень, консенсус, своєчасність та моніторинг [9, р. 362]. Причому, на думку вченого, зменшити властиву сучасній освіті в багатьох країнах професійну ізоляцію вчителя зручно саме на мікрополітичному рівні через здійснення управлінського впливу керівників закладів, установ освіти. Останніх, на думку вченого, і потрібно розглядати в ролі перших освітніх стратегів [9, р. 363]. Міжнародний освітній експерт Б. Левін зауважує, що зміни стратегічного характеру характеризуються двома важливими ознаками: 1) проекти змін супроводжуються чіткими доказами, обґрунтованими в національному масштабі (наразі в Україні не вистачає системних досліджень про вихідний стан освітньої системи); 2) наявні та продумані різні сценарії відповідного та несуперечливого імплементаційного процесу на місцях (підготовлений мікрополітичний контекст для зміни – на рівні конкретних навчальних закладів), що дозволяє управляти упровадженням перетворень (на практиці). На основі спостережень за реформуванням системи освіти в Новій Зеландії Б. Левін визначає стратегії успішної освітньої зміни, що враховують особливості мікрополітичного контексту:

1) публічно заявлена невелика кількість амбітних, але досяжних і обґрунтованих цілей перетворень. Проводити змін менше, але, водночас, більш серйозно рекомендує також канадський освітній експерт М. Фуллан [2, с. 255]. При цьому для місцевих органів влади та самих закладів освіти необхідні дієві, популяризовані та зрозумілі стратегії;

2) акцент на нарощенні потенціалу й орієнтації на результат (нарощення потенціалу на місцевому рівні, що слугуватиме гарантом продовження зміни в довгостроковій перспективі навіть після можливого припинення державного фінансування);

3) багаторівнева взаємодія, наявність сильного лідерства та спрямовальної коаліції;

4) забезпечення інноваційного професійного навчання та ефективного використання результатів наукових досліджень;

5) зосередження уваги на ключових стратегіях;

6) ефективне використання ресурсів;

7) сильна підтримка процесу упровадження зміни [10].

Теоретик Б. Левін вважає, що якщо до політичної динаміки (особливо, на мікрорівні) приділяється неналежна увага, успішно зміну буде неможливо упровадити [10]. Як ми вже стверджували вище, успішність процесу упровадження освітніх змін значною мірою визначається мікрополітикою освітніх змін, що, у свою чергу, формується у внутрішньоорганізаційному контексті закладу, установи освіти чи групи закладів певного регіону (наприклад, освітнього округу, району). Наскільки підготовленим буде цей контекст до упровадження нововведень, наскільки динамічними будуть силові поля підтримки змін чи супротиву змінам значною мірою залежить від особливостей розуміння та прийняття змін їхніми учасниками. Тому, стикаючися з пропозицією зміни, педагогам

та освітнім управлінням потрібно професійно поставити вирішальні (критичні) питання перед ініціаторами (агентами), які просувають зміни.

Оскільки освіта має бути відповіддю на проблеми, що стоять перед Україною, а не однією з їхніх причин, до організації процесів прогресивних освітніх оновлень потрібно підходити особливо продумано і послідовно, попереджувати даремні витрати організаційних зусиль, ресурсів та часу. Поряд із макрополітичним контекстом (несуперечливі законодавчі акти, взаємоузгодженість освітніх реформ із реформами в інших галузях тощо) на всіх етапах процесу освітньої зміни (особливо – безпосередньої імплементації) потребує врахування мікрополітичний контекст. Важливість місцевих значень та схильність до збереження статус-кво є природними характеристиками закладів, установ освіти в певному місцевому контексті, що проявляється більшою чи меншою мірою. Схильність до збереження статус-кво, з одного боку, є видом супротиву змінам, з іншого – це фактор змін, що має значно ширші причинно-наслідкові рамки, зазвичай формується протягом тривалого етапу і потребує ретроспективного аналізу (довгострокових досліджень з вивчення історії культурного контексту шкіл).

У процесі прогнозування результатів освітніх оновлень слід враховувати особливість мікрополітичних факторів, що визначають багато в чому непрямий зв'язок між державною політикою на вході та місцевою відповідальністю і запланованими результатами державних програм на виході. Проте на основі практики освітніх оновлень у західних демократіях стає очевидним, що деяка *взаємна адаптація мікро- та макрополітичного контексту змін та місцева різноманітність сигналізують про здоров'я системи, інтегрування політичних програм у спосіб, найбільш підходящий до місцевих ресурсів, традицій і споживача освіти як публічної послуги*. У такому разі “адаптація” (adaptation) замінює “прийняття” (adoption). Для забезпечення “адаптації” змін у найбільш продуктивних формах і змісті в різних регіонах країни не має бути полярно відмінних поглядів на державну освітню політику. Водночас потребує подальших досліджень ступінь кореляції мікрополітики з тенденцією регіоналізації країни.

Отже, політичні рішення щодо розвитку освіти завдяки мікрополітичним чинникам трансформуються відповідно до місцевих особливостей (оскільки школа в сучасних теоріях освітніх змін – це, по суті, один із факторів місцевого розвитку [2]). Щоб прагнення до збереження статус-кво не мало глибоких деструктивних впливів в імплементаційному процесі змін, важливими є підготовчий та експериментальний етапи освітніх перетворень. Одночасно рекомендується упроваджувати не більше трьох інноваційних ініціатив, добре забезпечених ресурсами. Пропоновані зміни повинні бути високо релевантними стратегічним цілям навчальних закладів. Усі етапи процесу змін уможливаються продуманими часовими рамками змін. Запропонована зміна повинна бути забезпечена переконливими доказами її ефективності, а потенційні ризики нововведення – чітко ідентифіковані та проаналізовані.

Список використаних джерел

1. Барбер М. Обучающая игра: аргументы в пользу революции в образовании. М.: Просвещение, 2007. 349 с.
2. Фуллан М. Новое понимание реформ в образовании. М.: Просвещение, 2006. 272 с.
3. Шихненко К. Роль вчителів – агентів змін у формуванні готовності школи до інновацій: з досвіду зарубіжних досліджень освітніх реформ//Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології. 2015. № 1 (45). С. 42–51.
4. Школа очима батьків, вчителів та директорів шкіл (за результатами соціологічного опитування) [Електронний ресурс]/Фонд “Демократичні ініціативи ім. І. Кучеріва”. 2015. URL: <http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/-shkola-ochima-batkvannja.htm>.
5. Baer M. Oldham G., Cummings A. Rewarding creativity: When does it really matter?//The Leadership Quarterly. 2003. Vol. 14. P. 569–586.
6. Bertelli A. Motivation crowding and the federal civil servant: Evidence from the U.S. internal revenue service//International Public Management Journal. 2006. Vol. 9. P. 3–23.

7. Blase Joseph and Lars Björk грузинськийблейз Blase J. The Micropolitics of Educational Change and Reform: Cracking Open the Black Box//Second International Handbook of Educational Change [Ed. by Hargreaves A., Lieberman A., Fullan M., Hopkins D.]. London; New York: Springer, 2010. P. 237–258.

8. Bysted R., Jespersen K. Exploring managerial mechanisms that influence innovative work behavior: Comparing private and public employees [Internet Resources]//Public Management Review. Vol. 16(2). P. 217–241. URL: <http://doi: 10.1080/14719037.2013.806576>.

9. Eacott S. Strategy in educational leadership: in search of unity//Journal of Education Administration. 2008. Vol. 46 (3). P. 353–375.

10. Education Change Management. Advice on effective education change management [Internet Resources]/PPTA Toolkit//New Zealand Post Primary Teachers' Association, 2012. 22 pgs. URL: <http://ppta.org.nz/resources/publication-list/2460-change-management>.

11. Eisenberger R., Armeli S. Can salient reward increase creative performance without reducing intrinsic creative interest?//Journal of Personality and Social Psychology. 1997. Vol. 72(3). P. 652–663.

12. Elmore R. Building a new structure for school leadership. Washington, DC : The Albert Shanker Institute, 2000. 40 pgs.

13. Fernandez S., Moldogaziev T. Using employee empowerment to encourage innovative behavior in the public sector//Journal of Public Administration Research and Theory. 2013. Vol. 23 (1). P. 155–187.

14. Jacobsen C., Andersen L. Performance Management in the Public Sector: Does It Decrease or Increase Innovation and Performance?//International Journal of Public Administration. 2014. Vol. 37. P. 1011–1023.

15. Kjeldsen A. Dynamics of public service motivation//PhD Dissertation, Department of Political Science and Government, Business and Social Sciences, Aarhus University. Aarhus, Denmark: Politica, 2012. 149 pgs.

16. McLaughlin M. Listening and Learning from the Field: Tales of Policy Implementation and Situated Practice//International handbook of educational change. Part 1, Kluwer academic publishers, London, UK, 1998. P. 70–84.

17. Sarason S. The predictable failure of educational reform: can we change course before it's too late. San Francisco: Jossey-Bass, 1993. 208 pgs.

Надійшла до редколегії 29.08.2016 р.

УДК 352.07(438)

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ РАЙОНАМИ У МІСТІ (НА ПРИКЛАДІ МІСТ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА)

Єдинак Я. Б.,

аспірант кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро

Розглянуто досвід організації управління районами у містах Республіки Польща через законодавче забезпечення діяльності допоміжних органів районів та мікрорайонів у містах, а також через обсяг і межі їхніх повноважень.

Ключові слова: допоміжні підрозділи, райони, мікрорайони, децентралізація, субсидіарність.

Yedynak Ya. B.,

Postgraduate student of Law and European Integration Department, DRI NAPA, Dnipro

FOREIGN EXPERIENCE OF ORGANIZING ADMINISTRATION OF DISTRICTS IN CITIES (ON THE EXAMPLE OF CITIES IN POLAND)

This article considers the experience of government of districts in Polish Republic. The article analyzes the legislative providing of activity of subsidiary bodies of power in districts and microdistricts in the cities and the extent and borders of the power of these bodies.

Key words: subsidiary bodies, districts, microdistricts, decentralization, subsidiarity.

© Єдинак Я. Б., 2016