

[HTTP://EDUCATION-UA.ORG/UA/ARTICLES/545-UPRAVLINNYA-ZAKLADAMI-OSVITI-V-KONTEKSTI-ZAKONODAVCHIKH-ZMIN](http://education-ua.org/ua/articles/545-upravlinnya-zakladami-osviti-v-konteksti-zakonodavchikh-zmin)

УПРАВЛІННЯ ЗАКЛАДАМИ ОСВІТИ В КОНТЕКСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗМІН



Автор:

Людмила Калініна

Опубліковано

13.01.2016

На парламентських слуханнях «**Правове забезпечення реформи освіти в Україні**» 9 грудня 2015 року розглядалося важливе питання щодо реалізації конституційного права громадян на одержання якісної освіти європейського гатунку. Учасниками парламентських слухань обговорювався доопрацьований проект закону України «Про освіту» (обсяг 56 сторінок), зареєстрований в «Секторі реєстрації законопроектів» за номером 3491 від 19.11.2015 р. Утім складається враження, що все-таки не відбулося остаточного узгодження ключових засадничих положень розробниками двох законопроектів, які наявні в законодавчому дискурсі і, звісно, не відбулося узагальнення консолідованого змісту законопроекту.

Незважаючи на наявну n-кількість варіантів законопроекту, після Парламентських слухань ще й досі триває його обговорення в суспільстві та професійних колах. Зважаючи на це, та на необхідність здійснення кардинальних змін в освіті та управлінні нею, потребують подальшого розгляду чимало питань щодо узгодженості концептуальних положень, основних термінів і їх визначення, конкретизація суті окремих постатейних положень і розділів законопроекту.

Законодавчі засади освітньої діяльності та фрагментарність принципів, на яких базується управління

Виходячи з аналізу змісту 6 статті першого розділу законопроекту, зазначимо, що вона містить лише один пункт, назва якого ідентична до назви статті «**Принципи та засади освітньої діяльності**», та не має чіткого розподілу на засади освітньої діяльності та її принципи.

Як відомо, засади включають принципи, то за логікою викладу вони мали б бути чітко розмежовані в цій статті як «ціле і частка», тобто на засади та на принципи освітньої діяльності. Оскільки у статті виділено лише один пункт, мабуть, передбачалося змістове доповнення ще й іншими пунктами. Якщо ні, то не потрібно здійснювати нумерацію з одного пункту.

Зауважимо, що крім принципів освітньої діяльності розробниками законопроекту наведено ще й деякі принципи управління. Наприклад, такий принцип освітньої діяльності як «**Інституційне відокремлення здійснення функцій контролю (нагляду) та функцій забезпечення діяльності закладів освіти**», безперечно, є інноваційним положенням для практики здійснення державного управління та запровадження різних інноваційних форм державного контролю за діяльністю закладів освіти. Однак, його можна віднести не лише до принципів освітньої

діяльності, а й до принципів державного управління освітньою діяльністю. Але у будь-якому разі необхідно вказати на суб'єктів або на колективний орган управління, які мають забезпечити виконання «функцій забезпечення діяльності закладів освіти», їх права, обов'язки та відповідальність.

Також потрібно уточнити суб'єктів, які будуть нести відповідальність у випадку, коли не відбудеться нормативне забезпечення діяльності закладів освіти на законодавчому визначеному рівні задля реалізації права громадян на якісну освіту європейського зразка.

Термінологічна плутанина не додасть ефективності управління в сфері освіти

У статті 6 також подано такі терміни як «громадсько-державне управління» та «державно-приватне партнерство». До основних термінів, які наведено у статті 1 першого розділу «Загальні положення», вони як базові не включено. Зрозуміло, що не подано їх інтерпретацію, і це призводить до термінологічної плутанини. Громадсько-державне управління не відноситься ані до засад, а ні до принципів управління, а належить за класифікаційною ознакою до одного з видів сучасного управління, до якого має відбутися перехід від чинно діючого державно-громадського управління. На підтвердження важливості терміна «державно-громадське партнерство» і процесу, який відбувається під час управління, незалежно від його виду, державно-громадське чи громадсько-державне, вказує наявність у X розділі «Економіка освіти» законопроекту окремої статті 65 «Державно-громадське партнерство у сфері освіти і науки». У ній ґрунтовно розкриваються правові засади державно-громадського партнерства, суб'єкти і договірні механізми взаємодії. Зрозуміло, що в законопроекті не можна охопити усі терміни, але потрібно зосередитися було б на ключових, зокрема на управлінні і на засадах його здійснення.

Управлінська діяльність, як і освітня діяльність, потребує чіткого визначення законодавчих засад

Безперечно, модернізація освітньої діяльності має відбуватися на наукових засадах і принципах, але й управлінська діяльність також повинна базуватися на чітко визначених і структурованих концептуальних, наукових або теоретичних засадах. Тому стаття 6, на наш погляд, потребує за умов прийняття такої пропозиції уточнення та доповнення ще одним пунктом для окреслення засад управлінської діяльності – тобто другим. Якщо у цій же статті 6 розробниками законопроекту принципово визначені лише засади освітньої діяльності, то необхідно прибрати нумерацію з одного пункту та вилучити з цієї статті наведені принципи управлінської діяльності.

Окрім того, якщо все-таки в статті 6 будуть залишені лише засади освітньої діяльності, то тоді бажано додати окремий пункт або статтю щодо концептуальних засад управління в третьому розділі «Заклади освіти», в якому увага законодавців переважно зосереджена на управлінні та управлінській діяльності керівника закладу освіти, але без їх представлення. У такій новій статті мають бути висвітлені базові засади – від державного управління освітою до управління закладом освіти за усіма ієрархічними рівнями, принципи, моделі, технології та механізми управління задля забезпечення його ефективності. Але незалежно від місця розташування статті 6 в законопроекті, доповненої або написаної нової статті, систематика принципів, які мають спільне і відмінне для освітньої та управлінської діяльності, наукові засади управління в ЗСО та управлінської діяльності керівника закладу освіти мають знайти належне відображення у тексті законопроекту.

Принципи мають бути доповнені, включаючи принципи громадсько-державного управління, інформаційного забезпечення управління закладом освіти, принципи державно-громадського та державно-приватного партнерства та ін.

Інтеграційні засади управлінської діяльності сучасного керівника закладу освіти

Нами свідомо акцентована увага на управлінській діяльності керівника, оскільки, як відомо, і у практиків, і в теоретиків, управлінська діяльність має специфічні характерні ознаки та іманентно притаманні лише їй відмінності. Керівники протягом дня здійснюють багато

управлінських циклів, приймають безліч управлінських рішень у межах навчального року, і реалізують не тільки «поточне управління закладом» (стаття 24, пункт 1).

Сучасні керівники здійснюють не лише освітню діяльність, як це передбачено статтею 6 і першим пунктом 24 статті «Керівник закладу освіти», а ще «<...>фінансово-господарську діяльність та іншу діяльність закладу освіти» (курсив наш. – Л.К.), натомість мало бути написано «<...>іншу діяльність в закладі освіти», діяльність здійснюють суб'єкти в закладі, а не сам заклад.

Варто відзначити, що керівники здійснюють також управління освітньою діяльністю, методичною, педагогічною, фінансово-господарською, проектною, інформаційною, інноваційною та іншими видами діяльності, різними об'єктами й процесами в закладах освіти, які вони очолюють.

Управлінська діяльність керівника є багатогранною, поліфункційною та полідіяльнісною, за сучасних умов базується переважно на інтегративних засадах та має бути врахована під час її унормування в законопроекті. Власне тому, в статтях законопроекту необхідно передбачити базисні засади управління закладами освіти та управління ЗСО, включаючи адекватні ним принципи, форми та механізми управління задля досягнення мети і завдань у галузі освіти.

Засади управлінської діяльності, які також вартують на включення до законопроекту

Як показує аналіз змісту законопроекту, в ньому представлено багато інноваційних ідей, концептуальних положень, на яких базуються обґрунтовані в науці засади управління та освітньої діяльності, але вони не знайшли відповідного відображення у законопроекті.

Перш за все потребують включення до законопроекту *демократичні засади управління та сервісна парадигма*, а також такі *принципи*: принцип розширення демократії в країні та управлінні ЗСО, принцип верховенства права і прав людини, принцип управління взаємовідносини з клієнтами (Customer Relationship Management), що практично реалізуються через адаптацію до суспільних і глобальних викликів, розвиток людського капіталу та організаційну культуру, налагодження мережевої паритетної суб'єкт-суб'єктної взаємодії та діалогової комунікації.

Розгортання демократичних процесів у системі управління загальною середньою освітою, має відбуватися з урахуванням світових тенденцій сталого демократичного розвитку розвинених країн та потребує впровадження нових, відкритих і демократичних моделей управління в системі загальної середньої освіти. Зауважимо, що в історії цивілізації неможливо знайти приклади існування демократично-ліберальної школи в тоталітарній чи авторитарній державі, і навпаки – у демократичній державі – освітньої системи, організованої за принципом «ієрархічної вертикальної піраміди», залежної лише від однієї особи керівника.

Сервісна парадигма нині використовується в державному управлінні та є її іманентно притаманним атрибутом через надання адміністративно-управлінських послуг населенню. У сфері загальної середньої освіти *сервісна парадигма* здебільшого використовується в практичному дискурсі через надання громадянам адміністративних, управлінських, освітніх, медичних і соціальних послуг у ЗСО і тому, має бути представлена хоча б через механізми запровадження цих послуг. Реальне широкомасштабне запровадження сервісної парадигми в ЗСО має спричинити перехід від жорстко детермінованої адміністративно-командної моделі управління радянської доби, витоки якої сягають 20-х років ХХ століття індустріальної епохи, що має місце і для сучасного стану функціонування ЗСО, до диверсифікованої й гнучкої системи управління.

Реалії втілення законодавчо закріпленої моделі державно-громадського управління в практиці сучасної школи

Згідно з чинним законодавством, мав би вже нині відбутися перехід від «<...> державного до державно-громадського управління», яке це вперше заявлено в Державній національній програмі «Освіта» Україна ХХІ століття [1993. – С.52 «Управління освітою»] та запроваджена на практиці державно-громадська модель управління освітою.

А чи справді відбувся цей перехід на практиці? Ні!

Крім того, система державно-громадського управління в освіті зазнала серйозної справедливої критики з боку різних інституцій в суспільстві, особливо на початках Революції Гідності.

Учасники Парламентських слухань також вказали на недосконалість та неефективність системи управління «2. Системи управління громіздка та розбалансована. Надмірна централізація управління призводить до зайвої бюрократизації та негнучкості реагування на потреби, знижує відповідальність регіонів і суспільства за якість освіти». Аналогічні висновки зроблено науковцями відділу економіки та управління загальною середньою освітою Інституту педагогіки за результатами експериментальних досліджень, проведених наприкінці 2014 року на репрезентативній виборці керівників закладів освіти.

Управління в контексті модернізаційних змін у освіті: погляд керівників

Сучасне управління в контексті модернізаційних змін у освіті, майже 60 % респондентів, із загальної вибірки 1266 керівників із усіх областей України, визнають адміністративно-командним управлінням із бюрократичним супроводом і жорсткою управлінською вертикаллю.

Близько 17 % респондентів вважають форму реалізації державно-громадською, коли узгоджуються інтереси органів управління і громади, і час від часу батьки надають посильну допомогу та беруть участь у розв'язанні шкільних проблем.

На думку 16 % респондентів, управління сучасною школою, яке вони здійснюють, за видовою ознакою не є державно-громадським, а є адаптивним, стратегічним, інформаційним, програмно-цільовим, оперативним, тактичним, адміністративним.

Респонденти вказали ще й на інші види управління та науково обґрунтовані концепції, які мають місце в практиці управлінської діяльності. Найбільшу перевагу в наведеному спектрі відповідей одержало адаптивне управління за ознакою пристосування керівників практично до всіх вимог інституцій, які функційно або ієрархічно пов'язані зі школою та які контролюють «майже все». Респонденти також назвали громадсько-державне – точніше, управління громадсько-активними школами, які в структурі мережі закладів освіти виокремилися в так званий «новий тип», поки що законодавчо не визнаний.

В аналітичній доповіді «Управління освітою та шкільна автономія: погляд зі школи» за заг. ред. Л.І.Паращенко, доктора наук з державного управління, зробленою у межах проекту Асоціації шкіл м.Києва (2013 р.) на основі неупередженого аналізу «<...> стану забюрократизованої школи, ставлення 542 керівників шкіл до проблем управління освітою <...> » зроблено висновок про необхідність «<...> здійснення системних заходів з боку державного управління...щодо переходу від централізованого управління до школобазованого менеджменту, стимулювання демократичних процесів у багатьох суспільних інститутах: навчальних закладах, організаціях громадянського суспільства, державних установах».

У контексті зазначеного та на основі експериментальних даних, зроблено висновок про те, що законодавче закріплення державно-громадського управління з обґрунтуванням варіативних моделей і запропонованих шляхів реалізації вченими і практиками не гарантує його сприйняття та запровадження на усіх ієрархічних рівнях системи управління освітою в країні.

Результати опитування керівників шкіл, вибірка складає більше ніж 10,0 % усіх керівників мережі закладів освіти України, також слугують підтвердженням, що за останні майже 25 років незалежності країни державно-громадське управління так і не набуло поширення в освітянській практиці з різних суб'єктивних і об'єктивних причин, які часткового знайшли відображення у «Білій книзі національної освіти в Україні».

Міфи та реальність законодавчої автономії в законопроекті

Право на «автономність у діяльності навчально-виховних закладів», як і на «формування ринкових відносин <...> і освітніх послуг» не є новим в державній освітній політиці, а є

задекларованим ще у Державній національній програмі «Освіта» XXI століття (розділ «Управління освітою». – С.52) на початку 90-х років XX ст.. За чверть століття мабуть все-таки відбулося усвідомлення їх важливості для освіти і тому, на найближче майбутнє знов таки постають як стратегічні завдання реформування управління освітою. Про прогресивні кроки у ракурсі *автономії закладу* освіти свідчить стаття 21 третього розділу, в якій сказано, що держава гарантує академічну, організаційну, кадрову та фінансову автономію закладів освіти. Проте обсяг автономії закладів освіти визначається іншими «спец» законами, що засвідчує лише про реальні обмеження усіх заявлених видів автономії в законопроекті та невизначеність їх застосування на практиці.

Заклад освіти в законопроекті знов таки не розглядається і не визнається як соціоекономічна система, не набув статусу юридичної особи і розпорядника коштів, який спроможний заробляти кошти і, як підтверджує практика окремих шкіл, здатний раціонально витратити їх на різні види послуг для замовників цих послуг. Власне тому неспроможно зробити висновки про реальність запровадження автономії на практиці.

На наш погляд, має відбутися:

- визнання та законодавче закріплення системи загальної середньої освіти та закладів освіти як соціоекономічних систем, які надають освітні послуги та додаткові освітні послуги, необхідні для дітей/учнів і, зокрема, з особливими потребами;
- нарощування диверсифікації середньої освіти та її управлінських підсистем;
- посилення спрямованості управління на реалізацію освітніх запитів людини й громади;
- запровадження повноцінної кадрової, організаційної, академічної та фінансової автономії, самоуправління у закладах із урахуванням кращих практик і досвіду розвинених країн.

І знов таки управління в сфері освіти розглядається без такого важливого складника як механізми

Третій розділ рамкового законопроекту «Заклади освіти» представлений 10 статтями (20-29), які надають загальне уявлення про зміст управління та діяльність суб'єктів управління. Зауважимо, що у статтях мають бути пропорційно виписані права, обов'язки та відповідальності усіх суб'єктів управлінської вертикалі, заявлених у законопроекті, та механізми їх реалізації.

У першому пункті 22 статті «Управління закладом освіти» написано «Порядок управління закладами освіти визначається законодавством і установчими документами». Оскільки порядок є лише одним складником механізму управління, а не є цілісним комплексним механізмом управління до структури якого входять організаційно-економічні, контрольно-аналітичні, координаційно-регуляційні, експертні, ліцензійні та інші, від упровадження яких залежить ефективність діяльності всіх суб'єктів, то потребують уточнення та конкретизації механізми управління якщо не в цій або в інших статтях законопроекту, то в установчих документах закладу.

Адекватність управління сучасному типу розвитку суспільства та свобода вибору для керівника

Як свідчить аналіз, у першому пункті 24 статті третього розділу зазначено, що керівник закладу «<...> здійснює поточне управління», що певною мірою, суперечить задекларованому громадсько-державному управлінні в шостій статті. Поточне управління, **є атрибутом індустріального суспільства, не відповідає цифровій добі та не сприятиме інтеграції у європейський і світовий освітній простір**. Поточне управління «за відхиленнями» належить до першого етапу розвитку стратегічного підходу (50-60-т. рр. XX ст.), та дозволяло в «<...> минулому успішно функціонувати багатьом фірмам у 80-ті рр. XX ст.) <...>» в економічній сфері [О.С. Виханский «Стратегическое управление». – М., 2000. – С.21]. Для сфери освіти характерною є незначна кількість розвідок сучасних вітчизняних учених, присвячених стратегічному менеджменту, починаючи з початку цього століття, але визначати пріоритетність поточного управління «за відхиленнями», порівняно з іншими теоретично обґрунтованими та дієвими на практиці видами управління, є безпідставним і незрозумілим.

На підтвердження наведемо основні характеристики поточного управління «за відхиленнями». Особливості цього типу стратегічного управління полягають в орієнтації на:

- внутрішні можливості її розвитку та на проблемах підвищення ефективності їх використання;
- щоденну роботу і комплекс заходів, спрямованих на реалізацію поточних цілей та на своєчасну реакцію суб'єктів управління на ситуації, що виникли, а отже і на поточні результати діяльності;
- збереження досягнутих результатів без внесення радикальних змін;
- функціонування в стабільному соціальному середовищі та пристосування до зовнішнього середовища і, лише деякою мірою, середовища до своїх потреб;
- на використанні переважно бюджетування, адміністративного та і фінансового контролю задля моніторингу, реєстрації відхилень параметрів стану функціонування освітньої організації в стабільному середовищі.

Планування в освітній організації переважно обмежується розробкою поточних планів і бюджету, чого не можна сказати навіть про інструктивно окреслений перелік різних видів планів у сучасній школі згідно з чинним законодавством [Калініна Л.М. Модуль 2. Стратегічне управління / Освітній менеджмент :навч. посібн./ За ред.. Л.Даниленко, Л.Карамушки. – С. 56-93].

Поточне управління є характерним для оперативного рівня управління, базується на оперативній інформації для здійснення своєчасних дій суб'єктами управління та освітнього процесу. Але воно має сенс у взаємозв'язку з тактичним і стратегічним рівнями управління, які як відомо, є іманентно притаманними і для системи управління сферою освіти також. І не залежно від нашого знання, чи незнання про їх існування в науковому обігу, ці рівні управління та процеси, які є характерними для них ніхто не відміняв.

Крім того, звертаємо увагу, що в назві 22 статті вже не вказується *видова ознака управління*, як це зроблено у шостій статті першого розділу, а йдеться в другому пункті цієї статті лише про суб'єктів управління, до яких належить засновник закладу, керівник закладу, колегіальний орган управління закладу освіти та колегіальний орган громадського самоврядування.

Варто відзначити, що у n-варіантах двох представлених законопроектів, як свідчить аналіз їх змісту, наводилися і «державно-громадська» та «громадсько-державна» модель управління в ЗСО, хоч і без представлення реальних механізмів їх реалізації на практиці. Тому виникає багато питань щодо управління та необхідності детермінації його моделей в законодавчому полі. Чи потребує управління знов законодавчого закріплення, як це вже відбулося з державно-громадською моделлю управління? Чи потрібно жорстко детермінувати й конкретизувати модель управління в законопроекті?

Але все-таки будь-яка модель управління «державно-громадська модель управління» або «громадсько-державна модель управління», запропонована розробниками законопроектів, має бути обґрунтована хоча б через термінологічне ядро у першій статті «Основні терміни та їх визначення» першого розділу та окреслені теоретичні засади управління, включаючи сучасні принципи їх запровадження.

Чи, зважаючи на свободу вибору, залишити управління без чіткої регламентації за видовою ознакою та надати можливість самостійного вибору суб'єктам управління такої моделі, яка б на їх переконання і обґрунтоване аргументування забезпечить досягнення поставленої мети управління в закладі, який вони очолюють, та забезпечить замовникам рівний доступ до якісної освіти. Можливо, у такий спосіб буде виконуватися лист МОН України від 5.12.2014 р. за № 1/9-630 «Про неухильне дотримання принципів гарантування свободи педагогічної діяльності» і надана керівникам реальна свобода добровільного обрання моделі управління і раціональних інструментів її впровадження. І тоді керівниками, які в переважній більшості є професіоналами високого ґатунку, лідерами та ключовими фігурами у запровадженні освітніх реформ будуть

адекватно сприйнята їхня персональна відповідальність за прийняті управлінські рішення. Головне, щоб за наявності різноманіття моделей, не лише в теоретичному, а й у практичному дискурсі, управління сприяло розвитку людського капіталу – розвитку Людини культури цифрової доби.

Тому зважаючи на наведену аргументацію, бажано узгодити та усунути суперечності в різних постатейних положеннях розділів цього законопроекту щодо видової ознаки управління закладом освіти. Крім того, як свідчить практика, законодавче закріплення для керівника закладу освіти поточного управління спричиняє обмеження свободи вибору в педагогічній діяльності навіть згідно з чинним законодавством.

Персональна відповідальність за колективної ухвали управлінських рішень

Відповідно до законодавчо визначеної децентралізації громадсько-державного управління у системі загальної середньої освіти має формуватись раціональне поєднання персоналізованої та колективної відповідальності за прийняття і реалізацію управлінських рішень у межах визначених компетентностей.

Деталізуємо, у першому пункті статті 24 сказано, що керівник закладу освіти несе відповідальність за освітню, фінансово-господарську та інші види діяльності. Зрозуміло, йдеться про персональну відповідальність керівника закладу, а от блок відповідальності колективного органу управління закладом освіти – (педагогічної ради (стаття 25) та колективного органу громадського самоврядування закладу освіти (стаття 26) під час ухвали та реалізації управлінських рішень) зовсім не розкрито, що порушує принципи рівноправного партнерства. Виникає невідповідність між прийняттям колективно узгоджених рішень колективних суб'єктів управління, які беруть участь в громадсько-державному управлінні та персональною відповідальністю керівника за усі прийняті рішення.

Також має відбуватися розподілення відповідальності між усіма суб'єктами громадсько-державного управління, колегіального органу управління та громадського самоврядування, керівником закладу освіти за якість надання освітніх, медичних, соціальних послуг, адміністративних і управлінських послуг і забезпечення рівного доступу до якісної освіти.

Окрім того, має бути законодавчо закріплена ключова відповідальність батьків учнівської молоді, як замовників освітніх послуг, за освіту і виховання дітей.

У зв'язку з цим потребують чіткого формулювання у постатейних положеннях законопроекту права, обов'язки, посадово-функційна компетентність і блок відповідальності керівника закладу освіти на правових, демократичних і сервісних засадах. А також мають бути чітко визначеними блок і межі відповідальності суб'єктів колективних органів управління та обґрунтовані або вказані засади їх діяльності.

1. *Парламентські слухання “Правове забезпечення реформи освіти в Україні”*
09.12.2015р. <http://pedpresa.ua/145023-video-parlamentski-sluhannya-pravove-zabezpechennya-reformy-osvity-v-ukrayini-09-12-2015r.html>.

2. *Закон України «Про освіту».*
Проект. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57141.

Людмила Калініна, д-р педагогічних наук, професор, завідувач відділу економіки та управління загальною середньою освітою Інституту педагогіки НАПН України, представник експертно-консультаційної робочої групи НАПН України з підготовки розділів «управління і економіки освіти» проекту Закону України «Про освіту».