Лекція 4. Контроль за інноваційною політикою в державному управлінні. Конституційні засади побудови структур державного управління інноваційного розвитку в Україні.

У сучасних умовах трансформаційних процесів в освітній галузі та в контексті євроінтеграції України актуалізується проблема інноваційних перетворень державного контролю за їхнім перебігом.

У контексті поширення глобалізаційних процесів спостерігається зростання конкуренції на економічному ринку щодо ідей, новітніх технологій тощо, активними учасниками чого є держава в особі компетентних органів, вищі навчальні заклади, які виборюють право на підготовку фахівців (бакалаврів, магістрів) із певного напряму знань.

Процес глобалізації асоціюється з реструктуризацією держави — змінами в системі законодавчого та фінансового контролю, формуванням ринку або квазі-ринку (в тому числі у вищій освіті), всезростаючою роллю конкуренції та ефективності. У глобалізованому середовищі владні повноваження національних держав (nation-states) зазнали фундаментальних викликів — вони мають дуже обмежений контроль над політикою, що регулює "систему вищої освіти". Саме тому в сферу глобальної конкуренції, регулювання національної вищої освіти є невід'ємним компонентом державної освітньої політики. Побудова сучасної розвинутої держави з потужним розвитком економіки потребує формування в країні цілісної системи ефективного перетворення сучасних знань у нові технології, продукти та послуги, що знаходять своїх реальних споживачів на національних або глобальних ринках, тобто потребують розробки ефективної національної інноваційної системи. Сьогодні в Україні розроблено відповідну Концепцію розвитку національної інноваційної системи, затверджену в 2009 р. Кабінетом Міністрів України. Це передбачає сукупність законодавчих, структурних і функціональних інституцій, що задіяні у процесі створення й застосування наукових знань і технологій та визначають правові, економічні, організаційні й соціальні умови для забезпечення інноваційного процесу. Освітянські історичні традиції в Україні сформовані як базові цінності державності, суспільної свідомості та національної безпеки. Представники світової інтелектуальної еліти пророкують входження людства "в нову епоху політики" . Як зазначає В. Огаренко, вплив держави на систему вищої освіти, в цілому, відповідає загальним тенденціям державного регулювання ринкової економіки. Загалом, метою державного контролю у сфері вищої освіти має бути (як це передбачено в зарубіжних країнах) забезпечення відповідного рівня якості навчального процесу і позитивних кінцевих результатів; підвищення відповідальності вищих навчальних закладів за витрачені державні кошти; гарантування підготовки майбутніх фахівців для забезпечення потреб економічного розвитку держави.

Як зазначає Т. Фініков, підходи науковців до стратегії, рівня і методів державного втручання у діяльність закладів вищої освіти, наразі не мають одностайності. У зарубіжній науковій літературі, зазвичай, розглядаються дві принципово відмінні стратегії урядового регулювання діяльності вищої школи, які порізному впливають на здатність вищих навчальних закладів реагувати на наявні проблеми суспільного життя — це "стратегія раціонального планування та контролю" і "стратегія саморегулювання".

Упродовж десяти років з дня проголошення незалежності України державними документами, що визначають зміст освіти (зокрема законами; указами Президента України; постановами уряду та відомчих нормативних актів) забезпечено перший етап модернізаційних перетворень в освітній сфері. Законодавчо було унормовано гуманізацію і демократизацію вищої школи, діяльність приватних навчальних закладів, ступеневу освіту, систему ліцензування й акредитації закладів вищої освіти, децентралізацію і регіоналізацію управління освітою, нову структуру напрямів та спеціальностей підготовки, посилено вплив громадськості на прийняття рішень у сфері освітньої політики тощо.

Система вищої освіти, що функціонувала в цих законодавчих координатах, у цілому задовольняла суспільство наступні десять років. Водночас у країні поступово розвивалися диспропорції між освітою, наукою та економікою і наростали тенденції відставання вищої освіти від внутрішніх потреб держави і світових процесів у цій сфері. У державних документах щодо розвитку освітньої галузі окреслено основні напрями модернізації системи вищої освіти, проте соціально-філософське підгрунтя й умови їхнього впровадження в життя визначені не були, що актуалізує проблему державного контролю за інноваційними перетвореннями в системі вищої освіти.

У сучасному суспільстві, яке все більше називають суспільством знань, наука і освіта відіграють ключову роль, оскільки продукують ті високі технології, впровадження яких в умовах цивілізаційного розвитку в третьому тисячолітті стає основним фактором економічного зростання держав. Як засвідчує світовий досвід, конкурентноздатність країни безпосередньо залежить від розвитку в ній галузей науки й освіти.

У суспільстві знань статус науки і освіти суттєво трансформується: вони стають базовим фундаментом суспільства, набуваючи прагматичного характеру, стаючи важливим сегментом способу життя людини; зумовлюючи значні соціальні трансформації, пов'язані з таким суспільством. Суспільство знань, яке на думку американського футуролога А. Харкінса, поступово трансформується в "інноваційне суспільство", важко уявити без професіонально підготовлених кадрів, котрі здатні генерувати ідеї нових проривних технологій і реалізовувати їх на практиці. Державний контроль за діяльністю закладів вищої освіти здійснюється на плановій основі відповідно до статті 74 Інвестиції: практика та досвід № 14/2018 ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ 77 Закону України "Про вищу освіту", що забезпечується шляхом розробки перспективних і поточних планів контролю з визначенням періодичності та черговості форм контролю.

Основними формами державного контролю в закладах вищої освіти є акредитаційна експертиза, експертна оцінка їхньої діяльності й інспектування Плановий державний контроль здійснюється за програмою, яку розробляє орган державного контролю і за 10 днів до початку його проведення направляє до органів управління освітою і навчального акладу.

Для проведення державного контролю органом, на який покладено функції контролю, видається наказ, де зазначаються склад комісії і термін його проведення, та посвідчення на період здійснення контрольного заходу.

Після закінчення проведення заходу державного контролю кожний член комісії готує довідку, в якій дає об'єктивну оцінку стану справ з питань, що ним перевірялися, доводить її до відома працівників, відповідальних за даний напрям роботи, і передає голові комісії За матеріалами перевірки орган державного контролю в 5-денний термін готує висновки щодо результатів заходу державного контролю і направляє їх до органу управління освітою за підпорядкуванням навчального закладу для прийняття відповідного рішення та авчального закладу — для розробки заходів щодо усунення недоліків.

Про результати проведення заходу державного контролю інформуються засоби масової інформації. Навчальний заклад упродовж протягом 15 календарних днів після отримання вищезазначеного листа розробляє заходи щодо усунення виявлених недоліків та вдосконалення роботи, які направляє до відповідного органу державного контролю.

Орган державного контролю не менше, ніж один раз на рік здійснює перевірку щодо усунення виявлених недоліків до повної їньої ліквідації [18]. У статті 77 "Державний контроль у сфері вищої освіти", Розділ XIV "Контроль у сфері вищої освіти" Закону України "Про вищу освіту" (2014 р.) зазначено, що державний нагляд (контроль) за дотриманням вищими навчальними закладами незалежно від форми власності та підпорядкування законодавства у сфері освіти і науки та стандартів освітньої діяльності здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері освіти шляхом здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів.

Державний контроль за інноваційними перетвореннями в освіті — це форма здійснення державної влади, що забезпечує дотримання законів та інших нормативних актів держави, що регулюють модернізаційні процеси на всіх рівнях освітньої системи. Як зауважує М. Згуровський, реформування вищої освіти повинно грунтуватися на таких засадах: — чітке розмежування повноважень між трьома рівнями освітянської ієрархії (органами державного управління освітою, державними установами, що забезпечують якість вищої освіти і науки (ВАК, ДАК, Державна інспекція навчальних закладів України, Український центр оцінювання якості освіти) й закладу вищої освіти; — розробка і втілення в практику державного управління освітою політики, покликаної за рахунок можливостей вітчизняної науки та професійного капіталу молодих фахівців — випускників закладів вищої освіти знайти відповідь й адекватні заходи на зовнішні та внутрішні виклики, що постають перед країною в нових економічних умовах; — гарантування самостійності закладів вищої освіти щодо навчально-наукової, виховної та інноваційної діяльності — на засадах університетської автономії та академічних свобод у вищій школі; — приєднанняь до European Association for Quality Assurance in Higher Education — ENQA (Європейської асоціації з забезпечення якості вищої освіти); — визнання головним механізмом забезпечення інноваційного розвитку економіки і суспільства посилення взаємодії між освітою, наукою, бізнесом і владою на основі їх взаємної зацікавленості у співпраці; — створення потужних регіональних освітньо-науково-інноваційних центрів на базі провідних університетів або об'єднань університетів і наукових установ, навколо яких повинна зосередитися конкурентоспроможна освіта і наука, високотехнологічний бізнес за координуючої ролі регіональної влади; — участь роботодавців у підготовці навчальних програм, розробці та затвердженні стандартів вищої освіти за кожною галуззю освіти і науки, у формуванні критеріїв компетентності випускників вищої школи, в забезпеченні місць практики студентів, у розвитку матеріальної бази, у співпраці в галузі наук та інновацій. Виправданим було б введення податкових та митних пільг для бізнесу в його співпраці з вітчизняною університетською наукою; — забезпечення тісної співпраці університетів, національної і галузевих академій наук; — створення умов для повернення в Україну громадян, які здобули освіту за кордоном, шляхом визнання на університетському рівні іноземних дипломів про вищу освіту, про наукові ступені та вчені звання при зарахуванні на навчання та/або прийнятті на роботу; — розширення академічної мобільності викладачів, науковців, студентів та їхньої участі в міжнародних освітніх і наукових проектах (через поліпшення вивчення іноземних мов (насамперед, англійської) та країнознавства); — визначення державного замовлення на підготовку майбутніх фахівців та з'ясування, за якими напрямами і з якими освітньо-науковими програмами мають бути підготовлені фахівці в Україні, щоб вирішувати нагальні проблеми держави в найближчій перспективі й майбутньому й у зв'язку з цим забезпечення прозорості інформації про держзамовлення (повинна була б розміщення її на офіційному сайті міністерства не пізніше 1 жовтня року, що передує рокові прийому тощо); — розроблення (з участю роботодавців) механізмів стимулювання розвитку системи освіти впродовж усього життя; — забезпечення дотримання демократичної процедури обрання ректорів закладів вищої освіти на основі вирішального права трудового колективу і контроль за терміном його перебування націй посаді (згідно з європейськими нормами перебування ректора на посаді має обмежуватися двома термінами обрання); — соціальний захист студентів і викладачів закладів вищої освіти, визначення розміру мінімальної стипендії студентам на рівні, не нижчому за прожитковий мінімум, і незмінність розміру плати за навчання впродовж усього строку навчання;

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ — розширення громадського контролю на всіх рівнях діяльності закладів вищої освіти, зокрема гарантування доступу фізичних та юридичних осіб до інформації у галузі вищої освіти; запровадження в університетах дійової системи противаг і стримувань між керівником, вченою радою, органами громадського самоврядування, громадськими організаціями (зокрема, за європейською традицією повноваження ректора і вченої ради закладу вищої освіти мають бути розмежованими).

Стратегія освітянської політики у сфері професійної підготовки майбутніх фахівців має бути спрямована на реалізацію інноваційної функції сучасної вищої школи як соціального інституту, яка "передбачає оновлення соціальних цінностей і норм шляхом відпрацювання нових та використання прогресивних цінностей зі світового освітнього досвіду, адекватних до соціально-історичних умов України".

Концептуальні засади інноваційних процесів у системі вищої освіти визначається комплексом фундаментальних філософських, загальнонаукових та конкретно наукових закономірностей і принципів, зумовлюється загальноцивілізаційними, національними, соціальними, регіональними умовами розвитку освіти та особистісними детермінантами суб'єктів інноваційних процесів.

Новація (лат. novatio — оновлення, зміна) — продукт інтелектуальної діяльності людей, оформлений результат фундаментальних, прикладних чи експериментальних досліджень у будь-якій сфері людської діяльності, спрямований на підвищення її ефективності. Новаціями є знання: нові ідеї, теорії, моделі, відкриття, винаходи, процеси, структури, методики, стандарти, технології тощо. Однак не всі знання мають практичну цінність. Вони стають імпульсом для перетворень лише за умови, коли набувають форми інновацій здатних оновлювати виробничі сили, створювати передумови для технологічних і виробничих змін.

Кожна новація після прийняття до реалізації та розповсюдження набуває нової якості — стає інновацією. У науковій літературі існують певні розбіжності в трактуванні поняття "інновація". Але більшість визначень грунтуються на концепції Й. Шумпетера, який вважав відкриття, винахід нового початковою подією, а впровадження — завершальною подією, розглядаючи інновації з погляду застосування. Терміни "нововведення" та "інновація" вважають рівнозначними й використовують як синоніми щодо кінцевого результату — впровадженої інновації. З таких позицій інновація (нововведення) — кінцевий результат креативної діяльності, втілений у новому чи вдосконаленому продукті, технологічному процесі, що використовуються у практичній діяльності.

Інноваційний (лат. innovatio — оновлення, зміна) процес — це спрямоване на якісні зміни у розвитку явищ проходження послідовних фаз, що відбувається закономірним порядком. Інноваційний процес пов'язаний з перетворенням наукового знання на інновацію, яка задовольняє нові суспільні потреби, і включає всі стадії створення новинки і впровадження в практику. Поняття "інноваційний процес" використовується для позначення послідовності етапів втілення ідеї у конкретний корисний результат: сприйняття проблеми чи можливості; перша концепція оригінальної ідеї; дослідження і розробка; перший вихід у виробництво й на ринок; застосування і впровадження; удосконалення та зміни, які приносять прибуток.

Інноваційні процеси пов'язані зі створенням, освоєнням та розповсюдженням інновацій як поєднання різноманітних умов (організаційних, управлінських, економічних, соціокультурних тощо) впровадження інновацій. Інституційні умови передбачають: необхідне нормативно-правове забезпечення регулювання інноваційної освітньої діяльності, розвинуту інноваційну інфраструктуру, сформоване інноваційного середовище.

Становлення нових інституційних форм (законодавчих, організаційних, інформаційних, соціокультурних та ін.) забезпечує розвиток і регулювання нових суспільних відносин, що виникають у процесі освоєння і реалізації інновацій. Створенню необхідних інституційних умов сприяє цілеспрямована державна інноваційна політика — сукупність форм і методів впливу держави, спрямованих на створення взаємопов'язаних механізмів інституційного, ресурсного забезпечення підтримки й розвитку інноваційної діяльності та формування мотиваційних факторів активізації інноваційних процесів. Як відомо, головною цінністю в сучасному суспільстві є не знання, а людина яка, по-перше, є носієм і творцем знань і, по-друге, виступає користувачем і водночас ланкою глобальної інформаційної мережі, що має транснаціональний, полікультурний характер і для спілкування якій необхідно володіти мовою комп'ютерних технологій та іноземними мовами. Відповідно до цих нових реалій змінюються як самі учасники освітнього процесу, так і методологічні засади державного контролю за ним, що вибудовуються на принципах паритетності й людиноцентризму, пріоритетності знань, ключових та інструментальних компетентностей, що є своєрідними індикаторами якості сучасної освіти.

Термін "новація" найчастіше використовується контексті сучасних трансформацій, що відбуваються в усіх ланках державного управління, в усіх сферах буття й визначаються як "реальний спосіб заперечення консервативних або віджилих елементів соціокультурного досвіду людства, оновлення або якісні зміни застарілих тенденцій, структур, положень і продуктів людської соціокультурної діяльності, які вичерпали резерви позитивного розвитку".

Загалом дефініції поняття "інновація" зволяться до нововведень, створення на їхній інноваційної політики, впровадження цієї політики в державне управління процесами, що відбуваються в суспільстві. Інновації в освіті тлумачать як процес творення, запровадження та поширення в освітній практиці нових ідей, засобів, педагогічних та управлінських технологій, у результаті яких підвищуються показники (рівні) досягнень структурних компонентів освіти, відбувається перехід системи до якісно іншого стану.

Основною метою педагогічних інновацій є підвищення якості освіти. Специфічними особливостями інноваційного навчання є його відкритість майбутньому, здатність до передбачення на основі постійної переоцінки цінностей, налаштованість на конструктивні дії в оновлюваних ситуаціях. На думку Н. Волкової, "інновації в освіті є суттєвим діяльним елементом розвитку освіти взагалі, реалізації конкретних завдань у навчально-виховному процесі. Виражаються в тенденціях накопичення і видозміни Інвестиції: практика та досвід № 14/2018 ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ініціатив і нововведень в освітньому просторі; спричиняють певні зміни у сфері освіти".

Управлінською інновацією щодо освіти є розробка нових механізмів освітнього менеджменту, педагогічною інновацією є педагогічна ідея, втілена у певній інноваційній педагогічній технології чи методиці, впровадженій в освітній чи виховний процес, яка забезпечує зростання якості освіти. Педагогічні інновації є основою освітніх інновацій, більшість з яких виникають, завдяки інтеграції наукових підходів і теоретичних положень педагогіки, психології, соціології, інформатики тощо.

Інноваційна освітня технологія — це комплекс взаємопов'язаних складових":

1) сучасний зміст, що передається тими, хто навчається, передбачає не стільки засвоєння предметних знань, скільки розвиток компетенцій, адекватних сучасній бізнес-практиці (цей зміст має бути добре структурованим і представленим у вигляді мультимедійних навчальних матеріалів, які передаються за допомогою сучасних засобів комунікації);

2) сучасні методи навчання — активні методи формування компетенцій, засновані на взаємодії учнів та їх залучення в навчальний процес, а не тільки на пасивному сприйнятті матеріалу;

3) сучасна інфраструктура, яка включає інформаційну, технологічну, організаційну та комунікаційну складові, що дозволяють ефективно використовувати переваги дистанційних форм навчання. Педагогічна технологія — складна багатовимірна структура, але наразі в педагогічній думці відсутнє чітке її визначення. Науковці до структури педагогічної технології відносять: мету, умови її реалізації, загальну стратегію і конкретні дії всіх учасників пізнавального (виховного) процесу, засоби досягнення мети та прогнозовані результат.

Педагогічна технологія — це система науково обгрунтованих дій та взаємодій елементів навчального процесу, здійснення яких гарантує досягнення поставлених цілей навчання"; педагогічно і економічно обгрунтований процес досягнення гарантованих, потенційно відтворювального педагогічного результату, який включає формування знань та вмінь шляхом розкриття спеціально переробленого змісту, точно реалізується на основі наукової організації праці й поетапного тестування. Інтерактивні методи у процесі професійної підготовки майбутніх фахівців у вищих закладах освіти пробуджують у студентів інтерес до навчання й пізнання, оскільки за допомогою них можна досить ефективно вирішувати цілий ряд завдань, що не завжди вдається під час традиційного навчання, а саме: давати цілісне уявлення про професійну діяльність і її фрагменти; навчати колективної розумової та практичної роботи, формувати уміння й навички соціальної взаємодії і спілкування тощо, "відображаючи закономірності й різноманітність видів діяльності й дій педагога та студента".

З розвитком глобальної мережі Інтернет, вільного доступу до освітніх інформаційних ресурсів з'явилася унікальна можливість інтенсифікації професійної підготовки майбутніх фахівців: використання бази знань та електронних освітніх джерел; вдосконалення педагогічної взаємодії викладача та студентів. Застосування інноваційних технологій, нових форм організації навчання в освітніх закладах змінює функції викладача з ретранслятора інформації не лише на організатора освітнього процесу, а й фасилітатора, колегу в педагогічній співпраці.

Суттєві інноваційні перетворення в сучасній освіті можливі завдяки впровадженню в освітній процес інтерактивних методів навчання, коучингових технологій, тьюторства; оптимальному поєднанню різних видів навчальної професійно-орієнтованої самостійної діяльності майбутніх фахівців, яка повинна спиратися на інтерактивні методи.

У таких умовах посилюється мотивація студентів для творчої самостійної пізнавальної діяльності в групах та індивідуально, вони отримують доступ до інформаційних ресурсів мереж, мають можливість самостійно знаходити додаткову інформацію. У процесі такої роботи викладач-тьютор виступає і експертом, і керівником, і консультантом, і координатором багатьох кроків та дій студентів. Тьютор (від англ. tutor) — навчати, повчати, наставляти, давати індивідуальні уроки, уміти володіти собою, що і визначає його функції та ролі в навчанні з електронною підтримкою в межах нашого дослідження: спостерігач (англ. оbserver) — спостерігає, помічає, стежить, розрізняє (тьютор вів навчальний процес, стежачи за деталями перебігу навчання з метою заздалегідь проектувати і планувати все те, що може допомогти як процесу в цілому, так і окремим його учасникам); тренер (англ. trainer) — працює над підвищенням кваліфікації і досвіду, дає інструкції, забезпечує підсилену та прискорену підготовку перед випробуваннями (при різних ситуаціях у майбутній практичній діяльності); режисер (англ. рroducer) — організовує вивчення дисципліни на різних етапах, згідно з формувальною метою занять, за допомогою різних видів навчальної діяльності; наставник (англ. mentor; preseptor) — керує, наставляє, розробляє інструкції, настанови, вказівки, пропозиції; націлював майбутніх викладачів вищої школи на самостійний пошук і формування рішення; експерт (англ. expert) — оцінює певні дії або рішення, думки фахівця; фасилітатор (англ. facilitator) — полегшує, сприяє, просуває; модератор (англ. moderator) — регулює, веде дискусію, бесіду (в мережі), стримує, знімає напруження, налагоджує комфортні умови для процесу навчання (стежить за обставинами навчання і забезпечувати комфортний фон дистанційному процесу); менеджер (знань, інформації) (англ. manager) — ця роль і функції пов'язані з нею — дуже цікаві й важливі, адже основним ресурсом навчальної діяльності є інформація та знання; менеджер з питань спілкування (комунікації) — спілкування в дистанційному навчанні відбувається у вигляді діалогу (спілкування між двома суб'єктами, як діалог з текстом (мисленнєве обговорення) і мисленнєве з'ясування певних питань з його автором (на кшталт дебатів); спілкування може бути з інформацією і за допомогою інформації; учасник (англ. member, participant) — бере участь у процесі, як суб'єкт діяльності; проектувальник (англ. planner, designer) — планує, моделює, проектує в тому числі цілі, задуми, наміри, структури тощо; консультант (англ. consultant) — дає поради, інформує, рекомендує, звертає увагу, бере до уваги; артист (англ. artist) — людина, що досягла у своїй справі високої майстерності — таким і має бути тьютор; коректор (англ. corrector) — види дій: направляє, критикує, звертає увагу на зміни, виправляє; шукач (англ. searcher) — шукає, розпізнає, розшукує, прагне, звертається по пораду, домагається свого; дослідник (англ. explorer) — досліджує, вивчає, з'ясовує, ретельно (особливо, якщо це стосується інформації, нових засобів діяльності, мотивації й пошуку); мотиватор (англ. justificator) — підтверджує, пояснює, аргументує, формує мотиви, задовольняє потреби, спонукає, сприяє поглибленню розуміння суті діяльності, вдосконаленню та розвитку перспективного мислення; технолог (англ. technologist) — працює з технікою, організує технічно процес, володіє термінологією.

Контент інформації, призначеної для опрацювання і засвоєння, за структурою і засобами діяльності спрямовується на взаємодію та спілкування як з навчальним матеріалом, так і з колегами з навчання завдяки он-лайн сервісів (електронна пошта, списки розсилки, форум, чат тощо). Під час застосування мультимедійних технологій викладач виконує роль порадника, консультанта, фасилітатора в аудиторній роботі та у позааудиторній самостійній діяльності студентів. Завдяки мультимедійним технологіям у професійній підготовці майбутніх фахівців: збагачується зміст освітнього процесу; урізноманітнюються форми та методи його успішної реалізації (зокрема, поєднання візуального та слухового сприйняття нового матеріалу, залучення динамічної навчальної наочності); підвищується ефективність узагальнення та систематизації нового матеріалу; виникає можливість моделювати освітній процес, коригувати його, використовувати різнорівневі завдання, розміщувати інтерактивні веб-елементи (тести, посилання в електронних бібліотеках на джерела для самостійного опрацювання тощо); створювалося інформаційне професійно орієнтоване навчальне середовище; постійно оновлюється, легко й оперативно розповсюджується навчальний матеріал; підвищується активність самоосвітньої діяльності студентів; посилюється мотивація самонавчання й саморозвитку; економиться час на практичних заняттях і в самостійній роботі майбутніх фахівців.