УДК 37.014(4)

Стефан М. Квятковський, Інститут освітніх досліджень (Варшава, Польща)

Стефан М. Квятковський – директор Інституту освітніх досліджень (від 1993 року), член Президії комітету педагогічних наук Польської академії наук (від 1999 року), дійсний член Академії педагогічних наук України (від 2003 року). Член-засновник ECTED – European Consortium for Training, Enterprise and Development (від 1994 року), член колективу радників ETF – European Training Foundation (від 1997 року). Голова редакційної ради часопису "Педагогіка праці" (від 1991 року), головний редактор квартальника "Освіта" (від 2000 року). Автор понад 280 статей, автор, співавтор, науковий редактор 52 книг та рапортів.

Тенденції змін в управлінні освітою у країнах Європейського Союзу

Розглянуті два напрямки змін в організації управління освітою, що характерні для всіх країн Європейського Союзу. Децентралізація управління та його усуспільнення, надання процесу прийняття рішень громадського характеру є невід'ємними компонентами, без яких неможливо правильно оцінити ситуацію на місцевому рівні, здійснити педагогічну діагностику та визначити необхідні напрямки діяльності.

The objective of this work is to consider two trends of the changes in the organization of the Board of Education peculiar for all the countries of the European Community. Such components as decentralization of management and bringing it close to the society, taking decisions are very significant because without them it's impossible to evaluate the situation on the local lever, fulfil pedagogical diagnostics and define necessary trends of activity.

З половини 1980-х рр. у країнах Європейського Союзу проводяться роботи, які мають на меті реформувати або змінити окремі елементи освітніх систем. Одним з таким елементів є управління. Аналіз змін, які відбуваються у цій сфері, дозволяє виділити два основні напрями перетворень. Вони пов'язані:

- з централізацією;
- процесами, спрямованими на прийняття рішень громадськістю.

Децентралізація

У широкому розумінні децентралізація полягає у зміні місця прийняття рішення. Обмеженню підлягають рід і кількість рішень, які приймаються на центральному рівні – пропорційно збільшується роль і значення регіонального та місцевого рівнів.

Зміна зв'язків у процесі прийняття рішень між *центром* та регіональними і місцевими осередками вимагає чітко визначити специфічні права для центральних, регіональних і місцевих структур управління освітою.

На практиці значна частина рішень приймається на різних рівнях – свою участь у їх прийнятті беруть як центральні, так і регіональні та місцеві влади. Яскравою ілюстрацією такої ситуації може бути диференціація компетенцій при прийнятті рішень, які стосуються:

- структури системи освіти;
- навчальних програм;

– працевлаштування вчителів;
– інспектування шкіл;
– фінансування освіти [2].

У більшості країн Європейського Союзу загальна організація системи освіти, в тому числі її *структура, планується,* здійснюється та затверджується на центральному рівні. Навіть в Англії та Валії, де спочатку прийняття рішень щодо структурної побудови системи освіти приймалися місцевими органами самоврядування, впроваджені законодавчі акти переносять цей вид прийняття рішень на центральний рівень. Уряди держав – учасниць Європейського Союзу беруть на себе відповідальність за створення відповідної та адекватної до потреб економіки і культури структури системи освіти. Як виняток рішення щодо структури системи освіти приймаються владою федеральних земель (у Німеччині) та мовними спільнотами (у Бельгії).

У Німеччині після об'єднання (1990 р.) та створення нових федеральних земель прийнято документ "Порозуміння між землями у справах стандартизації в системі освіти" (так звана "Гамбурзька конвенція"), який забезпечує структурну порівнювальність та рівноцінність циклів навчання. Прийняття цього документа стало необхідністю, оскільки на частині нових земель було організовано нові типи шкіл, які слід було порівняти з характерними особливостями системи, описаної в "Гамбурзькій конвенції".

Починаючи з 1989 р., у Бельгії відповідальність за організацію системи освіти несуть мовні спільноти. Однак ця відповідальність обмежена: вона не стосується, наприклад, встановлення віку, з якого можна починати обов'язкове шкільне навчання.

У питанні навчальних програм країни Європейського Союзу дотримуються таких принципів:

– гарантування реалізації спільних цілей;
– добір змісту, котрий дає можливість формувати вміння, що визначають кваліфікації, які визнаються в цій країні;
– врахування регіональних та місцевих аспектів;
– врахування специфіки кожного навчального закладу, характерних особливостей місцевих громад та очікувань спонсорів (це стосується приватних навчальних закладів).

Названі принципи одночасно визначають поділ функцій, які стосуються прийняття рішень. Так, наприклад, система спільних цілей визначається на центральному рівні. Оскільки кваліфікації повинні визнаватися на всій території країни, певний ступінь відмінностей, пов'язаний зі змістом, має центральний характер. Іншими словами, керівні органи розробляють базову структуру програми (яка є основою програмного змісту), своєрідні рамки, які заповнюють змістом на регіональному та місцевому рівнях.

Регіональний і місцевий рівень відіграють особливу роль у країнах з великими культурними та мовними відмінностями. До них належить Бельгія, в якій на центральному рівні визначаються мінімальні критерії присвоєння кваліфікацій (кваліфікаційні стандарти), натомість мовні спільноти повністю мають право вносити зміни до навчальних програм. Подібна ситуація також існує в Люксембурзі – там є обов'язковими три національні мови, а учні становлять надзвичайно неоднорідну культурну групу.

Ще одне питання зв'язку "централізація – децентралізація" – *працевлаштування вчителів.* Централізація прийняття рішень у цій справі характерна для Франції, Італії, Люксембургу, Португалії та Греції. По-іншому підходять до вирішення подібних проблем у Швеції, Німеччині, Фінляндії, а також Англії – тут відповідальність за працевлаштування педагогічних кадрів несе місцева влада.

Натомість *педагогічне інспектування* суттєво зазнало децентралізації. Правда, критерії оцінювання у переважній більшості країн Європейського Союзу визначаються на центральному рівні, але суттєво зростає роль у здійсненні контролю регіональної та місцевої влади, а також самих навчальних закладів. Заслуговує на увагу те, що поряд із децентралізацією контролю дедалі частіше контролем та оцінкою займаються батьки і представники місцевих громад. Така ситуація має місце, зокрема, в Іспанії, де структуру організацій, які здійснюють педагогічне інспектування, пристосовано до децентралізованої адміністративної структури країни. Подібні процеси спостерігаються у Голландії та Англії.

Створені у країнах Європейського Союзу інституції педагогічного нагляду мають велику

автономію. Їх головне завдання – визначити критерії, які дозволять здійснювати об'єктивну оцінку якості освіти. Незважаючи на загальнодержавний характер цих критеріїв, у їх визначенні одночасно беруть участь регіональні та місцеві влади. Вони також роблять свій внесок у надання узагальненої інформації про результати діяльності освітніх закладів. Це характерне для таких країн, як Англія, Бельгія, Іспанія, Франція, Голландія та Португалія.

У питаннях фінансування освіти головною тенденцією є передача повноважень у прийнятті рішень на регіональний та місцевий рівень – до кожного органу та кожної організації, що відповідає за освітню діяльність. Центральні органи влади надалі мають вирішальне право щодо визначення витрат на навчальні заклади. Вони також несуть загальну фінансову відповідальність. На загал у фінансуванні навчальних закладів беруть участь місцеві органи адміністрації. Вони виконують завдання, пов'язані з інвестиціями та інфраструктурою.

Найбільш далекосяжні процеси децентралізації фінансування освіти мають місце в Іспанії, Голландії, Фінляндії та Швеції. В Іспанії освітні установи отримали величезну економічну незалежність, у Фінляндії та Швеції значно розширено права у прийнятті рішень місцевих органів, а в Голландії місцевій владі надаються додаткові засоби для фінансування будівництва та ремонту шкіл, а також придбання навчально-дидактичних матеріалів.

Вищенаведені напрями і приклади діяльності, спрямованої на децентралізацію управління освітою, стосувалися прийняття рішень органами адміністрації різних рівнів. Ці рішення можна назвати загальними, на відміну від конкретних рішень, які приймають у конкретних навчальних закладах. Конкретні рішення є виразом прагнення до зміцнення позиції навчальних закладів та збільшення їх незалежності.

Автономія навчальних закладів у прийнятті рішень можлива завдяки існуванню відповідних законів. У Данії це Закон про *folkeskole* (1989 р.), в Італії – Закон про систему управління школами (1993 р.), а в Австрії – доповнення до Закону про організацію освіти (1993 р.). Можна також навести приклад тексту Декрету в Португалії (1991 р.), Закону про реформу системи освіти в Англії та Валії (1998 р.), а також Розпорядження у справах освіти в Ірландії (1989 р.). Спільною рисою цих законів є підвищення ролі школи, визнання суб'єктами навчально-виховної діяльності учителів, педагогічних рад та директорів.

Усуспільнення процесу прийняття рішень

Другим напрямом окреслених перетворень в управлінні освітою є *усуспільнення* процесу прийняття рішень. Воно має тісний зв'язок із першим напрямом – децентралізацією. У певному розумінні усуспільнення є результатом децентралізації, а також демократизації управління. Децентралізація сприяє демократизації, тобто широкій участі місцевих громад у прийнятті рішень щодо майбутнього місцевих освітніх інституцій. Сума цих місцевих впливів дозволяє надати процесам прийняття рішень громадського характеру не лише на рівні школи та ґміни, але також на центральному рівні.

Забезпечення широкої участі сторін, які залучені до управління освітою, вимагає створення відповідної організаційної бази. У країнах Європейського Союзу це різноманітні консультаційні ради та дорадчі комітети, які об'єднують педагогів, батьків, представників роботодавців і місцевої влади [4].

Національні консультаційні ради функціонують майже в усіх країнах Європейського Союзу. Виняток становлять скандинавські держави, а також Англія, Валія та Північна Ірландія (у Німеччині ради існують на рівні земель). Переважна більшість рад була створена уже у 1980-х рр.

Структури національних консультаційних рад подібні між собою. Вони складаються з представників різних груп, що безпосередньо чи опосередковано пов'язані з управлінням освітою і результатами цього процесу:

- міністр освіти або уповноважений ним представник;
- представники інших міністерств (це не є обов'язковим);
- члени педагогічних товариств;
- батьки;
- учні;
- представники економічного сектора.

Додатково у засіданнях рад беруть участь представники культурних товариств, національних меншин, а також церкви. Характерно те, що повноправними членами рад є учні, а також не передбачено участі експертів з

вищих навчальних закладів (крім Греції та Португалії).

Головні завдання національних консультаційних рад, згідно з їх назвою, стосуються проблем, які є предметом зацікавлення центральної (національної) влади, а отже, передусім цілей системи освіти, її структури і принципів функціонування. Таким чином, це дорадчі органи центрального рівня. Крім виконання дорадчих функцій, вони також можуть пропонувати конкретні пропозиції щодо навчальних програм, структури та організації освіти.

Як правило, ради займаються усіма елементами системи освіти, хоча в Іспанії, Франції, Італії та Австрії їхня увага зосереджена на початковій та середній школі.

У роботі рад бере участь від 36 (у німецьких землях) до 97 (у Греції) членів, за винятком Франції та Італії, де кількість представників різних груп у радах однакова. У цих двох країнах у радах переважають учителі та інші працівники шкіл – адміністративний і технічний персонал.

Позиція національних консультаційних рад залежить від рівня централізації управління – вона прямо пропорційна до нього. Високому рівню централізації відповідає сильна позиція влади. У децентралізованих системах консультації *центру* з різними соціальними групами відбуваються рідше і обмежуються окремими проблемами, що вимагають одностайних, на рівні держави, рішень.

Одним з різновидів дорадчих комітетів є *комісії у справах надання консультацій роботодавцям*. До їх складу входять представники економічного світу, а також управління освітою та педагогів. Прикладами таких колективів є:

- Рада у справах професійної освіти (Німеччина);
- Головна рада у справах професійної освіти (Іспанія);
- Дорадчі професійні комітети (Франція);
- Консультаційні комітети у справах освіти дорослих та професійної освіти (Голландія);
- Федеральна консультаційна рада у справах професійної освіти (Австрія);
- Ради у справах професійної освіти та підприємництва (Англія і Валія).

В усіх назвах простежується словосполучення *професійна освіта*, оскільки головна функція рад і комітетів – надання центральним органам результатів та прогнозів, що стосуються підготовки учнів до роботи за фахом. У деяких країнах ці функції досить розбудовані і включають:

- підготовку правових актів, пов'язаних із професійною підготовкою та ринком праці (Німеччина);
- планування та організацію навчального процесу (Німеччина);
- створення навчальних програм (Іспанія);
- підготовку головних діагностичних даних – показників освіти (Німеччина);
- визначення принципів співпраці між навчальними закладами та підприємствами (Люксембург);
- аналіз результатів дослідної роботи (Фінляндія);
- визначення державних, регіональних і місцевих потреб у галузі професійної освіти (Фінляндія).

На місцевому рівні суттєву роль мають виконувати *дорадчі та консультаційні колективи, які підтримують директорів шкіл.* Персональний склад і функції цих колективів надзвичайно різняться між собою. У кількох країнах Європейського Союзу (наприклад, у Бельгії та Голландії) їх функції можна звести до формування пропозицій щодо організації роботи у навчальному закладі. У Люксембурзі надається допомога у підтримці освітніх ініціатив, а в Німеччині – у питаннях навчальних планів та форм домашньої роботи.

Дещо інші функції виконують *шкільні ради.* В їх роботі беруть участь передусім батьки і вчителі, рідше – представники місцевого управління освіти та представники учнівської громади. З аналізу правових актів, які діють в країнах Європейського Союзу, випливає, що найчастіше ради надають допомогу з таких питань:

- обміну інформацією між педагогами і батьками (Фінляндія, Греція);
- організації навчально-виховного процесу (Данія, Франція);
- затвердження навчальних планів (Франція, Німеччина, Італія);
- аналізу бюджетних витрат школи (Італія);
- проведення виборів директора школи (Іспанія);
- прийому на роботу вчителів (Англія, Ірландія, Валія);

– контролю роботи школи (Іспанія).

Висновки

Розглянуті два напрями змін в управлінні освітою характерні для всіх країн Європейського Союзу. Вони випливають із загальних цілей освітніх систем у країнах – учасницях Союзу. Ці цілі, незважаючи на різноманітність, можна об'єднати у шість категорій [2, с. 13-16; 3, с. 85-98; 1, с. 52-76]:

– реальна рівність шансів;
– можливість здобуття елементарної освіти;
– підтримка суспільних змін та пошана до традицій;
– підготовка до професійної діяльності;
– формування мотивації до неперервної освіти;
– створення позитивної атмосфери у процесі шкільного навчання.

Не важко зауважити, що реалізація сформульованих таким чином цілей вимагає як децентралізації управління, так і надання процесу прийняття рішень громадського характеру – його усуспільнення. Без цих компонентів неможливо правильно оцінити ситуацію на місцевому рівні, здійснити педагогічну діагностику та визначити необхідні напрями діяльності.

Література

1. Biała księga. Nauczanie i uczenie się. Na drodze do uczącego się społeczeństwa. – Warszawa: WSP-TWP, 1997.
2. Dekada reform w kształceniu obowiązkowym w Unii Europejskiej (1984-94). – Warszawa: EURYDIKE, 1999.
3. Delors J. (red.). Edukacja – jest w niej ukryty skarb. SOP. – Warszawa, 1998.
4. Rady konsultacyjne i inne formy społecznego uczestnictwa w edukacji w Unii Europejskiej. – Warszawa: EURYDIKE, 1999.

Надійшла до редколегії 06.11.2003 р.