

УДК 352.07

Н. М. МЕЛЬТЮХОВА, Г. В. МИХАЙЛЕНКО

СВІТОВИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ОСВІТНЬОЮ ГАЛУЗЗЮ

Проаналізовано особливості реалізації суб'єктно-об'єктних відносин у галузі управління освітою на прикладі розвинених світових держав.

Ключові слова: суб'єкти управління, суб'єктно-об'єктні відносини, управління освітою.

The specific features of subjective-objective relations realization in the field of education on the example of developed world countries have been analyzed.

Key words: subjects of management, subject-object of the attitude, management of formation.

Дослідження світового досвіду управління освітою є основою інтеграційних процесів та утримання позицій України на світовому освітньому ринку. Освіта належить до тих сфер життя суспільства, які виражають інтереси всіх людей. Історичний досвід найбільш розвинутих країн переконливо доводить пряму залежність ефективності функціонування всіх сфер життя суспільства, насамперед економіки, від матеріального та духовного внеску в освіту, науку, підготовку кадрів.

Питання управління освітою сьогодні є одними з найбільш досліджуваних. Значна увага приділяється вдосконаленню системи управління освітою, реалізації та трансформації організаційно-фінансових механізмів. Ці питання розглядаються в роботах В. Бондаря, М. Дарманського, Г. Єльнікової, Т. Зверєвої, М. Кондакова, Ю. Конаржевського, В. Лугового, О. Орлова, В. Пікельної, Є. Хрикова, Т. Шамової та ін.

Метою ж даної статті є з'ясування закономірностей та особливостей побудови механізмів управління освітою зокрема і освітньої системи в цілому в найбільш розвинутих країнах світу, оскільки вони стали основою розвитку загальних демократичних перетворень.

Міжнародне співтовариство визнає потужний освітній потенціал України. Свідченням цього є активний розвиток контактів України із зарубіжними партнерами, виконання спільних угод, програм і проектів у галузі освіти. Найбільш ефективним є для України співробітництво з ЄС, ЮНЕСКО, Інформаційною службою СІЛА, Британською Радою, Німецькою службою академічних обмінів, Інститутом Гете та Фондом.

Досліджуючи системи освіти окремих провідних країн світу, можна стверджувати, що вони, маючи певні схожі моменти в управлінні, все ж досить сильно відрізняються в реалізації суб'єктно-об'єктних відносин, організаційному механізмі функціонування загальної середньої освіти, підходах до розподілу повноважень, сфер компетенції суб'єктів управління освітою (табл. 1).

Проте загальним у функціонуванні системи освіти в усіх країнах є безпосереднє управління фінансовим забезпеченням освітньої галузі. Заклади

освіти, як правило, підпорядковані одному суб'єкту управління і фінансуються безпосередньо через нього. Подвійність у підпорядкуванні мають лише об'єкти управління певного рівня в унітарній Франції, яка проводить процес децентралізації управління освітою, проте, здійснюючи його поетапно, стикається з певними труднощами, які характерні для управління освітою і в нашій державі. Розглянемо більш детально реалізацію суб'єктно-об'єктних відносин для досліджуваних держав.

Таблиця 1

Порівняльна характеристика здійснення управління загальною середньою освітою в окремих зарубіжних країнах

	<i>США</i>	<i>Велико-британія</i>	<i>Польща</i>	<i>ФРН</i>	<i>Франція</i>
Вид системи управління	Децентра-лізована	Децентра-лізована	Децентра-лізована	Децентра-лізована	Децентра-лізована
Кількість рівнів управління	2-3	2	3	2-3	3(4)
Фінансування закладів освіти	безпосереднє	безпосереднє	безпосереднє	безпосереднє	безпосереднє, опосередковане
Основні принципи управління освітою	– децентралізація в управлінні; – плюралізм при заснуванні навчальних закладів – відхід від уніфікованих навчальних програм	– вибір і конкуренція – автономія і виконання власних варіативних компонентів; – централізація і виконання наказів, приписів	– централізований контроль за дотриманням державних стандартів; – незалежність у виборі варіативних компонентів; – участь громадськості в управлінні закладами освіти	– контроль за якістю освіти; – самостійність і прозорість освіти; – забезпечення здоров'я нації	– освіта безкоштовна; – централізоване вироблення стандартів та вимог дипломування; – децентралізація у матеріально-фінансовому забезпеченні

Розвиток системи освіти США пов'язаний з особливими умовами життя Нового Світу та історії американського суспільства. Зараз рівень освіти визначається з позиції забезпечення умов для навчання протягом життя (дорослі люди у будь-якому віці можуть навчатися у вечірніх школах, коледжах і вищих навчальних закладах), самовираження особистості, адаптації до умов реалій життя, доступності освіти для всіх верст населення [2]. До системи середньої освіти входять три види шкіл ? державні (Public School), приватні (Private School) та релігійні (Religious School).

Основними принципами освітньої системи США є такі:

- децентралізація в управлінні (різні навчальні заклади підпорядковані місцевим, професійним органам управління чи комітетам і комісіям штатів);
- плюралізм при заснуванні навчальних закладів (немає державної монополії на створення навчальних закладів);
- розмаїття типів навчальних закладів, відхід від уніфікованих навчальних програм (кожний штат або місто можуть обирати свою, а також вирішувати низку питань, починаючи від структурування змісту освіти, визначення форм та критеріїв підвищення кваліфікації вчителів, затвердження більшості програм навчальних предметів та спецкурсів до заробітної плати вчителів) [2].

Первинним суб'єктом управління освітою в США є Федеральний департамент освіти, який здебільшого здійснює координуючі функції. Він встановлює вимоги федерального рівня, що є обов'язковими для всіх штатів (рис. 1). До його функцій в управлінні загальною середньою освітою належить визначення, констатація обов'язкового “ядра” (інваріанту) загальнонаціонального значення навчальних планів і програм кожної школи.

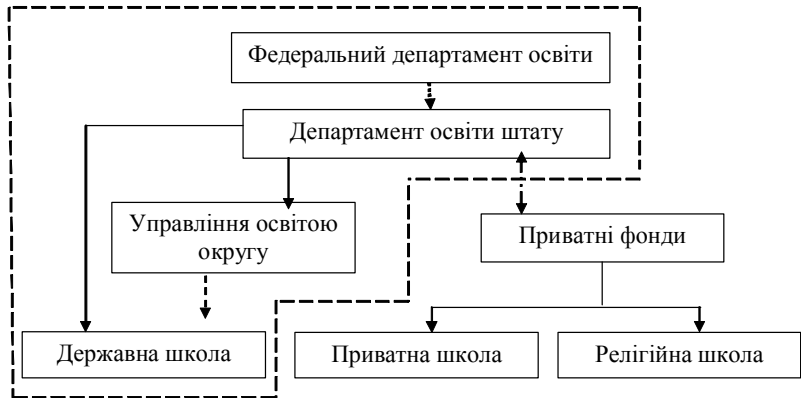


Рис. 1. Управління загальною середньою освітою в США

Решта питань управління освітою перебувають у віданні керівництва штатів, тобто регулюються п'ятдесятьма різними законодавчими і розпорядними органами, здебільшого департаментами, які є суб'єктами управління освітою на нижчому, порівняно з федеральним рівнем. Кожен штат має свою систему освіти, встановлює базовий мінімум вимог до навчання учнів і професійних компетентностей вчителів. На рівні штату визначається структура навчального року (тривалість навчального року, як правило, дорівнює двом семестрам з трьох періодів по 6 тижнів, але розпочинається та закінчується навчальний рік у різний час) [2; 4].

Освітню політику в масштабі штату визначає рада з освіти – досить своєрідний державно-громадський орган. Він складається, як правило, із 7 – 9 осіб, що обираються населенням або призначаються губернатором штату на декілька років із представників ділових кіл, професійних асоціацій, наукових товариств, конфесій. Департамент освіти штату є безпосередньо виконавчим органом ради, керівник якого призначається радою і є їй підзвітним [2].

До повноважень департаменту належить організація роботи з підвищення кваліфікації вчителів і керівників шкіл, контроль за дотриманням санітарно-гігієнічних правил у навчальних закладах визначення параметрів, змісту та обсягів обов'язкової освіти, складання примірного переліку навчальних предметів для усіх шкіл штату (якщо це передбачено законом штату). Департаменти освіти можуть делегувати частину своїх функцій щодо управління на нижчі рівні, зокрема визначення варіативної частини навчальних програм. Політикою департаменту освіти є делегування повноважень подальшого розвитку програм колективам учителів окремих шкіл, оскільки вважається, що школи мають кращі можливості для детальної розробки програм та для визначення методології і методики навчального процесу,

забезпечуючи кожному учневі умови оволодіння знаннями та вміннями.

Адміністративний контроль здійснюється на рівні округу (району), тобто на цьому рівні існує ще один суб'єкт управління загальною середньою освітою, основними функціями якого є контроль за діяльністю закладів освіти. Шкільний округ є основною адміністративною одиницею в галузі освіти. Вони досить різні за розмірами і містять у собі від 2-3 шкіл до тисячі. Округ очолює комітет, який обирається населенням у складі 5 – 7 осіб аналогічному за своїм складом раді штату. Комітет призначає суперінтенданта – керівника шкільної адміністрації округу, який має свою адміністрацію. Цей орган управління освітою здійснює безпосереднє управління освітою. Зокрема до його функцій належить: збір місцевого податку на потреби шкіл; розподіл фінансових коштів між навчальними закладами; нагляд за навчальною та виховною діяльністю шкіл; призначення та звільнення учителів тощо [2].

Повноваження суб'єктів управління в кожному штаті все ж різні, зокрема щодо формування освітніх програм, проте вони в межах чинного законодавства. Так, предмети варіативної частини можуть визначатися штатами, містами та кожною окремою школою. Базова програма для нью-йоркських шкіл, зокрема, ґрунтується на стандартах департаменту освіти Нью-Йорка. Такий підхід потребує активної участі кожного вчителя і керівника освіти у процесі розвитку програм та обговорення набутих результатів [4].

Крім того, є багато можливостей для отримання заочної освіти чи складання екзаменів екстерном. У зв'язку з цим фінансово-господарський механізм управління освітою значною мірою відрізняється від того, який існує в нашій країні. У США державні школи перебувають у віданні Департаменту освіти. Навчання в них безкоштовне. Щоб потрапити в таку школу, необхідно скласти тест і набрати певну кількість балів. Приватні світські школи – це навчальні заклади, які здебільшого фінансуються приватними фондами, різними благодійними організаціями і є інституціями, де навчаються діти із заможних сімей.

Таким чином, організаційний механізм функціонування загальної середньої освіти в США значною мірою відрізняється від того, який існує в нашій державі і перш за все організаційною і фінансовою самостійністю освітніх закладів, безпосереднім зв'язком між суб'єктом управління і закладом освіти та між ним і споживачем освітніх послуг. Фінансування цієї галузі теж здійснюється безпосередньо без державних трансфертів, а також за підтримки її приватними фондами. Ще однією особливістю є те, що кожен суб'єкт управління виконує свої чітко визначені функції, які не дублюються.

Управління загальною середньою освітою у Великобританії має багатовікові традиції. Основна з них – це безпосередня політика в цій галузі правлячих партій, які розробляють закони, визначають принципи розвитку освіти. В освітньому законі (White Paper, 1992), який можна вважати програмою розвитку освіти Сполученого Королівства в ХХІ ст., консерватори визначили, що ключовими напрямками освітньої політики є якість, різноманітність, батьківський вибір шкіл, збільшення автономії шкіл, підвищення звітності (DfE, 1992) [3]. Основними організаційними принципами освітньої політики є такі:

– вибір і конкуренція (які знайшли відображення у фундаментальності та спрямованості освіти на споживача);

– автономія і виконання власних варіативних компонентів (розкривають основи управління і комерційності освіти);

– централізація і виконання наказів, приписів (встановлення центральними органами влади норм оцінювання, схем і методів роботи в класах).

У Великобританії у здійсненні якісної освітньої політики сформувались такі її суб'єкти та об'єкти, як політичні партії, Департамент освіти (DfS), Офіс освітніх стандартів (OFSTED), місцеві органи влади, які представляють державу; органи шкільного самоврядування, що об'єднують батьків, викладачів, обраних представників громадськості, адміністрації шкіл. Кожен з них виконує свої певні чітко визначені функції, які можна узагальнити як три основні напрямки:

– здійснення стратегічного планування щодо забезпечення закладів кадрами, встановлення мінімальних меж виконання освітніх стандартів, доведення їх до керівників шкіл та педагогічного персоналу;

– здійснення дружньої критики, підтримки і в той же час аналізу і оцінки ефективності освіти;

– забезпечення високої якості освіти [Там же].

Досліджуючи механізм взаємодії названих суб'єктів та об'єктів можна стверджувати, що в Сполученому Королівстві склалася дворівнева система управління освітою. Центральний рівень представлений департаментом освіти і зайнятості (DfEE), департаментом освіти і навичок (DfES), офісом освітніх стандартів (OFSTED). Регіональний рівень управління освітніми закладами та установами відсутній, а місцеві органи освіти мають вагомий повноваження (табл. 2). Провідна роль в управлінні системою освіти Великобританії належить Департаменту у справах дитини, школи та сім'ї, створеному в 2007 р. Департамент володіє низкою основних повноважень у сфері освіти, до яких можна віднести таке:

– затвердження державного навчального плану (освітніх стандартів);

– розподіл фінансових ресурсів між місцевими органами управління освітою та освітніми програмами;

– інспектування освітніх установ (через уповноважені агентства та громадські некомерційні організації);

– реєстрація (акредитація) недержавних освітніх установ;

– розробка державної освітньої політики та стратегії розвитку освіти.

Відповідно до закону про освіту 1944 р. забезпечення суспільно фінансованої шкільної освіти і навчання дорослих покладене на місцеві ради графств, муніципальних районів, великих міст і столиці. Вони створюють підвідомчі їм комітети, які мають достатньо широкі права і подвійне підпорядкування: раді графства чи муніципалітету та національному міністерству освіти і зайнятості. Основні повноваження щодо управління освітніми установами та їх фінансування належать місцевим органам управління освітою. Положення про це прямо закріплене в Законі про освіту 1996 р., в якому ці органи названі основними. Їх основне завдання – сприяння розвитку системи державної загальнообов'язкової середньої освіти. Ради, які складаються із обраних членів місцевих рад, визначають потреби в місцевих послугах на своїх територіях і забезпечують їх надання. Вони приймають більшість рішень, які стосуються фінансово-економічних ресурсів, діяльності навчальних закладів, освіти для дорослих, прийому на роботу вчителів та іншого персоналу.

Таблиця 2

Розподіл функцій між суб'єктами та об'єктами управління у Великобританії

<i>Рівень управління</i>	<i>Суб'єкт (об'єкт) управління</i>	<i>Основні функції</i>
Центральний	Правляча політична партія	Розробляє закони, визначає принципи розвитку освіти
	Департамент освіти і зайнятості (DfEE)	Контролює і організовує підготовку освітніх кадрів
	Департамент освіти і навичок (DfES)	Контролює рівень знань і навичок
	Офіс освітніх стандартів (OFSTED)	Розробляє та встановлює освітні стандарти
Регіональний	–	–
Місцевий	Місцеві ради	Визначають потреби в місцевих послугах на своїх територіях і забезпечують їх надання
	Підвідомчі комітети рад	Приймають більшість рішень, які стосуються фінансово-економічних ресурсів, діяльності навчальних закладів, освіти для дорослих, прийому на роботу вчителів та іншого персоналу
	Заклад освіти	Здійснюють повсякденне керівництво освітніми закладами

В Сполученому Королівстві дотримуються чіткого розмежування повноважень між органами центрального і місцевого рівнів. Саме такий підхід стимулює навчальні заклади надавати якісні освітні послуги, які, з одного боку, задовольняють потреби місцевих споживачів, а з іншого – відповідають стандартам і контролюються центральними органами влади.

Досить близькою за принципами розподілу освітніх функцій управління в нашій державі є система управління освітою у Німеччині та Польщі. Хоча там існує одна принципова відмінність: можливість і фінансова автономія органів управління освітою на всіх рівнях, що забезпечує безпосереднє управління цією галуззю. Так, наприклад, у Польщі в сфері освіти в управлінні органів місцевого самоуправління базового рівня знаходяться дошкільні заклади та школи першого та другого ступенів навчання. Ліцеями, професійними та спеціальними школами та школами третього ступенів навчання управляють повітові органи самоврядування. Вищі навчальні заклади знаходяться в управлінні органів воєводства. Аналогічний розподіл відповідальності за функціонуванням закладів освіти існує і в Німеччині, хоча є й загальнодержавні, національні заклади освіти, кількість яких досить невелика. Ці повноваження закріплені в законодавчих актах держав і нормативно-правових документах.

Центральний рівень управління освітою в Польщі забезпечує вироблення стандартів загальної освіти та здійснює контроль за їх дотриманням, веде контроль за підготовкою освітніх кадрів, виробляє і реалізує освітню політику. Так, у компетенції міністрів у Польщі (найвищий рівень державного управління освітою) залишився тільки загальний нагляд і контроль правової діяльності навчальних закладів. На кожному рівні нижче центрального існує однаковий і досить простий механізм управління цією галуззю (рис. 2).

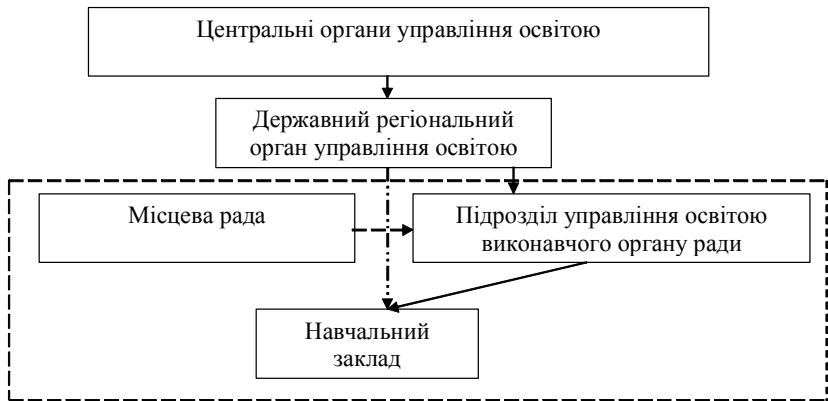


Рис. 2. Механізм управління освітою на місцевому рівні у Польщі

Суб'єктом управління є відповідна рада та її виконавчий орган, у власності яких знаходиться навчальний заклад. Підрозділ управління освітою виконавчого органу ради має досить широке коло повноважень: призначає та звільняє керівників навчальних закладів, контролює виконання освітніх програм, визначає та забезпечує обсяги фінансування закладу, здійснює методичну роботу на відповідному рівні тощо.

На регіональному рівні існують органи державної влади і місцевого самоврядування. Орган державної влади у воєводстві є основним виразником інтересів держави на цьому та нижчих рівнях і в галузі освіти здійснює переважно контролюючі функції за дотриманням державних стандартів, програм навчання та фінансовим забезпеченням освітньої галузі. Йому в цих питаннях підзвітні виконавчі органи місцевого самоврядування. Головним завданням кураторів освіти (середній рівень) є допомога органам управління освітою на місцевому рівні та проведення на теренах свого воєводства педагогічного нагляду, що обіймає сукупність педагогічної діяльності навчальних закладів. Куратор освіти у воєводстві не підпорядковується воєводі, а безпосередньо міністрові освіти. Куратори безпосередньо підпорядковані міністру національної освіти, співпрацюють із ним та з органами місцевого самоврядування [4].

Органи місцевого самоврядування можуть створювати і керувати тільки державними навчальними закладами. Вони співпрацюють з кураторами в оцінюванні праці керівників навчальних закладів, із радами шкіл і батьківськими радами. Керівники навчальних закладів (елементарний рівень) втілюють освітню політику держави на практиці. При виконанні покладених на них завдань співпрацюють із громадськими органами своїх навчальних закладів [4]. За закладом освіти залишається лише поточне управління. Зазначений механізм управління освітою є реальною реалізацією таких принципів державного управління, як децентралізація та субсидіарність. Надання освітніх послуг стає максимально наближеним до споживача. При цьому держава здійснює опосередковане управління освітою, і здійснюється воно через органи місцевого самоврядування.

Це означає, що держава здійснює адміністративні функції не за допомогою власних органів, а передає їх юридично самостійним суб'єктам виконавчої влади, таким як виконавчі органи місцевого самоврядування [1]. Децентралізація управління системою освіти відбувалася шляхом розширення повноважень двох суб'єктів управління: керівника навчального закладу та органу місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування контролюють розпорядження фінансами, наданими школам і закладам, та ведення господарювання майна.

Механізм управління освітою в Німеччині досить близький до того, який існує в Польщі. Основною відмінністю є те, що дана держава є федерацією за формою державного устрою, і тому кожна земля має свою конституцію, в якій закріплено порядок формування та взаємодії її владних органів. Комуни (громади) Німеччини в різних землях мають різні типи побудови: тип місцевого управління з сильним магістром, з сильним бургомістром, північно-німецький тип, де більшість питань вирішуються колегіально та північно-німецький тип з сильним мером [5]. Тому і підрозділи управління освітою на різних рівнях і в різних землях мають дещо відмінні функції і механізми управління освітньою галуззю

В унітарній Франції управлінням освітніми закладами на регіональному та місцевому рівні має таку ж специфіку, як і в Україні. Заклад освіти фінансується з місцевого бюджету і є його муніципальною власністю, а встановлення загальноосвітніх програм і контроль за дотриманням стандартів освіти є повноваженням органів державної влади, яка є досить сильною у Франції і доходить до базового рівня управління [4]. Держава має виконувати такі функції: розробляти концепції освітньої політики; визначати стратегічні цілі й завдання розвитку освіти; підтримувати загальну соціально-економічну рівновагу функціонування освітньої системи. Регіони повинні визначати й узгоджувати стратегії розвитку навчальних закладів, поширювати їх регіональні економічні зв'язки. Департаменти повинні забезпечити більш тісне та ефективне співробітництво між навчальними закладами одного регіону. Місцева спільнота (комуни) зобов'язана підтримувати контакти з громадянами, громадськими об'єднаннями, забезпечуючи безпосередній зв'язок із споживачами освітніх послуг [Там само].

Таким чином, організаційний механізм управління освітою в кожній країні має свої, притаманні лише їй особливості. Відмінності в побудові системи освіти в розвинених країнах і сучасній Україні є значними. Головна різниця полягає в їх реальній здатності суб'єктів управління здійснювати свої повноваження. Зарубіжний досвід підказує необхідність дотримання комплексу принципів в управлінні освітою і дає чимало прикладів формування і розвитку суб'єктно-об'єктних відносин в управлінні освітою, які цілком прийнятні для України, безумовно, з урахуванням їх критичної переоцінки та адаптації до вітчизняних умов. Найголовнішим висновком, що випливає з аналізу побудови суб'єктно-об'єктних відносин в управлінні освітньою галуззю, є усвідомлення потреби у створенні такого організаційно-фінансового механізму управління освітою для нашої держави, який би передбачав безпосереднє фінансування і управління навчальним закладом його власником. При цьому за державними органами залишалися б повноваження щодо встановлення загальнонаціональних стандартів і контроль за їх дотриманням. Тому логічним є визначити найбільш перспективним напрямком подальших досліджень

у цій галузі виявлення суперечностей та розробку організаційного механізму з урахуванням принципу субсидіарності та процесу децентралізації управління.

Література:

1. Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матеріали III Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 26 листопада 2008 р. – Ч. I. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – С. 1–234.
2. *Вигран О. Ф.* Знайомтесь: Сполучені Штати Америки / О. Ф. Вигран, О. М. Константинова. – К. : Форум, 2002. – С. 137–153.
3. *Полупан А. П.* English-speaking countries: A cultural reader / А. П. Полупан, В. Л. Полупан, В. В. Махова. – Х. : Країна мрій, 2008. – С. 153–154.
4. Старша школа зарубіжжя: організація та зміст освіти / за ред. О. І. Локшиної. – К. : СПД Богданова А. М., 2006. – 232 с.
5. Тенденції та перспективи європейської інтеграції України: державно-управлінські виміри : [монографія] / Н. М. Мельтохова, Г. С. Одінцева ; за заг. ред. В. В. Корженка Н. М. Мельтохової. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2007. – 268 с.

Надійшла до редколегії 26.06.2011 р.