

УДК 351.851:352

Особливості децентралізованої моделі публічного управління загальною середньою освітою в країнах Європи

FEATURES OF THE DECENTRALIZED MODEL OF PUBLIC MANAGEMENT OF GENERAL SECONDARY EDUCATION IN EUROPEAN COUNTRIES

ШИПІЦИНА Євгенія – аспірантка кафедри державного управління і місцевого самоврядування На-вчально-наукового інституту державного управління, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», пр. Дмитра Яворницького, 19, м. Дніпро, 49005, Україна

ORCID <https://orcid.org/0000-0002-1240-8164>

SHYPITSYNA Yevheniia – PhD student of Department of Public Administration and Local Self-Government of the Educational and Scientific Institute of Public Administration, Dnipro University of Technology, 19, Dmytra Yavornytskoho Av., Dnipro, 49005, Ukraine

Анотація. У статті розглянуто децентралізовані моделі управління загальною середньою освітою в Польщі та Німеччині. Виявлено, що реформування системи публічного управління в сфері освіти стало складовою підготовки до європейської інтеграції. Проте конкретні кроки трансформації управлінської системи в умовах сьогодення передбачають не лише привнесення у вітчизняну освіту елементів європейських моделей управління освітою, а й комплексний аналіз їх позитивного і негативного впливу на функціонування освітньої системи. Визначено, що багатьма країнами Європейського Союзу, вважається прогресивною ідея впровадження децентралізованої моделі управління освітою, тому вивчення досвіду функціонування механізмів публічного управління системою освіти європейських країн є пізнавальним для післявоєнної розбудови Україною системи управління освітою. У статті зазначається, що в Польщі управління процесами реформування та діяльності закладів середньої освіти здійснюється органами самоврядування. Тут максимально розширені повноваження громадськості щодо контролю за діяльністю закладів освіти місцевих громад, які підсилюються організаційною й фінансовою відповідальністю місцевих органів влади за розвиток освіти. Фінансування шкільної освіти в Польщі здійснюється з державного бюджету, а органи місцевого самоврядування встановлюють правила оплати праці вчителів, відповідають за інвестування в освіту, встановлюють правила отримання та використання школами приватних коштів. Зазначено, що децентралізована система управління освітою в Німеччині визначається її федеративним устроєм: кожна земля проводить свою освітню політику. Зроблено висновок, що демократизація суспільства Польщі і Німеччини характеризується пошуками таких варіантів управління освітою, які б найбільш вдало забезпечували підтримку закладів освіти з боку місцевої громади. В цих країнах визнали за доцільне відмовитися від системи централізованого управління мережею закладів освіти і передати відповідальність місцевим органам виконавчої влади, на території яких вони перебувають. Розглянутий досвід функціонування децентралізованої моделі може бути корисним при запровадженні подібних моделей в Україні.
Ключові слова: публічне управління, механізми публічного управління, реформування освіти, загальна середня освіта, якість освіти, стандарти освіти

Summary. The article examines decentralized models of general secondary education management in Poland and Germany. It was revealed that reforming the system of public administration in the field of education became a component of preparation for European integration. However, the specific steps of the transformation of the management system in today's conditions involve not only the introduction of elements of European models of education management into domestic education, but also a comprehensive analysis of their positive and negative impact on the functioning of the educational system. It was determined that many countries of the European Union consider the idea of introducing a decentralized model of education management to be progressive, therefore, studying the experience of the functioning of mechanisms of public management of the education system of European countries is instructive for the post-war development of the education management system in Ukraine. The article notes that in Poland, the management of reform processes and activities of secondary education institutions is carried out by self-governing bodies. Here, the powers of the public regarding control over the activities of educational institutions of local communities are maximally expanded, which are strengthened by the organizational and financial responsibility of local authorities for the development of education. Financing of school education in Poland is carried out from the state budget, and local self-government bodies set the rules for paying teachers, are responsible for investing in education, and set the rules for receiving and using private funds by schools. It is noted that the decentralized system of education management in Germany is determined by its federal structure: each state conducts its own educational policy. It was concluded that the democratization of the society of Poland and Germany is characterized by the search for such options of education management that would most successfully ensure the support of educational institutions from the local community. In these countries, it was considered expedient to abandon the system of centralized management of the network of educational institutions and transfer responsibility to the local executive

authorities in whose territory they are located. The considered experience of functioning of the decentralized model can be useful when introducing similar models in Ukraine.

Key words: *public administration, mechanisms of public administration, education reform, general secondary education, quality of education, education standards*

Вступ. Українська держава, визначивши як один з основних орієнтирів гуманітарного розвитку освітній простір Європи, здійснює конкретні кроки в напрямку модернізації як системи освіти взагалі, так і управління освітою, зокрема. Реформування системи публічного управління в сфері освіти стало складовою підготовки до європейської інтеграції. Проте конкретні кроки трансформації управлінської системи в умовах сьогодення передбачають не лише привнесення у вітчизняну освіту елементів європейських моделей управління освітою, а й комплексний аналіз їх позитивного і негативного впливу на функціонування освітньої системи. Бажання вступу до Європейського Союзу передбачає для країн-претендентів готовність до реформування своїх систем управління відповідно до європейських стандартів та вимог. Одним з головних напрямків реформування є забезпечення прозорості та відкритості управління, що означає зміну моделі управління. Це є складною та довгостроковою задачею, яка вимагає системної та комплексної роботи. Однак, вона є необхідною для забезпечення якості навчання та розвитку системи освіти України.

Аналіз останніх досліджень. Дослідженням системи управління в галузі освіти присвятили свої роботи ряд вітчизняних науковців, таких як І. Лопушинський, що аналізував європейський досвід децентралізації управління європейською базовою освітою і зробив висновки щодо його можливого використання в Україні, а саме, що «децентралізацію в управлінні освітою слід здійснювати комплексно, між державою і громадянським суспільством, між органами влади і споживачами освітніх послуг, між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням, між керівником освітньої установи і освітянами» [5]; Л. Калініна, яка розглядала специфіку методології управління в системі методологічного знання як напрям пізнання управлінської практики в сфері освіти, що «розвивається навколо управлінської діяльності та критичного мислення й охоплює сукупність таких компонентів, як: методологія освітнього менеджменту, методологія інформаційного менеджменту, методологія організаційного менеджменту, ... методологія інноваційного менеджменту, ... методологія організаційної діяльності, методологія управлінської діяльності тощо» [4]; В. Сиченко, який аналізував інструменти регулювання освітнього розвитку в умовах динамічних змін «враховуючи сучасні світові тенденції державного управління розвитком національних систем освіти та потреб українського суспільства в радикальному реформуванні галузі у напрямі максимізації її внеску до вирішення завдань переходу на інноваційну модель розвитку» [8]; Белова В, яка працювала над теоретичним обґрунтуванням впровадження в Україні досвіду Англії з управління середньою освітою [1]. Їх дослідження підкреслюють важливість вивчення досвіду управління освітою європейських країн та надають рекомендації щодо його впровадження в Україні. Однак питання аналізу переваг та недоліків

європейських моделей управління освітою потребує додаткових наукових досліджень.

Мета статті. Метою даного дослідження є вивчення досвіду функціонування моделей управління системою освіти європейських країн.

Виклад основного матеріалу. Система освіти України опинилася в нових реаліях функціонування, а перед публічними управліннями в сфері освіти постали такі проблеми, які їм не доводилося вирішувати. Для забезпечення безпекової ситуації у закладах загальної середньої освіти (ЗЗСО) було на деякий час призупинено освітній процес, через деякий час він відновився з використанням таких форм навчання як: онлайн-навчання із застосуванням ІТ-технологій і дистанційного доступу на територіях, близьких до місць бойових дій; офлайн та навчання у змішаному режимі на територіях, віддалених від місць боїв. Управління закладами та установами освіти, перейшло до військових адміністрацій населених пунктів відповідно до норм ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Здійснення державного контролю за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ і організацій, які надають освітні послуги незалежно від їх підпорядкування й форми власності залишилось повноваженням центральних органів влади. Така централізована модель управління освітою є виправданою через те, що масштабне переміщення учасників освітнього процесу як у межах України, так і за кордон, стало викликом для системи освіти з огляду на необхідність забезпечення рівного доступу до навчання, створення передумов для утримання учнів і педагогів в сфері впливу української системи освіти та їх повернення, якщо вони виїхали за кордон [6]. Разом з тим у післявоєнний період планується продовження розпочатих реформ в сфері освіти: продовження реформи НУШ, розбудова мережі сучасних закладів освіти, реалізація стратегії розвитку освіти, впровадження інноваційних моделей управління освітою.

Багатьма країнами Європейського Союзу, вважається прогресивною ідея впровадження децентралізованої моделі управління освітою. Поняття «децентралізація» (від лат. de– заперечення та centrum– основний центр) трактується як процес «передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим: від центральних органів влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» [9]. Тому вивчення досвіду функціонування механізмів публічного управління системою освіти європейських країн є пізнавальним для післявоєнної розбудови Україною системи управління освітою. Механізми публічного управління будемо розуміти як засоби, важелі, практичні заходи, за допомогою яких органи публічної влади впливають на суспільство, з метою досягнення поставлених цілей. У демократичних країнах це спеціальні засоби, які мають забезпечувати здійснення управлінського впливу народу безпосередньо та через органи публічної влади на стан і розвиток

держави метою створення гідних умов життя. Стосовно галузі освіти, то механізми публічного управління розвитком загальної середньої освіти будемо розглядати як складну систему, призначену для практичного здійснення управління, яка включає ряд елементів, що дозволяють забезпечувати розвиток системи освіти. Серед елементів особливо відмітемо наступні: формування стратегії розвитку системи освіти на рівні держави; фінансування системи освіти з різних джерел; підготовка та підвищення кваліфікації вчителів та інших спеціалістів; залучення громадськості до процесу управління системою освіти.

У більшості країн Європи основою для зростання участі громадськості в ухваленні державних рішень, поліпшення фінансування закладів освіти окремими громадами, розвитку самоврядування та територіальної організації влади є децентралізоване управління. Прикладом країни, в якій функціонує децентралізована модель управління освітою є Польща. Тут термін «державне управління освітою» не використовують, замість нього оперують поняттями: «децентралізація», «усуспільнення», «самоврядність». Управління процесами реформування та діяльності закладів середньої освіти здійснюється органами самоврядування. Також, максимально розширені повноваження громадськості щодо контролю за діяльністю закладів освіти місцевих громад. Децентралізація повноважень підсилюється організаційною й фінансовою відповідальністю місцевих органів влади за розвиток освіти. Фінансування шкільної освіти в Польщі здійснюється з державного бюджету, а органи місцевого самоврядування встановлюють правила оплати праці вчителів, відповідають за інвестування в освіту, встановлюють правила отримання та використання школами приватних коштів [2]. На центральному рівні розробляється і реалізується національна освітня політика, розробляється стратегії розвитку системи освіти, а функції управління школами, передаються гмінам і повітам. Педагогічний нагляд покладається на педагогічних кураторів регіональних органів управління освітою, які відповідають також і за підвищення кваліфікації вчителів. Так, відповідно до польського законодавства, підвищення професійної кваліфікації («*podnoszenie kwalifikacji*») означає набуття або удосконалення знань і навичок працівника з ініціативи роботодавця або за його згодою. Подальше навчання відбувається в рамках роботи, яка виконується працівником. Професійне вдосконалення вчителів у Польщі визначається як спланований і неперервний процес, результатом якого є розширення професійних компетентностей вчителів, розвиток їх особистості. У такому значенні цей процес спрямовується на вирішення таких завдань, як надання допомоги молодим вчителям в адаптації до професії, підтримка фахівців у період професійного самоствердження та при оновленні предмета або педагогічних знань, сприяння у підвищенні або зміні кваліфікації [3].

Децентралізована система управління освітою в Німеччині визначається її федеративним устроєм. Кожна земля проводить свою освітню політику, а усі 16 земель разом і федеральний уряд здійснюють освітню політику. Традиційно у діяльності шкіл у різних землях виявляються певні відмінності. Особливо вони проявляються між школами одинадцяти колишніх земель Західної Німеччини та п'яти нових земель,

що увійшли до складу ФРН після об'єднання країни. Школи мають самостійність в частині внесення змін до затверджених владою земель навчальних програм, виходячи зі специфіки своєї місцевості, особливостей її соціально-економічного розвитку, своєрідності контингенту учнів, реальних фінансових можливостей. Разом з тим значні права мають федеративні органи. Наприклад, федеральне Міністерство освіти і науки не втручається в питання оперативного управління, а здійснює стратегічне планування освіти.

Система підвищення кваліфікації в Німеччині поділяється на центральний, регіональний, місцевий та шкільний рівні і представлена різноманітними традиційними й інноваційними формами вдосконалення професійної майстерності шкільних учителів: навчальні курси, семінари, внутрішньошкільні заходи з підвищення кваліфікації, кооперативні заходи для шкіл, дистанційне підвищення кваліфікації, курси перекваліфікації, педагогічні конференції, педагогічна супервізія, модерація. Проведення центральних заходів здійснюються у тому випадку, якщо виникають шкільні навчально-виховні проблеми, які вимагають підвищення кваліфікації учителів за певним напрямом. Якщо акцент робиться на формуванні у педагогічних кадрів усвідомлення загальної відповідальності за розвиток школи, за підвищення і гарантування якості діяльності школи, то здійснюється внутрішньо шкільне підвищення кваліфікації учителів, що організовується самими школами. У ньому бере участь, як правило, викладацький склад цієї школи. Воно є однією з найпоширеніших форм підвищення кваліфікації педагогів [7].

До позитивних характеристик децентралізованої моделі управління освітою можна віднести впровадження нових підходів у галузі фінансування на державному та місцевому рівні, чітке розмежування повноважень та відповідальності різних рівнів управління; фундаментальне покращення матеріального стану шкіл зусиллями територіального самоврядування; швидкість прийняття рішень що дозволяє гнучко і своєчасно реагувати на зовнішні впливи в системі освіти; посилення відповідальності місцевих органів влади за розвиток кадрового потенціалу шкіл; накопичення посадовцями місцевого самоврядування досвіду управління освітою в умовах невизначеності; забезпечення контролю громадськості за діяльністю закладів освіти з метою підвищення ефективності їх функціонування. Разом з тим, децентралізована модель управління освітою має і певні недоліки, а саме: наявність ризику втрати керованості розвитком освіти в громаді; створення загрози порушення принципу системного підходу до розробки шкільних програм; послаблення зв'язів між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо функціонування закладів освіти.

Висновки. Досвід Польщі і Німеччини показує, що демократизація суспільства супроводжується пошуками таких варіантів управління освітою, які б найбільш вдало забезпечували підтримку закладів освіти з боку місцевої громади. В цих країнах визнали за доцільне відмовитися від системи централізованого управління мережею закладів освіти і передати відповідальність місцевим органам виконавчої влади, на території яких вони перебувають, тобто застосовують децентралізовану

модель управління загальною середньою освітою. Поняття «публічне управління загальною середньою освітою» доцільно трактувати як діяльність суб'єктів управління різних рівнів, що спрямована на ефективне функціонування системи загальної середньої освіти, поліпшення її матеріально-технічної бази, розвиток людського капіталу. Розглянутий досвід функціонування децентралізованої моделі публічного управління загальною середньою освітою в Польщі і Німеччині дозволив виявити деякі її особливості врахування яких може бути корисним при запровадженні подібних моделей в Україні. Для суб'єктів управління різних рівнів мають бути визначені такі завдання по управлінню освітою, що допоможуть зменшити витрати на досягнення кожного окремого результату. Особливостями, що позитивно можуть вплинути на розвиток системи загальної середньої освіти в Україні можна назвати: впровадження нових підходів у галузі фінансування

на державному та місцевому рівні; чітке розмежування повноважень та відповідальності різних рівнів управління; фундаментальне покращення матеріального стану шкіл зусиллями територіального самоврядування; більш гнучке і своєчасне реагувати органів місцевого самоврядування на зовнішні виклики в системі освіти; посилення відповідальності місцевих органів влади за розвиток кадрового потенціалу шкіл; забезпечення контролю громадскості за діяльністю закладів освіти з метою підвищення ефективності їх функціонування. Разом з тим, уваги при впровадженні децентралізованої моделі публічного управління загальною середньою освітою потребують деякі ризики, а саме: втрата керівності розвитком освіти в громаді; створення загрози порушення принципу системного підходу до розробки шкільних програм; послаблення зв'язів між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо функціонування закладів освіти.

Список використаних джерел

1. Белова, В.В. Система управління середньою освітою в Англії. : дис. ... кандидата педагогічних наук : 13.00.01 / Белова Вікторія Володимирівна. Київ: Інститут педагогіки НАПН України, 2021. 238 с.
2. Децентралізація чи централізоване управління? Освіта у світі. URL : <https://pedpresa.ua/126611-126611.html> (дата звернення: 21.10. 2023).
3. Євтушенко Н. Порівняльний аналіз систем підвищення кваліфікації вчителів природничо-математичних предметів у післядипломній освіті України і республіки Польща. *Освітлогія*, 2019 № 8, С. 50–56.
4. Калініна Л. Науковий дискурс сучасних методологій організаційного механізму управління в сфері освіти. *Рідна школа*. 2017. № 1-2. С.8–17.
5. Лопушинський І. П., Ковнір О. І. Європейський та світовий досвід реформування освіти в процесі децентралізації влади. *Педагогічний альманах*. 2017. Вип. 33. С. 230–237.
6. Освіта України в умовах воєнного стану. Інформаційно-аналітичний збірник. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/serpneva-konferencia/2022/Mizhn.serpn.ped.nauk-prakt.konferentsiya/Inform-analitic.zbirn-Osvita.Ukrayiny.v.umovakh.voyennoho.stanu.22.08.2022.pdf> (дата звернення: 21.10. 2023).
7. Прибора Т. Особливості підвищення кваліфікації вчителів в Німеччині. *Наукові записки Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка*. Серія : Педагогічні науки. 2015. Вип. 135. С. 176-179.
8. Сиченко В. В., Хитько М. М., Хитько М. О. Використання форсайту для стратегічного планування розвитку освіти в умовах її системних змін. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2(25). С. 152 – 157.
9. Словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/decentralizacija> (дата звернення: 21.10. 2023).

References

1. Bielova, V.V. (2021). Systema upravlinnia serednoiu osvitoiu v Anhlii [The management system of secondary education in England]. *Candidate's thesis*. Kyiv: Instytut pedahohiky NAPN Ukrainy, [in Ukrainian].
2. Decentralization or centralized management? Education in the world. URL : <https://pedpresa.ua/126611-126611.html> (accessed: 21.10.2023), [in Ukrainian].
3. Yevtushenko, N. (2019) Porivnialnyi analiz system pidvyshchennia kvalifikatsii vchyteliv pryrodnycho-matematychnykh predmetiv u pisladyplomnii osviti Ukrainy i respubliky Polshcha [Comparative analysis of systems for improving the qualifications of teachers of natural and mathematical subjects in postgraduate education of Ukraine and the Republic of Poland], *Osvitohiia*, vol 8, pp. 50–56, [in Ukrainian].
4. Kalinina, L. (2017). Naukovyi diskurs suchasnykh metodolohii orhanizatsiinoho mekhanizmu upravlinnia v sferi osvity [Scientific discourse of modern methodologies of the organizational mechanism of management in the field of education]. *Ridna shkola*. № 1-2. pp.8–17, [in Ukrainian].
5. Lopushynskiy, I. P. Kovnir, O. I. (2017). Yevropeyskyi ta svitovy dosvid reformuvannia osvity v protsesi detsentralizatsii vlady [European and world experience of reforming education in the process of decentralization of power]. *Pedahohichniy almanakh*. Vyp. 33. pp. 230–237, [in Ukrainian].
6. Education of Ukraine under martial law. Informational and analytical collection. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/serp neva-konferencia/2022/Mizhn.serpn.ped.nauk-prakt.konferentsiya/Inform-analitic.zbirn-Osvita.Ukrayiny.v.umovakh.voyennoho.stanu.22.08.2022.pdf> (accessed: 21.10.2023), [in Ukrainian].
7. Prybora, T. (2015) Osoblyvosti pidvyshchennia kvalifikatsii vchyteliv v Nimechchyni [Features of teacher training in Germany]. *Naukovi zapysky Kirovohradskoho derzhavnogo pedahohichnoho universytetu imeni Volodymyra Vynnychenka*. Seriya: Pedahohichni nauky, vol. 135, pp. 176-179, [in Ukrainian].
8. Sychenko, V. V. Khytko, M. M. Khytko, M. O. (2020). Vykorystannia forsaitu dlia stratehichnoho planuvannia rozvytku osvity v umovakh yii systemnykh zmin [The use of foresight for strategic planning of the development of education in the conditions of its systemic changes]. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia*. № 2(25). pp. 152 – 157, [in Ukrainian].
9. Dictionary of the Ukrainian language. URL: <http://sum.in.ua/s/decentralizacija> (accessed: 21.10.2023), [in Ukrainian].