

УДК 351.851:005.332.3](410)

I. А. СЕМЕНЕЦЬ-ОРЛОВА,

докторант кафедри управління освітою,

Національна академія державного управління при Президентові України



Публічне управління освітніми змінами: прозорість, відкритість, колегіальність (на прикладі сучасної Великобританії)

У статті проведено аналіз британського досвіду реформування освіти, що розпочався із прийняття закону про освіту в 1988 р. і триває до сьогодні. На основі праць зарубіжних авторів автор досліджує поняття освіти як публічної послуги, транспарентності публічної політики та поєднання централізаційного підходу із децентралізаційними стратегіями в здійсненні публічного управління освітніми змінами. У деталях проаналізовано британську практику прозорих процедур контролю й оцінки успішності шкіл (з використанням даних інспекторських перевірок і результатів учнівських тестувань), за допомогою якої якість освіти було поставлено в центр громадської уваги, що створило ефект постійного залучення суспільства в процеси освітніх змін. Дано аргументовану оцінку позитивних і негативних наслідків такого підходу.

Ключові слова: освітня зміна, публічне управління освітніми змінами, прозорість публічного управління, селективна модель управління освітніми змінами.

I. A. SEMENETS-ORLOVA,

Doctoral Candidate of Education Management Department, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

PUBLIC MANAGEMENT OF EDUCATIONAL CHANGES: TRANSPARENCY, OPENNESS, COLLEGIALITY (USING THE EXAMPLE OF MODERN BRITAIN)

The article analyzes the British experience of educational reform, which began with the adoption of the 1988 Education Act and continues to this day. Based on works of foreign authors, the author studies the concept of education as a public service, transparency of public policy, market strategies and a combination of centralization approach with decentralization strategies in educational management. The author analyzes in detail the system of publicity in activities of British schools in terms of inspections and testing of students, gives a reasoned assessment of positive and negative consequences of such an approach.

Key words: educational change, public management of educational changes, transparency of public management of educational changes, selective model of managing educational changes.

И. А. СЕМЕНЕЦЬ-ОРЛОВА,

Докторант кафедри управління освітою, Національна академія державного управління при Президентові України

ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ: ПРОЗРАЧНОСТЬ, ОТКРЫТОСТЬ, КОЛЛЕГИАЛЬНОСТЬ (НА ПРИМЕРЕ СОВРЕМЕННОЙ ВЕЛИКОБРИТАНИИ)

© Семенець-Орлова І.А., 2016

В статье осуществлен анализ британского опыта реформирования образования, которое началось с принятия закона об образовании в 1988 г. На основе работ зарубежных авторов автор исследует понятие образования как публичной услуги, транспарентности публичной политики и сочетание централизационного подхода с децентрализационными стратегиями в осуществлении публичного управления образовательными изменениями. В деталях проанализирована британская практика процедур контроля и оценки успешности школ (с использованием данных инспекторских проверок и результатов ученических тестирований), с помощью которой качество образования было поставлено в центр общественного внимания, что создало эффект постоянного привлечения общества в процессы образовательных изменений. Дано аргументированную оценку положительных и отрицательных последствий такого подхода в управлении образованием.

Ключевые слова: образовательное изменение, публичное управление образовательными изменениями, прозрачность публичного управления, селективная модель управления образовательными изменениями.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Реформи і розвиток освіти посідають центральне місце в процесі національного державного будівництва, економічного та культурного розвитку. Австралійська дослідниця Д.Джеррард стверджує, що діяльність систем і установ освіти нерозривно пов'язані зі спробою держави зростити суспільно-економічний потенціал [6, с. 860], водночас рівність та справедливість у соціумі часто вимагає фундаментального відтворення публічного [6, с. 863]. Звідси значуща роль освіти як сфери публічних послуг (public services or “services of general interest”).

У сучасній зарубіжній науці склалося стійке розуміння переваг прозорості публічної політики, усвідомлення все більшої ролі, яку відіграють в її забезпеченні зацікавлені сторони. До того ж у світі мультиможливостей інформаційних технологій процедури забезпечення прозорості публічного управління стають більш реальними з практичного боку. Вихідне положення нашого дослідження: прозорість управління в публічному секторі суттєво примножує успішність прогресивних перетворень у такому.

У контексті реформування вітчизняної освітньої системи та низкою ускладнень, що супроводжують цей процес, у тому числі й недостатньої підтримки урядового курсу реформ із боку громадськості, цікавим для України видається британський досвід публічного управління освітніми змінами, дієві механізми якого посприяли системному залученню суспільства до здійснення освітньої реформи та забезпечили її успіх.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідник Р.Джонс і деякі інші американські вчені [9] визначають публічне управління як виконання завдань, пов'язаних із реалізацією політики в публічно підтримуваних програмах. Тема концептуалізації транспарентності публічного управління стала предметом багатьох вітчизняних і зарубіжних праць. Зокрема, британський учений Ніл Д.Фінкельштейн вважає, що всі переваги прозорості публічної освітньої політики полягають у тому, як транспарентність у різних формах сприяє творцям політики в реалізації певного політичного курсу [13].

На думку британського вченого Т.Дохерті та багатьох його колег, управління змінами в публічному секторі передбачає заохочення місцевих громад взяти активнішу участь у розробці та наданні публічних послуг [5]. А це важливо в процесі легітимації й пошуку підтримки урядових стратегій змін.

Американський теоретик Р.Олівер вважає, що прозорість є однією із найважливіших складових успіху сьогодні – у політиці, бізнесі, соціально-культурному житті [10]. Головна властивість прозорості – дати компаніям конкурентну перевагу. Учений стверджує, що наразі можна говорити про появу “нової” прозорості, яка відрізняється такими ознаками: пильнішою увагою з боку більшого числа груп і осіб за діяльністю організації; всеосяжністю суспільних вимог до нових видів інформації, що має бути оприлюднена; серйознішими наслідками за дію чи бездіяльність; ускладненням методик в аналізі й збиранні звітної інформації; більш глибокими попереджувальними ефектами щодо можливих проблем у ролі наслідку політики відкритості; перманентними дебатами та дискусіями щодо інформації, яка може бути оприлюднена [10].

Серед українських дослідників, які займалися вивченням прозорості публічної політики, слід назвати таких, як А.Буханевич, О.Григорян, Ю.Подзолкова, О.Чуба, А.Шпортяк та ін. Водночас проблема публічного управління освітніми змінами для вітчизняної науки державного управління є новою. Тому аналіз актуального зарубіжного досвіду в цій галузі є методологічно цінним.

Мета дослідження – провести концептуальний аналіз британської практики публічного управління освітніми змінами, визначити переваги та недоліки реформування публічної освітньої політики у Великобританії.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. З 80-х рр. ХХ ст. традиції секретності, що характеризували політичний розвиток у Великобританії, було переглянуто [13, с. 2]. Значною мірою як результат діяльності уряду М.Тетчер і Дж.Мейджора у Великобританії в багатьох сферах були впроваджені відкриті ринково орієнтовані стратегії. На думку Н.Фінкельштейна, на значний ступінь прозорості публічної політики у Великобританії суттєво вплинули: професійна діяльність регуляторних державних структур; високі стандарти професійного правосуддя; успішні стратегії судового процесу; механізми публічного управління, засновані на конкурентній логіці.

Освітня традиція Великобританії особлива порівняно з країнами континентальної Європи. Значна суспільна довіра до професіоналізму була покладена в основу автономії педагогів. Вдала реформа системи педагогічної освіти у Великобританії в 90-х рр. минулого століття забезпечила вчителям можливість багатоваріативних маршрутів безперервного навчання, готуючи їх до курсу впровадження нового в освіті. Проте інноваторських управлінських та педагогічних кадрів у країні досі не вистачає. Громадська підтримка освітніх змін тривалий час характеризувалася як фрагментарна. Особливо на початку 90-х рр. ХХ ст. батьки були дезорієнтовані й не розуміли змісту окремих перетворень. Лише протягом наступних десяти років було витворене легітимне

бачення змін, педагогічну спільноту стали менше роз'єднувати конфлікти між профспілками, а публічні управлінці навчилися дієво комунікувати із громадськістю з приводу змін. Це був складний шлях “спроб і помилок”, виведення освітньої системи із зони комфорту.

На нашу думку, важливим є те, що британському уряду вдалося зберегти послідовність і тяглість змін, незважаючи на традиційну періодичну мінливість його партійного складу (лише із різними акцентами в різні періоди). Консерватори, зазвичай, тяжіли до досягнення зростання стандартів освіти за рахунок конкуренції, забезпечення багатоваріативності й вибору, а лейбористи – через визначення цільових показників системного розвитку, партнерство в боротьбі зі соціальним неблагополуччям. Водночас через тривалий період відсутності єдиної національної програми наразі в британському суспільстві наявні проблеми із забезпеченням рівного доступу до однаково якісної освіти, особливо для учнів із соціально незахищених сімей.

Згідно з принципами селективної моделі управління змінами в освіті наразі у Великобританії в напрямі забезпечення якісної освіти для всіх уже близько чверть століття (від прийняття освітнього закону 1988 р.) створюються державні школи різних типів, що відрізняються предметною спеціалізацією чи методикою викладання. Мета розширення мережі державних шкіл різних типів – збільшити вибір публічних освітніх послуг, стимулювання закладів освіти до якості та інноваційності шляхом активізації конкуренції за споживача. Увесь цей час колективи шкіл докладають максимум зусиль, щоб вразити батьків. Як зазначає освітній експерт М.Барбер, за цей час активізувався зворотний зв'язок шкіл із батьками, активно функціонують курси менеджменту та реклами для директорів шкіл [1]. Причому позиція уряду передбачала розуміння, що конкуренція шкіл буде неповною, якщо вибір складатиметься лише із закладів під керівництвом місцевих органів народної освіти. Тому школам було дозволено виходити з-під опіки місцевих органів управління освітою та самоуправлятися. До речі, однією з ідей опублікованого 19 лютого 2016 р. плану діяльності Департаменту (Міністерства) освіти Великобританії (“Single departmental plan: 2015 to 2020”) є подальший курс розширення асортименту освітніх послуг, що надають державні школи (“відкрити більше 500 безкоштовних шкіл”; “дозволити батькам, які незадоволені якістю освіти, створювати свої власні школи за державної підтримки”) [11]. Це свідчить про вже 20-річну послідовність британського уряду в упровадженні освітніх змін за логікою селективної моделі (шляхом стимулювання конкуренції).

Характерну проблему традиційного невеликого фінансування освіти британський уряд розв'язав особливим чином, опосередковано заохочуючи розвиток інноваційного мислення на інституційному рівні (рівні навчального закладу). Кошти на фінансування британських шкіл виділяються за рахунок загальнонаціональних і місцевих податків. Уряд кожен рік розраховує суму коштів, яку місцевий орган влади має витратити на освіту й на інші публічні послуги. Причому місцевій владі, щоб не бути оштрафованою, потрібно орієнтуватися на встановлену урядом верхню межу витрат. У такій системі було знайдено спосіб ефективного цільового використання додаткових коштів –

місцевим органам виділяються цільові субсидії для навчальних закладів – на покращення стану шкіл, підвищення кваліфікації вчителів тощо, що розподіляються на основі конкурсу проектних заявок. Такий підхід до фінансування створив в освітянському середовищі культуру інноваційних конкурсів та попит на ініціативи прогресивних перетворень (на найнижчому операційному рівні). Профінансовані проекти освітніх новацій сприяють не лише підвищенню якості викладання в школах, а й розв’язанню проблем учнів із соціально незахищених сімей, що важливо для регіонального розвитку. Дієвим інструментом забезпечення прозорості бюджетних відносин у Великобританії є також трирічне бюджетне планування з переглядом плану раз на два роки.

Особливістю системи публічного управління освітою до 1988 р. було те, що місцеві органи народної освіти (local education authority) мали повноваження приймати рішення, контролювати й управляти всіма статтями бюджету навчальних закладів. До прийняття освітнього закону у Великобританії 1988 р., що започаткував системну реформаторську діяльність у сфері освіти (яка, до речі, розтягнулася на два десятиріччя), державний нагляд у сфері освіти мав вигляд невтручання. Загальнонаціональна шкільна програма до 1965 р. була взагалі відсутня, а з 1965 р. – для місцевих органів управління освітою мала лише рекомендаційний характер. Тому заклади освіти могли самостійно приймати рішення щодо навчальної програми. Місцеві органи користувалися свободою у сфері не лише фінансування, а й структури шкіл. Це зумовило появу в межах країни відмінних моделей середніх шкіл.

Після 1988 р. школам було делеговано повноваження щодо вирішення поточних питань управління персоналом і фінансування (наразі школи розпоряджаються самостійно не менш 85% коштів, включаючи заробітну плату). Це, до речі, суттєво зменшило затрати на утримання бюрократичного апарату органів управління освітою. Фінансові зловживання у школах зустрічаються рідко – цьому сприяє відкритість закладів та дієві механізми залучення громадськості до управління закладом (що, у свою чергу, можливо за високого рівня розвитку громадянського суспільства та громадянської свідомості). Наразі школи фінансуються за формулою – кількість учнів, із урахуванням їх вікового критерію (на навчання старшокласників виділяються більші суми коштів), із урахуванням факторів затрат на навчання учнів з особливими потребами, витрат на невеликі школи та особливості експлуатації шкільних будівель.

У результаті впровадження “єдиного навчального плану” (національного освітнього стандарту, уведеного в 1988 р.) британські школи втратили відносну автономію в питаннях змісту освіти і стали залежні від централізованого контролю. На рівні міністерства освіти було визначено загальний зміст і результати навчання з основних дисциплін навчального плану. У компетенції шкіл залишилися питання вибору методів і послідовності вивчення тем у рамках навчального предмета.

Протягом останнього десятиріччя в центрі політичних і громадських дебатів на тему освіти сучасної Великобританії незмінно перебувають три теми:

1) зростання освітніх стандартів та якість освіти як пріоритет діяльності уряду; 2) суперечність між можливістю обрати освітні можливості серед гами шкіл і гарантією держави рівного доступу до високоякісної освіти; 3) проблема гармонізації взаємовідносин між центральними, місцевими і інституціональними управлінськими структурами та більш чіткий розподіл ролей між ними.

Публічне управління освітою Великобританії до кінця 1980-х рр. характеризувалося низьким статусом міністерства освіти у складі уряду. Це негативно впливало на потенціал та стратегічне бачення змін в освіті, адже невисока якість освіти ще наприкінці 70-х рр. почала викликати занепокоєння в суспільстві. Працівники міністерства освіти називали своє місце роботи “болотом” та аванпостом казначейства. М.Тетчер, яка очолювала міністерство освіти на початку 1970-х рр., назвала це місце “жахливим”. Політик К.Бейкер, який працював у міністерстві охорони навколишнього середовища та міністерстві освіти, сказав, що останнє – “на 2 сходинки нижче першого”. Як слушно зауважує М.Барбер, поки міністерство мало такий низький статус, воно не могло відіграти вирішальну роль у створенні суспільства, що навчається [1].

З 1988 р., як уже згадувалося, застосовується централізований підхід до розробки шкільної програми, викликаний тим, що (з точки зору міністерства) впливові педагогічні кола намагалися уповільнити, відкласти або спинити реформаторську діяльність, хоча саме міністерство гостро відчувало потребу змін. Закон про реформу освітньої системи 1988 р. установлював складний механізм прийняття рішень з питань шкільної програми, але ця проблема відтепер розв’язувалася не на рівні місцевих органів народної освіти, як раніше, а на міністерському рівні. Проблема публічного управління змінами в освіті стала полягати в тому, як гармонійно поєднати виправдане реформаторське нетерпіння центрального органу із серйозним консультативним підходом.

Ревізія діяльності міністерства освіти 1993 р. надала йому нового напрямку розвитку і допомогла подолати ізоляцію, що існувала певний час. У 1995 р. було об’єднано міністерство освіти і міністерство у справах зайнятості, завдяки чому урядова структура отримала значний статус і повноваження для здійснення реформ [1, с. 330]. Перший прем’єр-міністр Великобританії, який був особливо натхнений ідеєю навчання впродовж життя, Т.Блер вважав, що міністерство освіти повинно мати рівний статус з міністерством внутрішніх справ чи міністерством закордонних справ, оскільки відповідає за розвиток навчання в усьому суспільстві в умовах змін. На думку Т.Блера, в ідеальному варіанті це Міністерство могло б змінити свою назву як міністерство навчання впродовж життя. Для початку стратегічного курсу змін не менш важливим було, хто очолить це міністерство і який термін міністр перебуватиме на посту (середня тривалість каденції британського міністра освіти коливалася в межах півтора – двох років, що не сприяло значній відповідальності останнього за прийняті рішення). Тривалий час на цю посаду призначалися люди, які переживали кінець кар’єри або лише планували таку, а дану посаду сприймали перехідною.

Політична традиція Великобританії передбачала відмежовану позицію прем’єр-міністра від освітніх питань, за винятком розміру асигнувань на освіту.

Це змінилося 18 жовтня 1976 р. після виступу тодішнього керівника уряду Дж.Каллагена, який зауважив, що про проблеми освіти наразі мають говорити і прем'єр-міністри, і навіть непрофесіонали. Дж.Каллаген поставив під сумнів якість державної освіти, і впливові педагогічні кола розкритикували таку його позицію, зауважуючи, що справа керівника уряду – оголошувати про створення нових університетів чи шкіл. Загалом починаючи з 1976 р. у Великобританії було покладено початок загальній дискусії на тему стандартів та якості освіти.

Як вважає автор багатьох британських освітніх реформ М.Барбер, інтерес прем'єр-міністра до освіти може мати як позитиві, так і негативні (якщо це виявлятиме дестабілізуючий вплив) боки [1, с. 329]. Тим не менш, такий інтерес – дуже бажаний, адже тоді збільшення витрат у сферу освіти, навіть в умовах бюджетного дефіциту, є більш вірогідним.

Як стверджує М.Барбер, визначення політики у сфері освіти не має бути в компетенції вчителів, але й вчителі не мають бути рабами цієї політики. Успіх залежить від того, чи зможуть вчителі зрозуміти суть реформи. Найперше завдання уряду на початковому етапі стратегічної освітньої реформи – скласти добре аргументований документ на 10–20 сторінках, що вміщав би цілі, до яких прагне суспільство у сфері освіти. Після цього, як радять британські освітні експерти, потрібно як мінімум два роки проводити широкі консультації з громадськістю щодо першого (!) варіанта документа [1, с. 332]. Важливо також, щоб глава уряду та міністр освіти встановив продуктивні відносини з усіма зацікавленими в процесі навчання громадянами, тобто практично з усім соціумом. Звісно, жодний прем'єр-міністр не може і не повинен “догодити кожному”, але внести ясність і відкритість у процес вироблення політичного курсу – це його основний обов'язок. Адже результат освітніх змін залежить не лише від ентузіазму мільйонів педагогів та управлінців, але й від мільйонів інших громадян, яким, можливо, слід буде знову розпочати вчитися чомусь новому, хоча це не завжди приносило їм задоволення в минулому [1, с. 333].

Першим індикатором діяльності прем'єр-міністра, який турботу про освіту вважає ключовою проблемою, на думку М.Барбера, має стати серія важливих виступів на тему освіти – три-чотири в рік. У своїх інших виступах у пресі очільник уряду теж має зачіпати питання освіти [1, с. 330]. Він мусить очолити боротьбу за зміну ставлення всього суспільства до навчання. Такий державний лідер має постійно навідувати навчальні заклади – школи, коледжі, університети, бібліотеки, центри підготовки тощо.

Однією з основних проблем британського уряду у 90-ті рр. ХХ ст. було прагнення залучити громадськість до процесу освітніх змін. У результаті такого кроку уряд отримав би не лише кредит довіри, громадську підтримку реформи, факт легітимації в суспільстві коштів, що виділяються на проведення перетворень, а й міг з користю використати увесь потенціал суспільства безпосередньо в процесі впровадження новацій. Наприклад, протягом 1988–1997 рр. у британських школах швидко зростала відчутна різниця між успішними і неуспішними учнями. Уряд вирішив надати великого значення оцінці й контролю, і широко залучив до цього процесу громадськість,

намагаючись зробити ці процедури максимально публічними. Далі проаналізуємо ці заходи докладніше.

Отже, освітня реформа у Великобританії розпочалася з упровадження стратегії поєднання в системі управління державою централізації із силами ринку за ініціативою уряду М.Тетчер. Освітній закон 1988 р. увів стандартизовані засоби перевірки знань, якими мали керуватися школи, чого не було раніше. Згідно із законом усі учні мали бути проходити тестування у віці 7, 11, 14 років. Разом із результатами державних іспитів для 16-ти і 18-річних учнів це дало змогу створити порівняльні класифікаційні таблиці на тему успішності шкіл. Автори закону передбачали, що цей захід посприятиме розвитку конкуренції та ринку у сфері освітніх послуг. На думку урядовців, такі таблиці стимулювали б батьків критичніше робити свій вибір на користь тієї чи іншої школи. Тому вдалося б витіснити з ринку школи, які погано працюють. Цей процес підкріплювався створенням незалежної національної інспекції, що виконувала перевірки, оприлюднювала звіти про успішність шкіл.

Закон про освіту 1992 р. чітко надавав міністру освіти повноваження вимагати від шкіл публікації відомостей про успішність та інші аспекти роботи. У зв'язку з цим у 1993 р. було запроваджено таблиці для висвітлення результатів іспитів у середній школі, а з 1996 р. таблиці успішності для початкових шкіл починають публікуватись у пресі. Із часом таблиці постійно вдосконалюються (критерії їх побудови починають висвітлювати соціальне походження дітей, початковий рівень підготовки учнів, відображати динаміку успішності закладу тощо), тому ранжування шкіл у загальнокраїновому розрізі ставало більш об'єктивним. Наразі таблицю успішності (school performance table) по кожній школі зі супроводжувальною кореляцією даних із середніми регіональними та всекраїновими показниками успішності можна знайти на сайті Department for Education (www.gov.uk/government/organizations/departments-for-education) – таку назву має міністерство освіти Великобританії з початку 2000-х рр. На сайті міністерства є посилання на інспекторські звіти з перевірки всіх шкіл з оцінкою успішності закладів за чотирибальною шкалою: outstanding (відмінно), good (добре), satisfactory (задовільно), inadequate (незадовільно).

Національна інспекція шкіл – незалежна від органів управління структура. Інспектори перевіряють діяльність шкіл з питань відповідності стандартам, якості викладання та управління, соціальних, моральних, духовних та культурних аспектів шкільного життя. До 2005 р. інспекторська перевірка відбувалася один раз у чотири роки, її звіти публікувалися в пресі, школа зобов'язувалася всім батькам і спонсорам школи послати коротке резюме звіту про перевірку [1, с. 139].

У 2005 р. інспекційна система Великобританії була реформована. З цього часу перевірки закладів проводяться за потребою – шкіл із низькими показниками успішності часто (щороку чи раз у два роки), для успішних шкіл – раз у кілька років. Робота інспекторської комісії, про яку школу завчасно попереджають, триває від кількох днів до кількох тижнів. Результати перевірки відображаються в новій характеристиці школи, яка щорічно оновлюється і розміщена в Інтернеті. До початку перевірок головний інспектор зустрічається

з батьками для попереднього обговорення ключових проблемних питань, закладених в інспектуванні. Це дає змогу отримати додаткову інформацію про роботу школи і взяти її до уваги. Інспектор зобов'язаний повідомити директора школи про результати зустрічей з батьками. Критерії оцінки роботи шкіл є ясними і чіткими. Від шкіл вимагається протягом 40 днів після закінчення перевірки зробити практичні висновки із її результатів та скласти план дій щодо виконання рекомендацій інспекторів. Британські інспекторські перевірки специфічні тим, що в них найбільше уваги приділяється роботі школи в цілому (організаційний розвиток), а не окремих вчителів. Загальна динаміка перевірок усе більше зводиться до переходу від контролю й оцінювання – до видачі порад та рекомендацій.

Звіт інспекційної перевірки складається з п'яти основних блоків: 1) ефективність керівництва та управління (рішучість директора на шляху вдосконалення, уміння його змотивувати весь колектив, залучення в цей процес батьків та зовнішніх агентів тощо); 2) якість викладання, навчання та оцінювання досягнень учнів; 3) забезпечення особистісного розвитку і благополуччя учнів (добре емоційне та фізичне самопочуття учнів, толерантність, усвідомлення контексту і потреб окремих учнів, використання контекстуальної інформації для роботи із сім'ями тощо); 4) результативність учнів: динаміка прогресу успішності з основних та інших предметів; 5) самопочуття дітей у перші роки навчання (адаптація дітей з інших країн, дітей з особливими потребами тощо).

Інспекторські перевірки та публікація даних про роботу шкіл поставили якість освіти в центр громадської уваги, створили ефект постійного залучення суспільства в процеси освітніх змін. Важливим опосередкованим ефектом публічного контролю за якістю навчання в школах – це зміна шкільної атмосфери – педагоги й управлінці відчують свою вагомість, коли працюють над вдосконаленням закладів. На нашу думку, рейтингування шкіл на основі даних учнівських тестів та інспекторських оцінок є цінною емпіричною базою-оснотою для випробовування освітніх новацій на рівні закладу чи групи закладів (через можливість оцінки успішності окремих новацій на рівні закладу та широкого зіставлення з іншими закладами в регіоні чи по країні загалом).

В інформаційному суспільстві реформування організацій соціальної сфери, що перебувають під громадським контролем, не може бути непрозорим чи напівпрозорим. Тому, як свідчить британська практика змін, і успіхи, і невдачі шкіл потрібно висвітлювати. Критики такої освітньої зміни стверджують, що перебування школи в нижчій частині рейтингу справляє деякий деморалізуючий вплив на колектив закладу. Позаяк, саме більшість керівників закладів говорять про суттєвий стимул до впровадження інновацій. Звісно, інспекторські перевірки вносять напруження в роботу колективу шкіл, але для закладів освіти – це до останнього дня стимул покращити свою роботу. Порівняння емпіричних даних із сайту Міністерства освіти Великобританії свідчить, що найбільші темпи зростання якості освіти спостерігаються в школах, які перебували в нижній частині таблиць [1, с. 141].

Якщо здійснити моніторинг громадської думки британського суспільства, можна стверджувати, що учнівські тести практично не викликають нарікань із боку батьків та учнів. У таблицях успішності за результатами тестування учнів по кожній школі наведені: власне оцінка (бали), дані про покращення успішності (на основі порівняння показників кожного учня на початку і наприкінці навчального року), динаміка успішності.

Візьмемо випадковим чином вибрану школу – Springfield Primary School [12] із контингентом (менший за середній) – 212 учнів. Дані про успішність цієї школи демонструють стабільне зростання загальних результатів. Кількість учнів, які були оцінені на рівні “чотири” (від 70 до 80 балів за 100-бальною шкалою) або вище із читання, письма, математики, у 2012 р. становила 43% (при середньому показнику по Великобританії – 75%). Проте в 2013 р. аналогічний показник уже становив 53% (75% – середній по країні), у 2014 р. – уже 74% (78% – середній по країні), 2015 р. – 70% (80% – середній по країні). У 2005 р. ця школа була оцінена інспекторською комісією на “добре”, і наступна інспекторська комісія була запланована аж на 2008 р. Лише в 2007 р. був здійснений візит одиночного інспектора. Позаяк, сталося так, що в 2012 р. школу оцінили лише на “задовільно”, наступна інспекторська перевірка була запланована одразу на наступний рік. Останнє інспектування цієї школи відбувалося 07–08 жовтня 2015 р. Якщо за попереднім висновком експерта (від 05 жовтня 2013 р.) школа була визнана такою, що потребує покращення, то в інспекторському звіті наступної перевірки (2015 р.) ствержується, що директор школи на основі командного підходу суттєво змінила шкільну атмосферу, а вчителі рішуче підтримали директора. Увесь колектив було залучено в процес спільного планування цілей для вдосконалення закладу, забезпечено постійний зворотний зв'язок учнів із педагогами, учителям запропоновано широку альтернативу професійного розвитку. Місцева влада має чітке уявлення про те, що потрібно зробити, щоб поліпшити школу, і системно долучилась у створення умов для впровадження в ній прогресивних перетворень.

Якщо ознайомитися зі змістом інспекторських звітів, особливо прикметними є їх доступність та простота (інспектори розуміють, що складають документи не лише для внутрішнього користування, а й для батьків із різним рівнем освіти). Звіти невеликого обсягу, місткі, чітко проблемно-орієнтовані, зрозумілі. Звіт починається з основного – короткого викладу значущих висновків для батьків і учнів – оцінки позитивних і негативних боків діяльності школи; далі звіт продовжується переліком ємних рекомендацій про те, що школі потрібно зробити для подальшого поліпшення діяльності. У результаті така публічність контролю якості навчання формує довіру батьків до закладів освіти та органів влади.

В українських реаліях – на сайті Міністерства освіти і науки України, Державної інспекції навчальних закладів України батьки не знайдуть порівняльної інформації, що допомогла б виважено підібрати школу для дитини. На практиці інспекторські перевірки в Україні перетворюються на контроль за дотриманням формальних вимог (наприклад чи користуються учні

не рекомендованими міністерством підручниками). Найгіршим є те, що навіть узагальнені звіти перевірок не є публічними, вони – недоступні для батьків.

Багато освітніх експертів зауважать, що заклади, установи освіти – специфічні організації, де із пересторогою ставляться до конкуренції. Звісно, процес рейтингування шкіл має недоліки морально-етичного характеру. Проте, на прикладі практик освітніх змін у Великобританії, ми можемо сказати, що рейтингування – не лише ефективний інструмент покращення якості освіти, а й об'єднання громадських і державних зусиль на шляху вдосконалення роботи шкіл, зростання довіри до закладів освіти та системи публічного управління освітою. У Великобританії на вироблення загальноприйнятих правил у сфері оцінки шкіл та побудову означеної громадської довіри комплексні зусилля всіма структурами освітньої системи докладалися протягом приблизно 10 років.

Важливим аспектом інспекторських звітів є видимість прямої відповідальності місцевої влади за діяльність шкіл. Якщо громада не задоволена успішністю шкіл у певному графстві чи окрузі – на наступних місцевих виборах вона проголосує за інший склад органу місцевого самоврядування. У сучасній Україні в контексті реформи децентралізації влади також очікується витворення культури розуміння відповідальності місцевої влади за успіхи та невдачі місцевих закладів освіти (а також якість надання інших соціальних послуг, за які ці органи відповідальні на певній території).

Успіх прозорого підходу до публічного управління освітніми змінами у Великобританії можна відслідкувати на основі таких статистичних даних: якщо у 2013 р. стандарт знань учнів, що вимірюються через тестування, було встановлено міністерством на рівні 60% (при середніх показниках по країні – 63%), то в 2014 р. – стандарт підвищено до 65% (середні по країні – 67%, а в 2015 р. – 69%) [7]. Освітній стандарт вимагає від шкіл забезпечити гарантію, що визначена кількість школярів досягне 4-го (середнього) і вище рівня по трьох дисциплінах.

Окремі критики системи учнівських тестувань указують на те, що таблиці успішності не враховують низку важливих факторів під час визначення академічних досягнень учнів, наприклад, де перебуває школа (економічна розвиненість району), розмір школи (якщо школа невелика – результати одного учня набагато більше впливають на загальний показник успішності школи), тип школи (спеціалізована чи ні) [7]. Критики також підкреслюють вузькість предметів тестування. Британський уряд у відповідь на ці зауваження підготував нові тести, уперше запроваджені в травні 2016 р. Ці тести передбачають оцінку знань учнів не за рівнями, а спеціальними масштабними балами. Передбачається, що такий підхід полегшить порівняння результатів успішності, зібраних протягом багатьох років.

На прикладі Великобританії стає очевидно, чому питання освітньої реформи не міфологізовано, а посідає чільне місце в аргументованих і прагматичних громадських дискурсах.

Якщо до 1980-х рр. зняттям змін вважалися місцеві органи народної освіти, то зараз на центральне місце виходить контекст мікрополітики змін і, звісно, сама школа в контексті визначених британським урядом стратегічних

пріоритетів реформування. Рада школи розпоряджається бюджетом і має повноваження роботодавця. За цю нову автономію школа розплачується звітами в процесі регулярних інспектувань, публікацією даних про свої успіхи і широким правом батьків на вибір школи. Безумовно, склалася точка зору, що покращення шкіл – робота самих шкіл, але навіть в успішних школах залишається велика кількість учнів, яких не зачіпають зміни. Британські освітні експерти зазначають, що більшість сучасних концепцій удосконалення шкіл не зовсім об'єктивно передбачають можливість задоволення всіх освітніх потреб учня в рамках школи [4]. Тому М.Барбер наголошує на такій проблемі сучасної Великобританії, як відсутність будь-якої ціленаправленої політики щодо навчання за межами школи (позашкільне навчання), хоча саме в цій сфері склався справжній ринок – тут є вибір, і ціни встановлюються залежно від вибору [1, с. 288]. Для цілісності реформи важливо зробити можливості навчання більш привабливими для всіх та доступними для тих дітей, батьки яких не можуть їх оплатити. Уряд має забезпечити як інфраструктуру, так і необхідне фінансування різних видів позашкільної освіти в неблагополучних районах. Із середини 90-х рр. ХХ ст. у Великобританії поступово з'являються і розвиваються центри надання навчальної допомоги, переважно у неблагополучних міських районах. Такі заклади відкриті ввечері або у вихідні дні, як правило, створені для учнів середніх шкіл (на базі бібліотек, торгових комплексів, юнацьких клубів, шкіл). На нашу думку, *ці навчальні центри можуть стати безпечним плацдармом для радикальних змін, даючи змогу проектувати сміливіші нововведення, не ставлячи при цьому під ризик великі групи учнів.* Також у цьому разі нововведення не наштовхувалися б на консерватизм певних груп зацікавлених осіб. За підрахунками британських експертів, для обслуговування 1000 сучасних центрів навчальної допомоги потрібно було б менше 0,5% усіх річних державних витрат на освіту [1, с. 306].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Головна тема, що закладена у “Білій книзі” Європейської Комісії у 1995 р. [14], стала лейтмотивом стратегічних перетворень у Великобританії в 90-х рр. ХХ ст. – на початку ХХІ ст.: *намагання поєднати у сфері освіти максимальну участь зацікавлених осіб (що пов'язано із децентралізацією) і збереженням більш централізованої системи відповідальності та обов'язків, метою яких є забезпечення організаційної цілісності й стабільності.* Британська практика публічного управління освітніми змінами засвідчила ефективність розвитку організаційного потенціалу через децентралізовані стратегії, що дали змогу змінити систему державного управління від контролю – до керівництва і спрямування. У процесі дослідження з'ясовано, що через сили інерції у складній системі з бюрократичними ознаками, такій, як управління освітою, необхідною є особливо переконана, інтенсивна діяльність з боку уряду. Головне завдання уряду на етапі ініціації освітньої реформи – окреслити чіткі, ясні та досяжні стратегічні напрями змін, зробити максимально публічним концептуалізацію кожного перетворення, вибудувати коаліції підтримки, змотивувати, залучити суспільство в процес змін, забезпечити ресурсами та якісними навчальними матеріалами всіх учасників змін.

Більшість проблем змін пов'язані з плануванням і координацією багаторівневого процесу за участю тисяч людей. Чим більш непростою є реформа, тим більш значні проблеми мають органи управління з тим, як зробити реформу зрозумілою для широкої громадськості. Неясні й нечітко визначені зміни можуть викликати велику тривожність, а спрощена інтерпретація новації ризикує забезпечити лише видимість ясності змісту такої.

Темп освітніх реформ має періодично поживляватися з боку управлінських структур, але це не має відбуватися за рахунок виснаження системи. З метою кращого використання допомоги управлінців-інноваторів британський уряд відмовився від домінуючої ролі підзвітності. В умовах структури підтримки, стимулів, публічного контролю за успішністю шкіл шляхом офіційного оприлюднення результатів тестувань та інспекторських перевірок закладів у вимірі конкурентних стратегій школи почали суттєво покращувати показники своєї діяльності.

Громадський інтерес до діяльності публічних служб (поліція, охорона здоров'я, освіта) – завеликий, а тиск на політиків, щоб поставити ці служби під контроль громадськості, – сильний. Протягом багатьох років педагоги у Великобританії прагнули того, щоб освіта стала пріоритетним державним завданням. Зараз вони зрозуміли, що це неоднозначне благо, адже тепер професійна діяльність вчителя – під уважним оком громадськості. Однак, на думку М.Барбера, у цій ситуації вигоди перебільшують втрати [1, с. 141]. *Школи розуміють складність відповідальності перед суспільством, утім гласність сприяє покращенню освіти.*

Цікавим для України буде британський досвід додаткового виділення державою *цільових субсидій для навчальних закладів на основі конкурсу проектних заявок*. Адже за умови злагодженого стратегічного курсу змін потрібні невеликі, але помітні інвестиції в розвиток інноваційної діяльності шкіл не за пропорційними чи регіональними критеріями, а показником удосконалення навчально-виховного процесу. Вважаємо, що *жодна складна соціальна реформа не запрацює без інвестування в створення потенціалу на місцевому рівні*.

Досвід Великобританії засвідчив складнощі у вирішенні окремих питань розвитку освіти навіть за наявності часового ресурсу, зокрема забезпечення державою гарантій високого рівня і рівних освітніх можливостей для всієї молоді, здійснення цілісного й ефективного керівництва на центральному і регіональному рівнях у разі стимулювання місцевих нововведень та ініціатив.

Побудова рейтингів британських шкіл за показниками успішності діяльності має і низку недоліків. Це ринкова стратегія, за якої поряд із переможцями є і переможені. У рамках усієї системи це зумовлює досягнення рівності можливостей щодо отримання якісної освіти в окремих регіонах із суттєвим запізненням або взагалі незабезпечення такої державної гарантії. При цьому успіх у роботі школи багато в чому залежить від висококваліфікованих інноваторських кадрів, яких не завжди вистачає в регіонах, хоча цю проблему можна розв'язати через ефективну державну кадрову політику в освіті.

Досвід Великобританії свідчить про недостатню дієвість багатьох ринкових механізмів управління змінами у сфері складної організації соціальної сфери, якою є освіта. Зокрема, ваучерний механізм передавання фінансування на рівні загальної середньої освіти (“гроші ходять за учнем”) скоріше поглибить відмінності між успішними і неблагополучними школами, але не сприятиме зростанню рівня стандартів для всіх. На етапі кризового контексту трансформаційної держави (якою є Україна) – така система може бути лише елементом довгострокового розвитку, пов’язаного з реформами в багатьох сферах, перманентного зростання громадянської участі та свідомості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Барбер М. Обучающая игра: аргументы в пользу революции в образовании / М. Барбер. – М. : Просвещение, 2007. – 349 с.
2. Державна інспекція навчальних закладів України [Електронний ресурс] / ДІНЗ. – Режим доступу: <http://dinz.gov.ua/index.php/uk-ua/>.
3. Міністерство освіти і науки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/>.
4. Фуллан М. Новое понимание реформ в образовании / М. Фуллан. – М. : Просвещение, 2006. – 272 с.
5. Doherty T. Managing public Services – implementing changes. A thoughtful approach to the practice of management / T. Doherty, T. Wootton. – New York : Routledge, 2013. – 784 pgs.
6. Gerrard J. Public education in neoliberal times: memory and desire / Journal of Education Policy. – 2015. – Vol. 30. – No. 6. – P. 855–868.
7. Gurney-Read J. Primary school league tables: how to read the rankings [Internet Resources] / The Telegraph. – Mode to access : <http://www.telegraph.co.uk/education/leaguetables/11285752/Primary-school-league-tables-how-to-read-the-rankings.html>.
8. Hargreaves A. What’s Worth Fighting for Out There? / A. Hargreaves, M. Fullan. – Teachers College Press, 1998. – 136 pgs.
9. Jones R. Public management for the new millennium : developing relevant and integrated professional curricula? [Internet Resources] / R. Jones, F. Thompson, W. Zumeta, 2001. – Mode to access: <http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/download/188/188/>.
10. Oliver R. What is Transparency? / R. Oliver. – New York : McGraw-Hill. – 96 pgs.
11. Single departmental plan : 2015 to 2020 [Internet Resources] / Department for Education. – Mode to access: <https://www.gov.uk/government/publications/department-for-education-single-departmental-plan-2015-to-2020>.
12. Springfield Primary School. Compare school and college performance [Internet Resources] / GOV.UK. – Mode to access: <http://www.education.gov.uk/cgi-bin/schools/performance/school.pl?urn=107073&qtype=LA>.
13. Transparency in Public Policy. Great Britain and the United States / Edited by Neal D. Finkelstein. – Palgrave Macmillan UK, 2000. – 184 pgs.
14. White paper on education and training. Teaching and learning, towards the learning society [Internet Resources] / Approved by the European Commission on

REFERENCES

1. Barber, M. (2007), *Obuchayushchaya yhra: arhumenty v pol'zu revolyutsyy v obrazovanyy* [The learning game: arguments for an education revolution], Prosveshchenye, Moscow, Russia.
2. Derzhavna inspektsiya navchal'nykh zakladiv Ukrayiny, DINZ, available at: <http://dinz.gov.ua/index.php/uk-ua/> (Accessed 10 May 2016).
3. Ministerstvo osvity i nauky Ukrayiny, tsentral'nyy orhan vykonavchoyi vlady, available at: <http://mon.gov.ua/> (Accessed 5 June 2016).
4. Fullan, M. (2006) *Novoe ponomanye reform v obrazovanyy* [The new meaning of educational change], Prosveshchenye, Moscow, Russia.
5. Doherty, T. and Wootton, T. (2013) *Managing public Services – implementing changes. A thoughtful approach to the practice of management*, Routledge, New York, USA.
6. Gerrard, J. (2015) “Public education in neoliberal times: memory and desire”. *Journal of Education Policy*, vol. 30, No. 6, pp. 855–868.
7. Gurney-Read, J. (2015) Primary school league tables: how to read the rankings, *The Telegraph*, available at: <http://www.telegraph.co.uk/education/leaguetables/11285752/Primary-school-league-tables-how-to-read-the-rankings.html> (Accessed 10 June 2016).
8. Hargreaves, A. and Fullan, M. (1998) *What's Worth Fighting for Out There?*, Teachers College Press, New York, USA.
9. Jones, R. Thompson, F. and Zumeta W. (2001) Public management for the new millennium : developing relevant and integrated professional curricula, available at: <http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/download/188/188/> (Accessed 28 May 2016).
10. Oliver, R. (2004) *What is Transparency*, McGraw-Hill, New York, USA.
11. Single departmental plan: 2015 to 2020, Department for Education, available at: <https://www.gov.uk/government/publications/department-for-education-single-departmental-plan-2015-to-2020> (Accessed 8 June 2016).
12. Springfield Primary School. Compare school and college performance, available at: <http://www.education.gov.uk/cgi-bin/schools/performance/school.pl?urn=107073&qtype=LA> (Accessed 10 June 2016).
13. Finkelstein, N. (2000) *Transparency in Public Policy. Great Britain and the United States*, Palgrave Macmillan, UK.
14. White paper on education and training. Teaching and learning, towards the learning society, approved by the European Commission on November 29, 1995, available at : http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com95_590_en.pdf (Accessed 10 June 2016).