

ОСОБЛИВОСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ОСВІТИ: ДОСВІД ФРАНЦІЇ

Розглянуто питання реформування державного управління освітньою сферою Франції, перехід від централізованої до децентралізованої моделі державного управління освітою; зазначено тенденції запровадження реформ, їх наслідки для освітньої системи Франції.

The article discusses the reform of public administration in the educational sphere of France, the transition from the centralized to the decentralized model of public administration. The trends of reforms' implementations and their consequences for the education system of the France are defined.

Сьогодні в Україні Національною доктриною розвитку освіти України в ХХІ ст., що є одним зі стратегічних документів у цій сфері, задекларовано модернізацію управління освітою шляхом оптимізації управлінських структур та децентралізації її управління. Однак пошук моделі державного управління у сфері освіти як засобу поширення та реалізації національних освітніх пріоритетів вимагає розроблення такої моделі управління, яка б поєднувала найкращі здобутки існуючої системи управління освітою та світових тенденцій розвитку галузі освіти.

Україна, яка є повноцінним суб'єктом світового освітнього простору, має швидко та з найменшими втратами подолати недоліки пострадянської системи управління освітою з метою створення конкурентноспроможної національної системи освіти. Досвід Франції у сфері державного управління освітою, проведення реформ і пошуку оптимальної моделі управління у сфері освіти може бути не лише предметом вивчення, але і запозичення, оскільки централізована система державного управління освітою Франції, як і в Україні, перебуває на стадії реформування.

Питанням вивчення та аналізу існуючих світових моделей державного управління освітньою галуззю займаються як вітчизняні, так і зарубіжні науковці, серед яких В. Луговий, Н. Протасова, І. Іванюк, С. Крисюк, В. Чмига, Б. Вульфсон, Б. Тулемонд, Н. Мон та ін.

Пошук найбільш ефективної та дієвої моделі державного управління у сфері освіти вимагає вивчення світового досвіду, особливо європейського, оскільки Україна є складовою освітнього простору. Важливою умовою є не запозичення існуючих моделей державного управління, а використання тих складових, які дозволять підвищити рівень державного управління освітньою галуззю та забезпечити ефективні результати внаслідок проведення реформ в освіті.

Реформування державного управління освітою є довготривалим процесом. Наприклад, реформи в системі освіти Франції, проголошені та закріплені законодавчо майже 30 років тому назад, тривають і сьогодні. Перехід до децентралізованої системи управління освітою у Франції відбувається поступово і піддається корегуванню відповідно до тенденцій розвитку світового та, в першу чергу, європейського освітнього простору. Тому метою даної статті є визначення особливостей переходу до децентралізованої моделі державного управління Франції як складової європейського освітнього простору та розробка рекомендацій щодо використання цього досвіду.

На сучасному етапі система державного управління освітою Франції характеризується як централізована з чіткою ієрархічною структурою, однак з широким

колом повноважень на місцях, окрім того така, що перебуває у стадії реформування – переходу до децентралізованої моделі управління системою освіти.

Сьогодні ні централізована, ні децентралізована системи освіти не можуть бути оцінені однозначно. Аналізуючи світові моделі державного управління у сфері освіти, російський дослідник Б. Вульфсон зазначає, що централізована система сприяє створенню національних освітніх стандартів, збереженню та зміцненню культурної спільності, одночасно посилює авторитарні тенденції в керівництві освітою, ігнорує та недооцінює значення регіональної специфіки.

Децентралізована система, у свою чергу, відкриває більший простір розвитку ініціативи, враховує місцеві особливості [2, с. 80–81]. Характеризуючи децентралізовану модель, В. Луговий зазначає, що дана система управління збільшує варіації в системній якості, рівності та ефективності освіти [5, с. 104].

З іншого боку, децентралізація, на думку Б. Вульфсона, нерідко призводить до розходження шкільної освіти в різних регіонах, перешкоджає формуванню загальнодержавних освітніх стандартів, посилює нерівність у фінансуванні освіти залежно від рівня соціально-економічного розвитку регіону [2, с. 81]. В. Луговий також підкреслює, що децентралізація, яка неурівноважена певними централізованими функціями, серйозно підриває національну спроможність переорієнтації системи освіти [5, с. 104].

Вивчаючи існуючі моделі державного управління у сфері освіти, досліджуючи їх переваги та недоліки, І. Іванюк відмічає циклічну природу хвилі централізації – децентралізації, централізаторські принципи якої посилюються в умовах економічної та соціальної криз [4, с. 173].

Французька система освіти довгий час характеризувалася такими особливими рисами, як централізована та державницька. Підґрунтя даної системи були закладені ще Наполеоном I у 1806 р. зі створенням Імперського університету, що об'єднав в одній інституції під керівництвом держави шкільні навчальні заклади всіх рівнів [9, с. 131].

Держава завжди фактично панувала над системою: кадри, навчальні заклади, програми та іспити. Таким чином, державне управління системою освіти уособлювалося в його централізованій організації. Однак у 1980-ті роки у Франції почався процес адміністративної децентралізації, в ході якої регіонам та департаментам були надані права самостійно визначати напрями соціально-економічного та культурного розвитку на своїх територіях з тим, однак, щоб їх рішення не суперечили загальнодержавним актам [2, с. 76].

У Франції децентралізація супроводжується двома процесами. З одного боку, деконцентрацією з метою передачі повноважень місцевим органам управління навчальними округами, які є територіальними складовими системи освіти Франції. Для належного функціонування механізм переходу до децентралізованої моделі управління освітою передбачає розосередження повноважень держави на місця, зокрема ректорам, інспекторам навчальних округів, керівникам структурних підрозділів Міністерства народної освіти Франції, які, отримавши значні повноваження, виступають партнерами держави та відповідальні за регіони (ректор по відношенню до ліцеїв) та департаменти (інспектор навчальних округів – до коледжів) [9, с. 132]. З іншого боку, наданням автономії загальноосвітнім та вищим навчальним закладам.

Виділяють два етапи процесу децентралізації у Франції. Перший відноситься до початку 80-х рр. ХХ ст. Процес децентралізації, який охопив усю країну в 1982 р., мав особливу форму для системи національної освіти. Тогочасний міністр освіти Алан Саварі намагався збалансувати два прояви децентралізації: всім відому територіальну децентралізацію, яка полягала в передачі повноважень місцевим громадам, та управлінську децентралізацію, що передбачала залучення до процесу управління навчальних закладів тих самих територіальних громад [9, с. 131]. Основна ідея прийняття даного управлінського рішення полягала в тому, що місцеві громади мають більше

можливостей для вирішення технічних питань, на відміну від держави, так само, як освітня спільнота кожного навчального закладу може краще оцінити особливі потреби споживачів освітніх послуг та надавати їх, отримавши часткову свободу, тобто певну автономію.

Децентралізація французької системи освіти, що складалася з двох компонентів, була закріплена законодавчо в 1983 та 1985 рр. Територіальна децентралізація стосувалася головним чином загальної середньої освіти (ліцеїв та колегів), зберігаючи незмінним той факт, що вища освіта повністю залишається в межах компетенції держави [Там же, с. 131]. Управлінська децентралізація по суті полягала в наданні певної автономії навчальним закладам. На початку 1980-х рр. Міністерство народної освіти Франції активно опрацьовувало питання щодо розширення компетенції загальноосвітніх навчальних закладів. Результатом роботи стала розробка статуту державного навчального закладу ідентичного для всіх. Перші спроби запровадження свобод були здійснені ще в 1960-х рр., наприклад, коли навчальні заклади отримали право адаптувати навчальні програми на 10 % [Там же, с. 133].

Однак у даному випадку управлінська децентралізація виступила технічним інструментом, який дозволив визначити межі автономії середніх навчальних закладів. Як зазначив тодішній міністр А. Саварі: "...освіта залишається народною, однак не уніфіковано однорідною" [Там же, с. 131].

Другий етап децентралізації системи управління освітою у Франції триває і сьогодні. Уряд, який прийшов до влади після виборів 2002 р., вирішив повернутися до процесу децентралізації. Обираючи методику поглиблення децентралізації у сфері освіти, уряд надає можливість суб'єктам освітнього процесу експериментувати. Однак подібні кроки викликають юридичні проблеми, пов'язані із захистом фундаментальних конституційних прав, зокрема права на освіту, відокремлення релігії від школи тощо, тому зменшують або взагалі зводять нанівець можливості будь-яких спроб проведення експериментів [Там же, с. 136].

Відмітимо, що процес децентралізації, такий помітний щодо розподілу повноважень по вертикалі, майже не торкнувся кадрової політики. Сьогодні значна частина повноважень Міністерства народної освіти Франції спрямована на формування кадрової бази. Наприклад, формування викладацького складу середньої освіти залишається досить централізованим, що пов'язано з реалізацією якісного підходу в кадровій політиці. Зокрема, префект як єдиний представник державної влади та уряду в департаменті не може впливати на реалізацію кадрової політики у сфері освіти, питання виховної роботи, піклування про навчальні заклади.

Окрім того, Міністерство народної освіти Франції, єдине серед інших адміністрацій, спирається на сильний регіональний апарат, управління яким здійснює високопоставлений чиновник, що призначається Радою Міністрів – ректор навчального округу. Ректор здійснює безпосереднє керівництво департаментами, які входять до складу округу, за допомогою інспекторів навчальних округів. І ректор, і інспектор навчального округу займають єдину позицію по відношенню до префекта, зокрема у вирішенні освітніх проблем регіону, кадрової політики, управління навчальними закладами, тобто в тих питаннях, які відносяться до повноважень регіональної влади [9, с. 132].

Отже, адміністрація навчального округу (ректор і інспектор), префект регіону або департаменту, а також регіональна рахункова палата здійснюють кожний у межах своєї компетенції, адміністративний та фінансовий контроль за діяльністю навчальних закладів, не обмежуючи їх автономії [6, с. 4].

Паралельно в кожному департаменті функціонує служба національної освіти як складова Міністерства, директор якої керує навчальними закладами I-II ступенів (дошкільна, початкова та середня освіта).

Таким чином, процес децентралізації відбувається в напрямку підтримки повноважень навчальних округів.

Незважаючи на складність механізму розподілу повноважень, необхідно враховувати, що загальний розподіл повноважень у сфері освіти передбачає матеріальну відповідальність кожного адміністративно-територіального суб'єкта відносно певної навчальної ланки:

- держава утримує вищі навчальні заклади та деякі середні навчальні заклади;
- регіони відповідають за матеріальне утримання (будівництво, ремонт, реконструкція, матеріальна база) ліцеїв і навчальних закладів, які до них дорівнюються;
- департаменти відповідальні в матеріальній частині за утримання коледжів;
- місцеві територіальні громади – за школи (табл.).

Таблиця

Розподіл повноважень між державою та територіальними громадами у сфері освіти Франції

Навчальні заклади	Фінансування (бюджет, ремонт тощо)	Навчальне устаткування	Педагогічна робота	Кадри (набір, освіта, зарплата)	Кадри, які не відносяться до виклад. складу	Навчальні програми	Дипломи
Університети	Держава	Держава	Держава	Держава	Держава	Держава	Держава
Ліцеї	Регіон	Регіон	Держава	Держава	Держава	Держава	Держава
Коледжі	Департамент	Департамент	Держава	Держава	Держава	Держава	Держава
Школи	Місцева громада (місто, комуна)	Місцева громада (місто, комуна)	Місцева громада (місто, комуна)	Держава	Місцева громада (місто, комуна)	Держава	Держава

Таким чином, сьогодні утримання середньої ланки загальної освіти повністю покладено на регіони та департаменти, а кошти, які раніше виділялися державою на будівництво та утримання навчальних закладів середньої ланки, закладено в державні дотації місцевим громадам [9, с. 133].

Держава звільнилася від цих зобов'язань у той момент, коли будівництво навчальних закладів було необхідним. Місцевим громадам потрібно було кілька років, щоб перейняти естафету та зробити значне зусилля, починаючи з 1987 р. Наприклад, з 1980 по 1985 рр. було відкрито 21 ліцей. З 1985 по 1990 рр. їх було вже 139, а протягом наступних чотирьох років було відкрито ще 158 нових ліцеїв. Тобто взагалі з 1985 по 1994 рр. кількість ліцеїв збільшилася в чотири рази [8, с. 8]. За даними Міністерства народної освіти Франції, у 2008-2009 н.р. функціонувало 4302 ліцеї, серед яких 1672 – загального типу [7, с. 3].

У той же час кроки в напрямку децентралізації управління освітньою галуззю Франції мають і переваги. По-перше, батьки стали ближче до системи освіти. По-друге, школа та освітня система в цілому стали учасниками процесу модернізації, який є складовою децентралізації, оскільки отримали доступ до новітніх технологій. Причому нерідко це було пов'язано із необхідністю налагодження системи управління на місцях.

Таким чином, досвід Франції показує, що перехід від централізованої до децентралізованої моделі державного управління системою освіти не може бути миттєвим та одноетапним.

В Україні навчальні округи є добровільним об'єднанням загальноосвітніх навчальних закладів різних типів і форм власності, які створюються для забезпечення культурно-освітніх потреб громадян, що проживають у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці [3, с. 621]. Однак створення системи навчальних округів за прикладом Франції, запровадження їх на законодавчому рівні, концентрація значної частини повноважень держави на рівні такого округу дозволить урахувати регіональні інтереси та особливості на етапі формування державної освітньої політики.

Сьогодні децентралізована модель управління передбачає не лише розосередження влади, а ефективний її розподіл, визначення ролі центральних, регіональних і місцевих органів влади та організацію належного управління, регулювання питань диспропорції, усунення нерівності між регіонами. За таких умов “політика встановлення рівноваги” стає необхідною та вимушеною.

Різноманітність форм і стратегій проведення децентралізації пояснюють, чому “політика децентралізації” в різних країнах дає такі суперечливі результати. Тому особлива увага подальших досліджень приділятиметься вивченню та аналізу умов, в яких проводяться реформи системи управління освітою Франції з метою моделювання можливості оптимізувати систему державного управління освітою в Україні.

Література:

1. Указ Президента України “Про Національну доктрину розвитку освіти” від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 : за станом на 10 вересня 2009 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
2. Вульфсон Б. Л. Мировое образовательное пространство на рубеже веков / Б. Л. Вульфсон. – М. : Изд-во Московского психолого соціального інститута, 2006. – 235 с.
3. Енциклопедія освіти / [голов. ред. В. Г. Кремень]. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
4. Іванюк І. В. Освітня політика : [навч. посіб.] / І. В. Іванюк. – К. : Таксон, 2006. – 226 с.
5. Луговий В. І. Управління освітою / В. І. Луговий. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.
6. Система образования во Франции и организация ее администрации. – М. : Посольство Франции в Москве, 1993. – 137 с.

Надійшла до редколегії 18.06.2010 р.