

УДК 352.07:373

С. Книшик

ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Викладено основні етапи формування державного управління середньою освітою в Україні в період незалежності. Розглянуто досвід європейських країн щодо реформування загальної середньої освіти, зокрема Республіки Польщі. Проаналізовано доцільність використання громадського моніторингу загальної середньої освіти на основі європейських стандартів.

Ключові слова: загальна середня освіта, громадський моніторинг, освітній моніторинг, європейські стандарти, державне управління освітою, децентралізація.

Освіта – одна з найважливіших елементів сучасного суспільства. Від античних часів і до сьогодні освіта була одним із основних факторів забезпеченості, успіху, високого статусу. І з кожним століттям вимоги до освіти змінювались. З кожним століттям збільшувався той інформаційний контент, який мав би відповідати сучасним викликам і потребам. Велике розмаїття та легкість доступу до інформації через інформаційні комунікаційні канали в порівнянні з радянським часом поставило завдання перед української державою вивести систему загальної середньої освіти (далі – ЗСО) на новий рівень, який би базувався на сучасних європейських стандартах освіти. Для цього доцільно було би означити той шлях, яким пройшла система ЗСО в Україні з часів отримання незалежності і до сьогодні. Спрямованість на глобалізацію в усіх сферах суспільного розвитку дає поштовх до нових форм міждержавних, міжнаціональних взаємодій.

Глобалізаційні та інтеграційні процеси, що відбуваються на сучасному етапі людського розвитку, впливають на становлення нових систем управління і контролю. Таким чином, освіта, наука, інформація стають одними з важливих агентів суспільного розвитку. Становлення інформаційного суспільства, впровадження новітніх технологій зв'язку, створення нових комунікаційних каналів, збільшення інформаційних потоків ставить перед нами проблему модернізації ЗСО, відповідно до сучасних світових потреб. Однак модернізація або реформа у галузі державного управління має бути суспільноорієнтованим, метою яких є якісне покращення суспільного добробуту. Таким чином, постає проблема реформування ЗСО впровадження громадського контролю, моніторингу таких реформ в Україні, зокрема в модернізації ЗСО, яка орієнтована на залучення європейського досвіду.

Серед сучасних вітчизняних і закордонних науковців, які займались питанням реформування і розвитку ЗСО, можна зазначити Л. Березівську, С. Бондар, Я. Гречку, І. Зверева, О. Корсакову, Ю. Конаржевського, М. Кондакова, В. Краєвського, С. Крисюка, І. Лернер, В. Ледньова, В. Лугового, Т. Лукіну, Ю. Мальваного, В. Майбороду, С. Майбороду, В. Маслово, Л. Пироженко, С. Трубачеву, В. Гусарова, Б. Саймон, В. Сандер, Л. де Калуве, М. Петрі.

Деяким питанням щодо децентралізації у сфері ЗСО присвячені праці таких закордонних дослідників, як: Е. Адамчик, Й. Аулейтнер, Т. Бауман, А. Богай,

Е. Весоловська, Й. Возьніцький, К. Вонж, Я. Генсіцький, В. Горішовський, К. Денек, А. Єжовський, Б. Жеховська, М. Захорська, М. Краєвський, Ч. Купісевич, А. Ланге, Е. Матчак, Л. Ожеховська, В. Оконь, Р. Пахоцінський, А. Пельчар, Т. Поплонковський, Й. Радзевич, С. Славінський, Б. Сліверський, Е. Хмелецька, Й. Шаблонський, Й. Шемпрух, М. Яковіцька та інші.

Історичній парадигмі становлення системи ЗСО в Україні протягом незалежності України присвячені праці Т. Литнєвої, О. Савченко та О. Сухомлинської.

Незважаючи на велику кількість публікацій, невирішеним аспектом загальної проблеми залишається подальше вивчення питання ефективності формування системи державного управління загальною середньою освітою в Україні з огляду на сучасні євроінтеграційні процеси.

Український вчений Л. Пироженко вказує на два рівні змін, які відбувалися під час реформування ЗСО. Перший рівень базується на впливі зовнішніх чинників, таких як зміни в суспільстві, що зумовлюють соціальне замовлення на певний тип особистості, і, відповідно, формується той тип освіти, який потрібен державі/суспільству у певних умовах розвитку. Другий рівень – внутрішні чинники, що створюють та формують зміни у системі ЗСО. Вони відображають внутрішнє протиріччя такого розвитку. При цьому зміна соціального замовлення зумовлює постійне коригування змісту в напрямі його розширення: нові компоненти змісту вступають у протиріччя з уже існуючими [1].

Освіта в усьому світі, насамперед у розвинених країнах, стає усе важливішою сферою освітніх послуг. На сьогодні існують такі три основні форми освіти:

1) формальна освіта – початкова, загальна середня освіта, середня професійна освіта, вища освіта, освіта після закінчення ВНЗ (аспірантура й докторантура), підвищення кваліфікації й перепідготовка фахівців і керівників із вищою і середньою професійною освітою в інститутах, на факультетах і курсах підвищення кваліфікації й професійної перепідготовки;

2) неформальна освіта – професійно спрямовані й загальнокультурні курси навчання в центрах освіти дорослих, на телебаченні, на різних курсах інтенсивного навчання тощо;

3) інформальна освіта є загальним терміном для освіти за межами стандартного освітнього середовища – індивідуальна пізнавальна діяльність, що супроводжує повсякденне життя, реалізується власною активністю індивідів в оточуючому культурно-освітньому середовищі; спілкування, читання, відвідування установ культури, подорожі, засоби масової інформації тощо. При цьому людина перетворює освітні потенціали суспільства в дієві чинники свого розвитку.

Загалом виділяють 7 етапів реорганізації вимог до організації ЗСО у межах існування єдиної радянської держави і до періоду формування освітньої системи незалежної України:

- 1) 30 – 40-ті рр. XX ст. – етап орієнтації на репродукцію знань учнів;
- 2) 50-ті рр. XX ст. – етап політехнізації змісту освіти;
- 3) 60-ті рр. XX ст. – етап орієнтації змісту освіти на розвиток особистості;
- 4) 70-ті рр. XX ст. – етап запровадження діяльнісного підходу до змісту освіти;
- 5) 80-ті рр. XX ст. – етап переходу до культурологічної концепції змісту освіти;
- 6) 90-ті рр. XX ст. – етап формулювання і впровадження ідей гуманізації змісту освіти;
- 7) 2000-ні рр. – етап запровадження компетентнісної парадигми змісту освіти [2].

З отриманням незалежності в Україні починається новий етап організації ЗСО. Від початку 1990 р. під час падіння Радянського Союзу набуває актуальності формування і впровадження ідеї гуманізації освіти. Відокремлення колишніх республік СРСР дає поштовх для формування нових засад розвитку ЗСО. Першочергового значення набули такі засади реформування ЗСО, як її деідеологізація, спрямованість на насичення освіти, насамперед національним компонентом, гуманізація, гуманітаризація. Українські дослідники та вчені С. Гончаренко і Ю. Мальований стали авторами першої в незалежній Україні “Концепції гуманітаризації загальної середньої освіти” (1994 р.). Вони визначають гуманізацію як відображення в освітньому процесі гуманістичних тенденцій у розвитку сучасного суспільства, коли людська особистість визнається найвищою цінністю [3]. На думку авторів цієї концепції, гуманітаризація передбачала нові пріоритети у формуванні ЗСО. Вони базувались на вихованні почуття національної приналежності, що є важливою складовою духовності, та просякненні змісту гуманітарно-суспільної освіти ідеями неоднозначності, альтернативності.

Ідея Концепції гуманітаризації загальної середньої освіти, орієнтованої на національний компонент, розпочинає період побудови власної національно-орієнтованої концепції ЗСО. Однак, як наголошує О. Савченко, цілісного, глибокого реформування змісту освіти в ці роки не відбулося. На практиці він змінювався повільно, вибірково і частково [4]. У 1996 – 1999 рр. у роботі над удосконаленням змісту освіти почала створюватись тенденція до державної стандартизації ЗСО. Для розробки стандартів були залучені вчені АПН і НАН України. Основним завданням проведеної стандартизації у сфері ЗСО було зменшення навчального навантаження, яке так і не було вирішено.

Наукові доробки й напрацювання українських вчених в другій половині 90-х рр. ХХ ст. стали основою для прийняття у 1999 р. Закону України “Про загальну середню освіту”. На перше місце було поставлено інтелектуальний, соціальний і фізичний розвиток дитини як особистості та громадянина. Теоретичне осмислення нових цілей освіти і, зокрема, змісту здійснено в Концепції 12-річної середньої загальноосвітньої школи (2000 р.) [5].

Початок 2000 рр. характеризується у реформуванні ЗСО як етап упровадження парадигми, яка базується на компетентнісному підході. У цей час підходи до ЗСО вже спрямовані не лише на знання та навички, а відтепер оперують такими поняттями, як “компетентність”, “розвиток”, “творчість”. Ці поняття досить активно використовуються в західних країнах.

Компетентнісний підхід у навчанні потребує переорієнтації ЗСО, перетворення його з моделі, яка існує об’єктивно, для всіх учнів, на суб’єктивні надбання кожного учня. Окрім розробки компетентнісної парадигми ЗСО, на сучасному етапі розвитку ЗСО формується тенденція до впровадження профільного навчання у старшій школі, яке планово розпочалося у зв’язку із затвердженням Концепції профільного навчання від 25 вересня 2003 р. У ній зазначається, що організація такого навчання створюватиме сприятливі умови для врахування індивідуальних особливостей, інтересів і потреб учнів, для формування у школярів орієнтації на певний вид майбутньої професійної діяльності [6].

Отже, ЗСО України реформується з залученням певного загальноєвропейського досвіду, який базується на адаптації учнів до конкурентних умов сучасного інформаційного суспільства. Однак доцільно наголосити на наявності суперечливості. У 2010 р. Верховною Радою України внесено зміни до Закону “Про загальну середню

освіту”, якими встановлено 11-річний термін навчання для здобуття ЗСО, дозволено дистанційне навчання, створення спеціальних класів для навчання дітей з особливими потребами. Для збереження мережі сільських шкіл від закриття, до Закону “Про загальну середню освіту” внесено норму, яка набере чинності на початку 2011 р., щодо існування класів наповненістю не менше, ніж три учні (порівняно з попередньою нормою – щонайменше п’ять чоловік у класі).

На сьогодні акценти почали зміщуватися в бік ідеї компетентнісної освітньої парадигми. Ця парадигма досить успішно працює в західних країнах, однак спроби реалізувати її на теренах України зазнають системних невдач через надмірну централізованість управління ЗСО. Її основою є не знання, а можливості, що їх можуть реалізувати учні в процесі навчання. Водночас сучасний підхід розвивається на основі доробок попередніх років, закордонного та вітчизняного досвіду і потребує їх урахування у подальших дослідженнях.

Європейські практики ЗСО успішно використовують програми освітнього моніторингу, які здійснюються низкою міжнародних організацій, серед яких:

- Інститут освіти ЮНЕСКО;
- Міжнародна асоціація з оцінювання шкільної успішності (IEA);
- Міжнародна асоціація з оцінювання якості освіти (IAEA);
- Міжнародний інститут планування освіти (МІПО);
- Організація економічної співпраці та розвитку (OECD);
- Міжнародний дитячий фонд ЮНІСЕФ;
- Інститут економічного розвитку Всесвітнього банку [7].

Гармонізація і узгодженість в діяльності національних систем освіти країн-учасниць відбувається за сприяння Ради Європи, Європейської Комісії у справах освіти, Європейського банку реконструкції та розвитку. Офіційні документи та законодавчі акти, які колегіально приймаються цими поважними інституціями, є швидше рекомендаційними, ніж неухильно обов’язковими. Вони здебільшого визначають пріоритетні напрямки та основні принципи функціонування європейських освітніх закладів різного рівня і профілю.

В Україні, починаючи з 1998 р., почав роботу відділ соціологічних досліджень та моніторингу якості загальної середньої освіти Науково-методичного центру середньої освіти Міністерства освіти і науки України, ввівши у вітчизняну практику систематичні моніторингові дослідження стану ЗСО. У проекті Концепції розвитку освіти на період 2015 – 2025 рр. також запропоновано законодавчо закріпити участь України в міжнародних моніторингових дослідженнях, зокрема такі, як: PISA, TIMSS, PEARLS, ICILS тощо.

Моніторингові дослідження ЗСО – ефективний засіб для якісної оцінки діяльності ЗСО, оскільки вони дають можливість визначити переваги й недоліки процесу модернізації ЗСО та використовувати інформацію, набуту під час проведення моніторингів для усунення проблем та впровадження нових інструментів. Однак в Україні постає проблема, що нівелює вітчизняні напрацювання у цьому аспекті і унеможливує створення результативної моніторингової системи, яка б ефективно працювала. Проблема полягає у практично монополізації державними органами управління освітою моніторингових досліджень [8], виключаючи представників громадянського суспільства (недержавні громадські організації різних рівнів), і кінцевих споживачів освітніх послуг. Чинне українське законодавство потрібно приводити у відповідність у питанні створення та функціонування незалежних експертних організацій, які б спеціалізувалися на оцінюванні

якості освіти, проведенні сертифікованих освітніх аудитів, діяльності інституту незалежних експертів у сфері освіти тощо.

Найпростішою формою моніторингу освітньої галузі є іспити, які здебільшого використовують і для моніторингу. Система загальнонаціонального оцінювання може виконувати функцію моніторингу.

У Великобританії практикують загальнонаціональне централізоване оцінювання навчальних досягнень учнів у віці 7, 11, 14 і 16 років. Дещо подібні підходи використовуються і в Польщі, де з 2002 р. проводять зовнішні іспити після закінчення початкової, основної та старшої шкіл [9]. Чехія ж пішла дещо іншим шляхом, децентралізувавши управління освітою, делегувавши більші повноваження громадам та надавши більшу автономію закладам освіти. Мотивувавши громадян до безперервного навчання впродовж життя та відповідні державні гарантії якості освіти, запровадження освіти в інтересах сталого розвитку, проведення структурних змін у сфері державного управління середньої освіти стали базовою основою реформи ЗСО Чехії [10].

Зокрема, в управлінні освітою Польщі термін “державне управління освітою”, як такий не використовується. Натомість він замінюється на такі поняття як: “децентралізація”, “усуспільнення”, “автономія”, “самоврядність”. Вони є основою нової державно-громадської моделі управління освітою в Республіці Польща [11]. При цьому враховуються демократичні процеси, які делегують повноваження на участь у реформуванні та діяльності ЗСО органів самоврядування, максимального розширення повноважень громадськості в освітній діяльності, та обов’язкового залучення громадськості до прийняття рішень. Таким чином зроблений акцент на врахування насамперед інтересів місцевих громад.

Таким чином, відбулося не тільки делегування повноважень, а й відповідальності за проведення кадрової, фінансової та навчальної політики у шкільних закладах, яка відтак стала орієнтованою на клієнта (учні, батьки). Основної ідеєю такої політики стало, найперше, подолання обмежень, накладених із часів радянських систем навчання, постійної трансформації ЗСО, яка б відповідала розвиненим країнам світу, із збереженням власних польських традицій. На базі цього було створено два пріоритетних шляхи розвитку: усупільнення та децентралізації.

Досвід реформи системи загальної середньої освіти в Польщі свідчить про те, що запорукою ефективного функціонування сучасної середньої школи є її децентралізованість, демократичність, пріоритет цінностей і навиків над енциклопедичними знаннями, спрямованість на інноваційність, інтегроване та блокове навчання.

В Україні простежується потреба формування та впровадження дієвої моделі системи моніторингу в сфері якості освіти [12]. Така модель повинна забезпечувати політиків, управлінців, практиків, представників громадянського суспільства, кінцевих споживачів освітніх послуг вчасною, порівнювальною, аналітичною та об’єктивною інформацією про реальний стан освітньої системи та перспективи функціонування. Ця інформація повинна стати основою, на якій будуть ґрунтуватись прийняття рішень, що визначають стратегію, сутність та основні напрями реформування системи ЗСО в Україні, проводитись оцінювання діяльності закладів шкільної освіти, об’єктивне інформування громадськості щодо результативності та ефективності функціонування як освітньої системи загалом, так і окремих навчальних закладів. Лише тоді буде можливим забезпечити такі важливі аспекти у діяльності ЗСО, як здійснення ефективної освітньої

політики, підзвітність системи ЗСО українському суспільству і, як наслідок, суттєве поліпшення якості її діяльності загалом.

Висновки

Реформування ЗСО зумовлене змінами у соціальній, політичній, економічній та духовній сферах суспільного життя, типом суспільства та його особливостями. Зокрема, стан системи ЗСО освіти залежить від чіткої, цілеспрямованої діяльності в освітній політиці, компетентності державницьких рішень та правильно розставлених акцентах щодо визначення стратегічних державних та національних пріоритетів. На сучасному етапі становлення інформаційного суспільства освітня політика має пристосовуватись до сучасних реалій, бути конкурентоспроможною на ринку освітніх послуг та забезпечувати рівний доступ до якісної освіти всім громадянам України.

Враховуючи досвід європейських країн, можна сформулювати певні рекомендації щодо реформування ЗСО в Україні:

- чітко визначити ресурсну базу проведення реформ – фінансове, інформаційне, кадрове, матеріально-технічне їх забезпечення тощо;
- здійснювати моніторинг головних етапів реформування шкільної освіти, надавати кваліфіковану оцінку їх результативності;
- при реформуванні шкільної освіти дотримуватися принципу системності і послідовності, враховувати необхідність забезпечувати цілісність навчально-виховного процесу на головних її щаблях;
- враховувати дошкільну освіту як складову шкільної освіти;
- сприяти розвитку альтернативних навчальних закладів, підтримувати здорову конкурентність між закладами базової освіти різних типів і спеціалізації з метою формування ринкових механізмів забезпечення якості освітніх послуг.

Досвід європейських країн у реформуванні шкільної освіти багато в чому повчальний, хоч і не позбавлений прорахунків і помилок, а відтак це відкриває широкі перспективи для подальших наукових розвідок.

Література

1. Пироженко Л. Чого навчати у школі: зміст освіти у вітчизняній педагогіці / Лідія Пироженко // Директор школи. Україна [Текст]. — 2006. — № 8. — С. 35—44.
2. Литньова Т. Періодизація історії розвитку змісту загальної середньої освіти (30 – ті рр. ХХ ст. — початок ХХІ ст.) / Тамара Литньова // Історико-педагогічний альманах [Електронний ресурс]. — 2010. — № 2. — Режим доступу : <http://ipa.udpu.org.ua/issue/view/812>.
3. Гончаренко С. У. Гуманітаризація загальної середньої освіти / С. У. Гончаренко, Ю. І. Мальований // Початкова школа [Текст]. — 1995. — № 3. — С. 4—10; № 4. — С. 9—13.
4. Савченко О. Зміст шкільної освіти на рубежі століть / Олександра Савченко // Шлях освіти [Текст]. — 2000. — № 3. — С. 2—6.
5. Концепція 12-річної загальноосвітньої школи // Інформаційний збірник Міністерства освіти України [Текст]. — 2000. — № 21. — С. 10—31.
6. Литньова Т. Періодизація історії розвитку змісту загальної середньої освіти...
7. Байназарова О. О. Моніторинг та оцінювання якості освіти [Текст] : метод. посіб. / О. О. Байназарова, В. В. Ракчєєва. — Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2009. — 58 с.
8. Там само. — С. 36.

9. Аналітична доповідь про стан моніторингу якості освіти в Україні [Текст] / [І. І. Бабин, Л. М. Гриневич, І. Л. Лікарчук та ін.] ; за заг. ред. І. Л. Лікарчука ; МБО “Центр тестових технологій і моніторингу якості освіти”. — К. : МБО “Центр тестових технологій і моніторингу якості освіти” ; Х. : Факт, 2011. — 96 с.

10. Бондарчук Н. О. Європейська та міжнародна співпраця Чехії в галузі освіти / Н. О. Бондарчук // Вісник НАДУ [Текст]. — 2007. — № 1. — С. 160—169.

11. Гречка Я. Р. Самоврядування в навчальних закладах Польщі як важливий компонент державно-громадського управління освітою / Я. Р. Гречка // Науковий вісник Академії муніципального управління [Текст]. — Вип. 4 (6): Державне управління та місцеве самоврядування / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. — К. : Видавн.-полігр. центр Акад. муніцип. упр., 2008. — С. 294—303.

12. Тодосова Г. І. Обґрунтування моделі державно-громадського управління освітою / Г. І. Тодосова // Науковий вісник Академії муніципального управління [Текст]. — 2013. — Вип. 4. — С. 351—358. — (Серія: Управління).

S. Knyshyk

**SPECIFICS OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM
IN GENERAL SECONDARY EDUCATION SECTOR IN UKRAINE:
EUROPEAN EXPERIENCE**

The main stages of formation of public administration in the secondary education sector in Ukraine during the period of its independence are presented. The experience of European countries in reforming general secondary education, in particular in Poland is considered. The reasonability of using public monitoring of general secondary education based on European standards is analyzed.

Key words: general secondary education, social monitoring, educational monitoring, European standards, education governance, decentralization.