



УДК: 37.01(71)

ІВАН РУСНАК

м. Хмельницький, Україна

**ОСОБЛИВОСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ СИСТЕМИ
УПРАВЛІННЯ ШКІЛЬНОЮ ОСВІТОЮ КАНАДИ**

**PECULIARITIES OF DECENTRALIZED SCHOOL
EDUCATION MANAGEMENT SYSTEM IN CANADA**

Проаналізовано особливості децентралізованої системи управління шкільною освітою в Канаді. З'ясовано, що однією з основних її особливостей є те, що вчителі в особі професійних асоціацій педагогів можуть впливати на умови праці та обговорювати їх під час підписання колективних договорів. Досліджено природу колективного договору у системі управління шкільною освітою Канади. Проведено компаративний аналіз підписання колективних договорів у різних провінціях/територіях Канади. Розглянуто можливості впровадження канадського досвіду в українську систему колективних договорів.

Ключові слова: децентралізована система управління, колективні переговори, колективний договір, асоціації вчителів, система освіти Канади.

Проанализированы особенности децентрализованной системы управления школьным образованием в Канаде. Установлено, что одной из основных особенностей ее есть тот факт, что учителя в лице профессиональных ассоциаций педагогов могут влиять на условия труда и обговаривать их в процессе подписания коллективных договоров. Исследовано природу коллективного договора в системе управления школьным образованием Канады. Выполнен компаративный анализ подписания коллективных договоров в разных провинциях/территориях Канады. Рассмотрены возможности внедрения канадского опыта в украинскую систему коллективных договоров.

Ключевые слова: децентрализованная система управления, коллективные переговоры, коллективный договор, ассоциации учителей, система образования Канады.

Peculiarities of decentralized school education management system in Canada have been analyzed. It has been determined that one of its peculiarities is the ability of teachers to influence labor conditions and discuss them in the bargaining process with the help of teacher professional associations. The essence of collective agreement in the school education management system of Canada has been investigated. Comparative analysis of collective bargaining in different provinces/territories of Canada has been carried out. Possibilities of the Canadian experience implementation into Ukrainian system of collective bargaining have been considered.



Key words: decentralized management system, collective bargaining, collective agreement, teachers' associations, Canadian education system.

Постановка проблеми в загальному вигляді. На початку ХХІ ст. в умовах складності й турбулентності економічних процесів та швидкого розвитку інформаційних і комунікаційних технологій підвищується інтенсивність конкуренції на глобальному ринку інтелектуальних ресурсів, зростають вимоги щодо ефективності функціонування навчальних закладів. Ефективна діяльність системи шкільної освіти будь-якої країни світу полягає перш за все у ефективному управлінні нею. Досвід високорозвинених країн світу є особливо цікавим та повчальним. Однією з таких країн є Канада, система освіти якої характеризується високими показниками та вважається однією з найбільш демократичних і егалітарних систем освіти у світі.

Канада характеризується наявністю децентралізованої системи освіти, у якій найвищий орган управління освітою федерального рівня Рада міністрів освіти Канади носить консультативний характер, визначаючи загальні напрями розвитку освітньої політики. Пріоритети розвитку освіти та конкретні мета й завдання в освітній галузі має право визначати законодавча влада провінції чи території Канади. Міністерства і департаменти освіти забезпечують освітній, адміністративний та фінансовий менеджмент на рівні провінції, визначають організацію освіти, її політичну й законодавчу базу. Практичне втілення освітньої політики в дію належить шкільним радам – органам управління освітою місцевого рівня, які виступають роботодавцями вчителів. Однією з особливостей управління системою шкільної освіти Канади є те, що вчителі в особі професійних асоціацій педагогів можуть впливати на умови праці та обговорювати їх під час підписання колективних договорів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У зарубіжній науково-педагогічній літературі проблема укладання колективних договорів у системі шкільної освіти Канади є предметом численних досліджень науковців, у тому числі М. Барбера [4], Дж. Бедарда, Г. Джейсера, М. Зваагстри, Р. Кліфтона, К. Лі [8], Дж. Лонга [9], С. Лоутона, Д. Маклеллана, С. Чендлера [7] тощо. Проблема часто висвітлюють у канадських періодичних виданнях, широко обговорюють на радіо та телебаченні. В українській науково-педагогічній літературі колективні договори у системі управління шкільною освітою англomовних країн світу, зокрема Канади, до цього часу не досліджувалися. Натомість окремі аспекти діяльності професійних організацій вчителів англomовних країн світу відображались у працях дослідників В. Базуріної (підвищення кваліфікації вчителів у Великобританії) [1], О. Кузнецової (неперервна освіта педагогів Великобританії) [2], Н. Мукан (професійний розвиток американських, британських і канадських педагогів) [3] тощо.

Формулювання мети статті. Метою статті є дослідити особливості децентралізованої системи управління шкільною освітою Канади та процес



проведення колективних переговорів з педагогами у Канаді. Відповідно до мети нами були поставлені такі завдання: дослідити природу колективного договору у системі управління шкільною освітою Канади; визначити сторони колективного договору та особливості його підписання; роль і місце професійних об'єднань педагогів в укладанні колективних договорів; умови, що підлягають/не підлягають обговоренню, провести компаративний аналіз підписання колективних договорів у різних провінціях/територіях Канади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Наприкінці ХІХ ст. на території сучасних Атлантичних провінцій Канади (острів принца Едварда, Новий Брансуїк, Нова Шотландія, Ньюфаундленд та Лабрадор) почали виникати перші асоціації педагогів, основною метою яких було покращення умов праці у загальноосвітніх школах. Організації почали формулювати основні напрями своєї діяльності у статутах, які визначали їхні пріоритети. Більшість сучасних асоціацій вчителів були засновані у 1914–1920 рр. та дуже швидко отримали офіційне визнання відповідних урядів провінцій.

Поступово провінції та території Канади почали приймати закон про автоматичне членство вчителів в асоціаціях. Таким чином асоціації поступово розширювали спектр своєї діяльності [9, с. 12]. З часом спілки вчителів із організацій, що існували при департаментах освіти, трансформувались у незалежні організації, що переслідували професійні інтереси педагогів та захищали їхні права. На сьогодні асоціації вчителів у Канаді є потужними монополістськими структурами на освітній арені країни, які здатні впливати на умови працевлаштування та розмір заробітної плати вчителів, а в деяких випадках – навіть на політику провінційних та територіальних урядів Канади.

У Канаді кожен учитель загальноосвітньої школи працює відповідно до колективного договору – контракту між шкільними радами та/чи урядами провінцій і асоціаціями вчителів, який визначає терміни та умови праці.

Колективний договір – це складний процес колективних переговорів, що передбачає обговорення певних умов праці та працевлаштування і проводиться між представниками роботодавця (чи організацією роботодавців) та представниками працівників (профспілками). Така форма договору була створена для уникнення обговорення умов працевлаштування кожного працівника із роботодавцем.

Деякі аспекти колективних договорів обговорюються на провінційному рівні з урядами провінцій, інші ж можуть затверджуватися тільки на місцевому рівні, на шкільних радах. Кожен колективний договір обговорюється з асоціаціями та для введення в дію повинен бути схвалений ними. Кожна сторона зобов'язана виконувати умови договору до визначеного кінцевого терміну. Як правило, договір поновлюється автоматично. Однак у випадку незгоди однієї із сторін з умовами договору перед закінченням його дії роботодавець та асоціації повинні знову поновити договір, обговоривши його умови. Таким чином, з одного боку функціонують шкільні ради та уряди провінцій, що прагнуть якомога ефективніше і



з найменшими витратами використати державні ресурси, спрямовані на розвиток освіти, з іншого боку – асоціації вчителів, які спрямовують зусилля на покращення умов праці та збільшення заробітної плати педагогів [9, с. 17].

Право вчителів, як і інших працівників на проведення колективних переговорів із роботодавцями гарантується передусім Трудовим кодексом Канади (англ. Canada Labour Code), у преамбулі якого зазначається, що важливою є «... підтримка свободи співробітництва та вільних колективних переговорів як основи ефективних виробничих відносин для встановлення належних умов праці й надійних стосунків між керівництвом і працівниками, ..., парламент Канади прагне продовжити та розширити підтримку роботодавців та працівників у їхніх спільних зусиллях створювати належні умови і практикувати конструктивні колективні переговори та вважає, що розвиток адекватних виробничих відносин є в найкращих інтересах Канади і сприяє справедливому розподілу результатів прогресу» [5].

Крім цього, у деяких провінціях Канади, наприклад Манітоба, Саскачеван, Острів принца Едварда права вчителів початкових та середніх шкіл на проведення колективних переговорів включені у відповідні освітні закони цих провінцій. У провінції Новий Брансуїк права вчителів на переговори гарантовано відповідно до законодавства про трудові відносини у державному секторі економіки. У провінціях Квебек, Онтаріо, Альберта та Британська Колумбія трудові відносини вчителів регулюються загальними трудовими законами, що діють у межах цих провінцій і поширюються як на державний, так і приватний сектори економіки. Цікаво, що незалежно від того, яким законодавством керуються вчителі, усі загальноосвітні акти провінцій/ територій Канади містять положення, що визначають сторони колективних переговорів, а також їхніх учасників, які у різних провінціях є різними.

Дослідження свідчать, що сторонами в обговоренні колективних договорів з боку роботодавця можуть виступати як шкільні ради, так і Міністерства освіти відповідних провінцій та територій Канади. Основним критерієм, що визначає головного учасника переговорів, є схема фінансування освіти.

Традиційно у Канаді, як і в США, основний фонд коштів, виділених на освіту, становив місцевий бюджет, який наповнювався за рахунок оподаткування шкільними радами різноманітних організацій, що знаходилися на цій території. Часткове фінансування освіти надходило також із бюджету уряду провінції/ території. За таких умов учасником колективних переговорів на боці роботодавця виступали шкільні ради, оскільки вони відповідали за розподіл місцевого бюджету. Однак такий спосіб фінансування освіти спричинив надмірне витрачання бюджетних коштів в одних шкільних районах та їх нестачу в інших. У зв'язку з цим у Канаді набуває поширення тенденція централізації освіти, а, відповідно, і розподілу коштів, що на неї виділяються, і ситуація дещо змінюється. Відповідно, чим більший відсоток виділяється на фінансування освіти урядом



провінції/території, тим менше повноважень займатися розподілом бюджету отримують шкільні ради. Звісно, за таких умов роботодавцем у переговорах із асоціацією вчителів провінції виступає уряд провінції або, в окремих випадках, уряд та шкільні ради. Наприклад, у провінції Новий Брансуїк сторонами переговорів визначено Асоціацію вчителів та Міністерство фінансів провінції, яке є представником уряду.

У провінції Ньюфаундленд тристоронні переговори проводяться між Асоціацією вчителів, урядом, представленим Департаментом казначейської ради та освіти (англ. Department of Treasury Board and Education) і шкільними радами, які представляє Асоціація шкільних рад провінції Ньюфаундленд та Лабрадор (англ. Newfoundland and Labrador School Board Association).

У провінціях Британська Колумбія, Нова Шотландія, Саскачеван урядові комітети уповноважені обговорювати з асоціаціями вчителів провінцій основні питання, серед яких розмір заробітної плати та пільги, у той час як нефінансові питання дозволено обговорювати на місцевому рівні [7, с. 18].

Деколи у відповідному трудовому законодавстві провінцій, що регулює працевлаштування вчителів, визначено і сфери, на які поширюються колективні переговори, спектр яких нерідко є досить обмеженим. Наприклад, згідно із загальним трудовим законодавством, звичними для обговорення питаннями були б умови праці, навантаження, однак у трудовому законодавстві, що регулює працевлаштування вчителів, ці питання опускаються. У провінціях Новий Брансуїк і Онтаріо не підлягають обговоренню питання кількості учнів у класах і час, що виділяється на підготовку до занять.

За дотриманням положень трудового законодавства провінцій/територій Канади наглядають спеціальні органи. У провінціях Онтаріо, Альберта, Британська Колумбія ними є, наприклад, всесторонні ради (англ. comprehensive boards), у провінції Новий Брансуїк – це Рада у справах державних відносин Нового Брансуїку (англ. New Brunswick Public Service Relations Board), у провінції Саскачеван – це Рада у справах освіти (англ. Education Relations Board), у решті провінцій та територій Канади за дотриманням законів у трудовому секторі наглядають міністерства освіти чи міністерства праці [8].

У випадку неможливості досягнення консенсусу щодо умов колективних договорів законодавством визначені арбітражні процедури, спрямовані на врегулювання безвихідних ситуацій. До таких процедур належать можливість сторін звертатися до спеціальних узгоджувальних комісій чи посередницьких рад. Існують також процедури розгляду скарг. Органи, до яких обидві сторони переговорів можуть апелювати, теж визначені відповідним законодавством. У деяких провінціях законодавством визнається право вчителів на страйк, однак, як правило, страйк дозволяється після певного терміну – після завершення процесу переговорів [2, с. 112].

Підписання колективних договорів у Канаді – це тривалий процес, обговорення умов колективного договору може тривати декілька місяців, деколи



й більше року, і значно залежить від економіки провінції, держави та глобальних економічних показників. Наприклад, термін дії колективних договорів вчителів провінції Онтаріо закінчувався 31 серпня 2012 року, однак переговори вже активно проводилися ще з лютого 2012 року. Уряд провінції, прагнучи скоротити дефіцит бюджету, що станом на 2012 р. становить 15,3 млрд доларів, прагнув позбавити вчителів певних пільг (зокрема оплату невикористаних лікарняних днів) та заморозити заробітну плату педагогів на наступні чотири роки (у попередньому колективному договорі заробітна плата зростала з кожним роком на 2 %). Безумовно, такі умови не влаштували директорів асоціацій, і в результаті активних дебатів, що тривали декілька місяців та незгоду уряду іти на поступки, Федерація вчителів початкових шкіл та Асоціація вчителів середніх шкіл провінції Онтаріо залишили стіл переговорів, погрожуючи страйками. Оскільки станом на початок нового навчального року колективний договір не був підписаний, 11 вересня 2012 р. уряд провінції ухвалює закон 115 під назвою «Учні перш за все» (англ. Putting Students First Act), відповідно до якого урізаються пільги вчителів, їх заробітна плата заморожується на 2 наступні роки, а також забороняється проводити страйки протягом цього часу. Це викликало активні акції протесту з боку вчителів, а також заклики з боку професійних об'єднань педагогів щодо припинення усіх видів позакласної діяльності вчителів у школі та будь-яких видів волонтерської діяльності педагогів [1, с. 11].

Укладання колективних переговорів шкільних рад та/чи міністерств освіти провінцій чи територій Канади із професійними об'єднаннями педагогів не виключає підписання індивідуальних контрактів вчителя із шкільною радою у кожному конкретному випадку. При цьому умови колективного договору викладені у кожному індивідуальному контракті вчителя, який приходить на роботу. Однак, у провінціях Британська Колумбія, Альберта, Саскачеван та на території Юкон контрактом є офіційний лист прийняття вчителя на роботу. Термін дії контракту може бути припинений за бажанням вчителя чи шкільної ради, яка виступає у ролі роботодавця.

Для того щоб припинити дію контракту, вчитель повинен подати письмове клопотання. У більшості провінцій дія контракту може бути припинена наприкінці навчального року (в кінці червня), у провінціях Манітоба та Онтаріо – наприкінці календарного року (в кінці грудня). У провінціях Британська Колумбія, Альберта, Саскачеван, Ньюфаундленд та на території Юкон припинити дію контракту вчитель може у будь-який час за умови попередження про це роботодавця за 30 днів до подання заяви про звільнення (за 90 днів у провінції Ньюфаундленд). Припинення дії контракту з ініціативи шкільної ради відбувається за аналогічними процедурами, однак якщо випробувальний термін вчителя закінчився, шкільна рада повинна вказати причини дострокового припинення дії контракту вчителя.

У Канаді розмір заробітної плати вчителя встановлюється шляхом переговорів, що проходять між асоціаціями вчителів та роботодавцями (шкільними радами та/чи урядовими представниками) і залежить від рівня професійної освіти та



вслуги років учителя, а додаткові надбавки надаються вчителям, що займають адміністративні посади в освіті. У різних юрисдикціях вчителі забезпечуються різними соціальними пакетами, однак, на загал, вони пропонують певне поєднання таких елементів: стоматологічне страхування, страхування життя, відпустка для догляду за дитиною, відпустка у зв'язку із сімейними обставинами, накопичувальна відпустка у зв'язку зі станом здоров'я, довгострокове страхування у зв'язку з непрацездатністю, пенсійне забезпечення тощо. Програма пенсійного забезпечення вчителів є обов'язковою у кожній провінції/території. Відрахування у пенсійний фонд становлять 7–10 % від заробітної плати вчителів, а розмір пенсії залежить від вслуги років та середньої заробітної плати за 5 років [6].

Процедура обговорення колективних договорів із представниками урядів провінцій та територій Канади піднімає питання впливу асоціацій на політичну ситуацію в країні. Лобіюючи ту чи іншу політичну партію у парламенті, передвиборча програма якої пропонує кращі умови колективних договорів, асоціації мобілізують своїх членів віддавати на виборах свої голоси за цю партію. Наприклад, після прийняття 1997 р. Закону 160 (англ. Bill 160) правлячим консервативним урядом провінції Онтаріо, (згідно з яким фінансування освіти переходило до уряду, а з колективних договорів вчителів було виключено обговорення питання часу підготовки до занять, кількості учнів у класі та тривалості робочого дня) Федерація вчителів загальноосвітніх шкіл провінції Онтаріо виділила 1 млн дол. із свого бюджету на конкретну політичну діяльність, спрямовану на підтримку опозиції – лібералів та Нової Демократичної Партії. Своєю чергою, опозиціонери у разі обрання обіцяли анулювати більшу частину Закону 160 і відновити попередню систему управління освітою, фінансування та трудові законодавчі акти, які діяли до прийняття цього Закону [8, с. 189].

Прогресивний канадський досвід у сфері управління освітою починають ефективно впроваджувати і на Україні. Зокрема, у вересні 2011 р. в Україні розпочався спільний проект Міжнародної організації праці (МОП) та уряду Канади під назвою «Удосконалення колективних переговорів і дотримання трудового законодавства в Україні», метою якого є сприяння ефективній реалізації права на організацію та ведення колективних переговорів, а також надання Україні допомоги в її зусиллях зміцнити та модернізувати систему інспекції праці.

Висновки результатів дослідження. Отже, проведене дослідження дало змогу встановити той факт, що у системі управління шкільною освітою Канади особливе місце відводиться укладанню колективних договорів, сторонами у підписанні яких виступають асоціації вчителів та шкільні ради та/чи міністерства освіти провінцій та територій Канади. Проведений компаративно-педагогічний аналіз дозволив встановити, що умови, які обговорюються при підписанні колективних договорів у різних провінціях та територіях Канади, значно відрізняються, однак спільною рисою є те, що, як правило, чим більший відсоток провінційного фінансування освіти, тим більше умов переговорів обговорюються на провінційному рівні і навпаки.



Перспективи подальших розвідок. Зважаючи на численні переваги децентралізованої системи управління шкільною освітою Канади, вважаємо за доцільне здійснювати подальше вивчення можливостей упровадження прогресивних ідей Канади в освітній простір України з урахуванням умов та реалій сучасної освітньої політики.

Література

1. Базуріна В. М. Підвищення кваліфікації вчителів у Великій Британії / В. М. Базуріна // Директор школи. – 2002. – № 34. – С. 12–13.
2. Кузнєцова О. Розвиток ідеї неперервної освіти організації педагогічної підготовки в Великій Британії (друга половина ХХ с.) / О. Кузнєцова // Наук. вісн. Чернівець. ун-ту : зб. наук. праць. – Чернівці : Рута. – 2001. – Вип. 128. – С. 111–115.
3. Мукан Н. В. Професійний розвиток американських, британських та канадських педагогів: форми, методи, моделі : навч. посібник / Н. В. Мукан. – Л. : Вид-во «Растр-7», 2008. – 64 с.
4. Barber M. Education and the Teacher Unions / M. Barber. – London : Cassel, 1992. – 147 p.
5. Canada Labour Code [Electronic resource]. – Mode of access: <<http://laws.justice.gc.ca/en/ShowFullDoc>>.
6. Canadian Teachers' Federation [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.ctffce.ca/e/teaching_in_canada/index>.
7. Geisert G. Learning the ABC's the Hard Way: Teacher Unionism in the 1990s / G. Geisert, C. Chandler // Government Union Review. – 1991. – Vol. 12. – No. 2. – P. 1–21.
8. Teachers' Unions in Canada / S. Lawton, G. Bedard, D. MacLellan, X. Li. – Calgary : Detselig Enterprises Ltd., 1999. – 215 p.
9. Zwaagstra M. Getting the Fox out of the Schoolhouse: How the Public Can Take Back Public Education / M. Zwaagstra, R. Clifton, J. Long. – Atlantic Institute for Market Studies. – Halifax, Nova Scotia, 2007. – 43 p.