

МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ НІДЕРЛАНДІВ ДЛЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ШКОЛАМИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена виявленню позитивного досвіду управління школами в Нідерландах з огляду на якість та ефективність освіти, що досягнуто завдяки традиціям децентралізаційних процесів в шкільному менеджменті, а також значній автономії та свободі, наданим школам. Розглянуто проблеми системи управління освітою в Україні, такі як: корумпованість, надмірна бюрократія, низький рівень демократії, невідповідність із нормативно-правовими нормами, недостатня участь батьків в управлінні школою, і запропоновано шляхи вирішення проблем вітчизняного шкільного менеджменту. Проаналізовано переваги автономії та процесу децентралізації для подальшого використання голландського досвіду у реформуванні української системи управління закладами освіти.

Ключові слова: зміна, модернізація системи управління освітою, шкільний менеджмент, децентралізація, свобода в освіті, адміністративна автономія, фінансова автономія, автономія змісту освіти.

Постановка проблеми. Не так давно Україна отримала свою самостійність, ставши демократичною державою. Вітчизняна освіта довгий час перебувала під впливом застарілої радянської моделі школи, яку виникла необхідність замінити власною самобутньою системою освіти, розпочавши із законодавчого реформування шкільної системи. Цікавим та корисним може бути для української системи освіти досвід зарубіжних систем, зокрема Королівства Нідерландів, так як голландська система освіти по праву вважається однією з найкращих у світі. Ми вважаємо, що необхідно передусім модернізувати (оновити) систему управління школою відповідно до сучасних вимог. Для оновлення системи управління передусім важливо бути обізнаними з освітніми тенденціями, що існують як в Україні, так і за кордоном.

Якість та продуктивність освіти в Нідерландах вища, ніж в Україні; освітній менеджмент першої характеризується більш демократичними тенденціями; система освіти є відкритішою для участі суспільства в прийнятті управлінських рішень у школі. Ефективність системи освіти в Нідерландах досягнуто завдяки довгій традиції децентралізаційної моделі в шкільному менеджменті, а також значній автономії та свободи, наданим школам.

Аналіз актуальних досліджень. За умов прагнення українського суспільства до віднаходження оптимальних шляхів удосконалення системи управління освітою, дослідження сучасних вітчизняних науковців присвячені різним аспектам вдосконалення системи освіти: теоретико-методичний (Л. І. Даниленко, А. Й. Пендель, М. Г. Яцейко), методологічний (М. О. Кириченко), філософський (І. О. Бушман, Д. І. Дзвінчук, К. В. Корсак, В. Г. Кремень), порівняльний (М. А. Бойченко, Л. М. Гриневич, О. В. Матвієнко, А. А. Сбруєва, Т. Г. Харченко), управлінський (Л. В. Вознюк), структурний (В. А. Грабовський, В. М. Малихіна, М. В. Набок, В. Ф. Петров), науковий (Г. В. Єльнікова, Г. А. Полякова), соціально-педагогічний (М. В. Набок, Н. П. Шапошнікова), історичний (А. С. Димитрієв).

Так, наприклад, науковець Л. В. Вознюк у своєму дослідженні визначила основні підходи до оновлення шкільного менеджменту, виявила взаємозалежність рівня гуманізації шкільного менеджменту та ефективності інноваційних процесів сучасної школи, в той час як А. С. Димитрієв докладно проаналізував розвиток теорії внутрішкільного управління в Україні в другій половині ХХ століття та соціально-історичні чинники, що вплинули на розвиток школознавства в Україні. Детальний аналіз сучасних тенденцій розвитку та управління освітою, таких як, демократизація, децентралізація, зміни ринку праці, глобалізація здійснено в докторській дисертації Д. І. Дзвінчука, стан та перспективи розвитку системи освіти в сучасному суспільстві проаналізовано в наукових доробках І. О. Бушман. Дослідниця М. Г. Яцейко присвятила свою роботу аналізу проблем та основних напрямів демократизації сучасної освіти у зв'язку із входженням України до європейського освітнього простору. На особливу увагу заслуговують праці

О. В. Матвієнко та А. А. Сбруєвої, які досліджували ідеологічні основи, стратегії, розвиток та результати реформ середньої освіти країн Західної Європи (О. В. Матвієнко), розвинених англомовних країн (А. А. Сбруєва) та США (М. А. Бойченко).

Незважаючи на наявність численних публікацій, пов'язаних із модернізацією системи управління закладів освіти у країнах Західної Європи, не проводилося спеціальних досліджень, присвячених вивченню особливостей управлінського досвіду початкових та середніх шкіл в Нідерландах.

Саме тому, **мета** даної **статті** полягає у виявленні позитивного досвіду управління школами в Нідерландах з огляду на якість та ефективність освіти для подальшого використання голландського досвіду у реформуванні вітчизняної системи управління закладами освіти.

Методи дослідження. Наше дослідження базується на емпіричних методах отримання даних, що ґрунтується на: 1) вивченні джерел державних (конституцій, актів, законів, постанов) та міжнародних (матеріалів та документів ООН, ЮНЕСКО, міжнародних конференцій з питань освіти) документів, літературних джерел (науково-педагогічних журналів, публікацій міжнародних організацій, наукових праць з питань освіти, всесвітньої мережі Інтернет тощо); 2) результатах бесід та інтерв'ю з директорами, проведених в початкових та середніх школах Нідерландів; 3) порівнянні, виявленні рис подібності та відмінності систем освіти, освітніх процесів та явищ, систем освітнього менеджменту Нідерландів та України.

Виклад основного матеріалу. Українська школа успадкувала радянську модель системи освіти, в тому числі, і системи управління освітою, яка вже застаріла і вимагає докорінних змін та реформування, що сприяли б ефективності та якості надання освітніх послуг. Насамперед, розкриємо значення поняття «зміна».

Зміна (англ. *change*), за визначенням у он-лайн словнику Меріам-Вебстер (Merriam-Webster Dictionary), – це діяльність, процес або результат перебудови, перетворення або заміни [7]. Інше визначення формулюють А. Ван де Вен (A. Van

de Ven) та М. Пул (M. Poole): «зміна – це певний наслідок, емпіричне спостереження за зміною форми, якості чи стану впродовж певного часу в межах організаційної структури» [9, 512]. З наступним тлумаченням погоджується більшість дослідників, згідно з яким «зміна – це процес, який проходить протягом певного часу, охоплюючи періоди мінливості, за якого система пристосовується і реагує на постійно змінне середовище» [4, 8]. Спільним в цих визначеннях знаходимо те, що зміна уособлює перехід із нинішнього стану організації в наступний, бажаний стан.

В свою чергу Дж. Мезіас (J. Meziar) та М. Глінн (M. Glynn) тлумачать інноваційність через організаційну зміну: «інноваційність – незвична, суттєва та безперервна організаційна зміна, яка охоплює якісно нові ідеї, відмінні від попередніх».

Канадський науковець Майкл Фуллан (Michael Fullan), який займається питаннями реформування освіти, присвятив більшість своїх праць теоретичним та методологічним аспектам втілення освітніх змін. «Освітня зміна (educational change), на його думку, – це інновація, оновлення або системна реформа в освіті, що створює підґрунтя для прогресивного розвитку системи освіти та всього суспільства» [5, 50]. Схоже, але дещо ширше за значенням освітньої зміни за М. Фулланом, дає визначення модернізації освіти Є. Пінчук: «модернізація освіти – це системна якісна зміна, що включає інноваційні процеси, інформатизацію, нові технології і методи комп'ютеризації, міняє через нові завдання домінанту розвитку внутрішнього потенціалу освіти» [2, 30], далі зазначаючи, що «модернізацію освіти можна визначити як специфічну форму управління розвитком освіти, що дозволяє системно змінювати структуру, зміст і організацію освітнього процесу в цілому» [Там само]. Проте, на відміну від зміни, модернізація передбачає позитивне, свідомо регульоване і якісне покращання освітньої системи.

Таким чином, можна сформулювати визначення модернізації шкільного управління що, на нашу думку, є *процесом переходу від традиційних форм та*

методів управління до сучасних та інноваційних; динамічним, свідомо регульованим і якісним покращенням в сфері управління освітою.

Системи управління освітою у Нідерландах та Україні суттєво відрізняються, маючи власну історію, сформовані традиції та характерні риси. З одного боку, відповідно до результатів міжнародних досліджень якості освіти, показники української освіти значно поступаються Європейським державам. З іншого боку, управлінська система освіти Нідерландів більш демократична та відкрита для участі громади у прийнятті освітніх рішень, залучення батьків до управління школою. Високі результати в системі освіти Нідерландів досягнуто головним чином завдяки довгій історії (із прийняттям Закону про освіту у 1917 році) децентралізаційних тенденцій, свободи та автономії в управлінні освітою.

Нідерланди мають довгу традицію децентралізації в освіті. У голландській системі управління освітою владу делегують найнижчому рівню органу управління, компетентному органу (нід. *bevoegd gezag*); він обирає певне коло повноважень, які делегуватиме. Компетентний орган може делегувати керівникам школи або директору влади свої повноваження щодо прийняття рішень у школі, але в будь-якому випадку відповідальність за прийняття рішень зберігається за ним. Можливості та сфера делегування повноважень повинна бути означена в статуті кожної школи. Стосовно призначення працівників школи на певну посаду, рішення можуть бути делеговано директорам школи, але звільнення і підвищення кваліфікації залишаються в сфері відповідальності компетентної влади. Таким чином, у Нідерландах делегування управлінських рішень залежить від дій та за бажанням компетентних органів влади. По суті, вони можуть вибирати чи слід делегувати в школи всі свої повноваження чи делегувати певну їх частину.

З іншого боку, децентралізація управління може впливати на якісні показники та ефективність школи, наприклад, надавши батькам доступ до інформації про досягнення та відповідність навчальної діяльності школи державним стандартам, що сприяє їхньому залученню до управління школою. Децентралізація сприяє як формальному (участь на зборах, в батьківських комітетах), так і неформальному залученню батьків (благодійні внески, контроль

за фінансовими витратами школи), наслідком чого може стати посилений контроль за навчальною діяльністю учня вдома. Окрім цього, автономія школи надає адміністраторам освіти, директорам школи ширше коло можливостей (наймати, підвищувати кваліфікацію, оцінювати та звільняти працівників, розподіляти кошти на шкільні потреби) та відповідальність за управління школою.

Однією з характерних рис системи голландської освіти, яка зазначена в статті 23 Конституції, – це свобода освіти, тобто свобода у заснуванні шкіл (адміністративна автономія), в організації навчального процесу (фінансова автономія) та у визначенні принципів, на яких базується навчання (автономія змісту освіти).

На початку ХХ століття у Нідерландах в контексті «війни шкіл» були започатковані свобода викладання та автономія школи. Політика 1970-х років певною мірою не передбачала принципу автономії школи, та з 1980 року, багато функцій було передано в школи "органам (освітньої) організації" з метою стимулювання інновацій в школах. Варто детальніше розглянути різні види автономій.

Адміністративна автономія надає право створювати школи і організовувати навчання, основане на релігійних, ідеологічних та освітніх переконаннях. Надання школам повної автономії породжує відповідальність органів управління за якість надання освітніх послуг, що призводить до необхідності постійного звітування стосовно показників ефективності школи та навчальних досягнень учнів зокрема, а це, як вважаємо, сприяє розвитку конкуренції між початковими та середніми закладами освіти. Як свідчать результати нашого дослідження, вищезазначені процеси взаємозалежні, а саме: чим вища конкурентоспроможність навчальних закладів, тим вищі результати навчання показують учні, що також виходить із соціально-економічного статусу батьків.

Автономія змісту навчання. Свобода організації навчання означає, що приватним школам надається вибір змісту та способу навчання. Директору школи

надається повна автономія при складанні навчальної програми, визначенні додаткових предметів, а також встановленні кількості годин на обов'язкові та додаткові предмети; єдиним обмеженням такої свободи є встановлений законом мінімум щорічних навчальних днів.

Фінансова автономія. Міністерство освіти, культури та науки фінансує освітні витрати. Згідно зі статтею 23 Конституції, «всі освітні заклади – державні чи приватні – отримують однакове фінансування від уряду» [6]. Це означає, що урядові витрати на державну освіту дорівнюють витратам на приватну освіту.

Починаючи з 1993 року було запроваджено формульне фінансування, зокрема фінансове забезпечення освітніх закладів відбувається у формі «єдиної суми витрат» (англ. *lumpsum financing*) на професійну освіту та освіту для дорослих, а з 1996 року – середню освіту. Така форма фінансування означає, що нарахована від Міністерства освіти, культури та науки сума коштів спрямовується на муніципальний рівень для покриття освітніх витрат міста, далі муніципальний орган освіти самостійно розподіляє єдину суму коштів між школами відповідно до їхніх потреб. З одного боку, це дозволяє Міністерству освіти, культури та науки ефективніше планувати видатки на освіту, з іншого боку, школам надається більше автономії [10, 555-572.].

Децентралізаційна форма управління у Нідерландах утвердилася ще на початку минулого століття із прийняттям Конституції в 1917 році, яка передбачала створення компетентного органу (нід. *bevoegd gezag*) на рівні школи. У сфері повноважень компетентного органу управління школами знаходяться такі важливі функції, як надання коштів на експлуатаційні витрати та коштів для оплати праці персоналу школи, затвердження навчального плану, вирішення кадрових питань (призначення або звільнення працівників) та прийняття учнів до школи. Тобто, децентралізація управлінських рішень переходить на рівень школи, що сприяє ефективності освіти та якості надання освітніх послуг.

Українська ж система управління школою, навпаки, є централізованою, тобто важливі рішення, що стосуються освітнього менеджменту, надходять з Міністерства освіти та науки України. Проте, в умовах ринкових відносин школа

повинна адаптуватися до вимог споживачів освітніх послуг (учнів та їхніх батьків), сама вирішувати що буде краще і яким чином удосконалити якість надання освіти, щоб утримати престижність та конкурентоспроможність серед інших навчальних закладів. Час, коли «згору до низу» можна було передавати вказівки та розпорядження, а директор закладу освіти не мав права на будь-який прояв самостійності і відхилення від стандартів, вже давно минув. Згідно із проектом Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки, «сьогодні існує нагальна необхідність дослідити питання централізації/децентралізації управління всіма підсистемами освіти, що має здійснюватися в умовах дефіциту бюджетних коштів на її утримання і передбачати подальше зменшення кількості центральних органів виконавчої влади, структурних підрозділів окремих підсистем освіти, з одного боку, і надання автономії окремим її підсистемам, структурним підрозділам – з іншого» [3].

Нестабільність економіки в Україні, важкі політична та демографічні ситуації, нестача фінансових, економічних, інформаційних та матеріальних ресурсів у школі обумовлюють необхідність реформування та модернізації всієї системи управління освітою. Частково ці проблеми можна вирішити завдяки поширенню процесів демократизації в освіті, глобалізації та інтеграції у зовнішній освітній ринок праці. Як зазначає науковий співробітник Державної науково-педагогічної бібліотеки України ім. В. О. Сухомлинського Раїса Гаврилюк, «Процеси глобалізації, інформатизації, демократизації, гуманізації, становлення ринкових відносин є чинниками глибокого оновлення змісту й структури діяльності всіх соціальних інституцій, у тому числі й навчальних закладів» [1]. Однією із тенденцій в освіті у сучасному глобалізаційному світі є запровадження різноманітних форм децентралізації та надання автономії школам. Саме тому, вважаємо за доцільне оновити форми управління освітою, означивши коло рішень, які можуть бути делеговані директору школи з метою здійснення ефективного управління на місцях.

До основних проблем системи шкільного управління в Україні слід віднести: корумпованість системи освіти, неналежне використання фінансових та матеріальних ресурсів; централізована модель управління, відсутність автономії, що проявляється у бюрократії, зайвому «паперовому» контролі; низький рівень демократії, соціальної звітності, готовності до запровадження інновацій в освіті та можливості школи обирати навчальні програми, час на опанування предметами та навчальні підручники. У дійсності багато дій не відповідають нормативно-законодавчій базі та конституційним нормам. Для усунення цієї невідповідності необхідно вдосконалити нормативно-правову базу для системи управління освітою або запровадити фінансовий штраф за невиконання цих норм.

Важливо також вказати на те, що в Україні існує проблема недостатньої участі батьків в управлінні школою, низький рівень залучення громади, інвесторів та стейкхолдерів (зацікавлених осіб). Тому, необхідно спрямувати зусилля на приваблення батьків та громади до їхньої участі у процесах школи, а також створення умов та можливостей брати участь у вирішенні управлінських питань, залучаючи до активної діяльності шкільної ради та батьківського комітету. Необхідно чітко визначити та встановити права та обов'язки функціонування батьківських об'єднань, стимулювати та сприяти заснуванню батьківських організацій як на місцевому, так і обласному та державному рівнях (досвід Франції). Батьки повинні мати доступ до інформації про якість надання освітніх послуг у кожній освітній установі для можливості вибору найкращої школи.

Висновки. Наступна таблиця підсумовує вищезазначені проблеми системи управління освітою в Україні та шляхи їхнього вирішення:

Таблиця 1.

Вирішення проблем системи управління школами в Україні (автор)

Проблеми	Шляхи вирішення
Корумпованість системи освіти, неналежне використання фінансових та матеріальних ресурсів; централізована модель управління, відсутність автономії, що проявляється у бюрократії , зайвому «паперовому» контролі; низький рівень демократії , соціальної звітності, готовності	розгортання процесів децентралізації, демократизації в освіті, глобалізації та інтеграції;

до запровадження інновацій в освіті та можливості школи обирати навчальні програми, час на опанування предметами та навчальні підручники	
Невідповідність із нормативно-правовими та конституційними нормами	удосконалення нормативно-правової бази та конституційних норм
недостатньої участі батьків в управлінні школою, низький рівень залучення громади, інвесторів та зацікавлених осіб	створення умов для активної участі батьків та громади в управлінні школою через участь у раді школи та батьківських комітетах

Вважаємо, що процеси децентралізації та надання більшої автономії директорам школи допоможуть усунути проблеми управління сучасною системою освіти в Україні.

Таким чином, наше дослідження пропонує можливості використання досвіду Нідерландів для поліпшення освітніх результатів національного шкільного менеджменту.

Ми продовжуватимемо досліджувати найкращі теоретичні моделі управління країн ЄС та практики їхнього втілення в системі освіти з метою модернізації вітчизняної освітньої системи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гаврилюк Р. Основи управління школою : нові книги з питань управління освітніми закладами / Р. Гаврилюк // Директор школи, ліцею, гімназії. № 3. – 2007.
2. Пінчук Є. А. Генезис поняття і сутності модернізації освіти / Є. А. Пінчук // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Філософія. Політологія. – 2009. – Вип. 91. – С. 29–35.
3. Проект Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://rectors.odessa.ua/ua/uploads/mon/strategia.doc>.
4. Ferdig, M. A., & Ludema, J. D. (2005). Transformative interactions: Qualities of conversations that heighten the vitality of self-organizing change. In R.W. Woodman & W.A. Pasmore (Eds.), *Research in Organizational Change and Development*, Stamford: JAI Press, Inc.
5. Fullan, M. (1993). *Change forces: Probing the Depths of Educational Reform*. London: The Falmer Press.
6. INCA Education around the World. Netherlands: Organisation/control of education system. 2.1 Organisation and control of system/structure [Електронний ресурс]. – London: INCA, QCA, NFER – Режим доступу: <http://www.inca.org.uk/1332html>.
7. Merriam-Webster Dictionary [Electronic resource]. – URL: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/change>.

8. Mezias J. G. The three faces of corporate renewal: Institution, revolution and evolution / J. G. Mezias, M. A. Glynn. // *Strategic Management Journal*. – 1993. – №14. – С. 78.

9. Van de Ven, A. H. and Poole, M. S. (1995) Explaining development and change in organizations, *Academy of Management Review*, 20: 510-540.

10. Van de Ven, B., 2007. Netherlands. In: Hörner W., Döbert H., Von Kopp B., Mitter W. (Eds), *The education systems of Europe*. Springer, Dordrecht, pp. 555-572.

РЕЗЮМЕ

Е. В. Бойченко. Возможности использования опыта Нидерландов для модернизации системы управления государственными школами в Украине

Статья посвящается выявлению положительного опыта управления школами в Нидерландах по случаю качественного и эффективного образования, что достигнуто благодаря традиции децентрализованных процессов во школьном менеджменте, а также значительной автономии и свободе, предоставленным школам. Рассмотрены проблемы системы управления образованиям в Украине, такие как: коррупция, чрезмерная бюрократия, низкий уровень демократии, несоответствие с нормативно-правовыми нормами, недостаточное участие родителей в управлении школой, и предложены пути разрешения проблем отечественного школьного менеджмента. Проанализированы преимущества автономии и процесса децентрализации для дальнейшего применения голландского опыта в реформировании украинской системы управления образовательными учреждениями.

Ключевые слова: изменения, модернизация системы управления образованием, школьной менеджмент, децентрализация, свобода в образовании, административная автономия, финансовая автономия, автономия содержания образования.

SUMMARY

K. Boichenko. The possibilities of Dutch experience using for school management system modernization in Ukraine

The article deals with the comparative analysis of the Dutch and Ukrainian processes in educational management system in order to define the best practices and recommendations for Ukrainian school management modernizing. The system of education in Ukraine lacks for change; it requires new way of thinking and behaving.

The article analyzes such notions as “change”, “innovation”, “educational change”, “modernization of education”. The author suggests the following definition of school management modernizing, which lies in transition from old forms and methods of management to new, contemporary and innovative ones; dynamic, controlled and qualitative improvement in educational management.

It is stated that high quality results of the Dutch education are reached mainly because of the long history of decentralized model in educational management together with a lot of freedom and autonomy given to schools. Under the article 23 of the Dutch Constitution it is mentioned that the key feature of the education in the Netherlands is

the freedom: 1) to found schools and determine school philosophy (administrative autonomy); 2) to organize the teaching and determine the principles of education (curriculum autonomy); 3) to administer funds (financial autonomy).

The article shows another peculiar feature of the Dutch education system, which is decentralization that has been clearly felt over the last twenty years. This tendency is regarded to be positive, because it facilitates democratic approach to distribution of administrative functions from central government to local authorities, from local authorities to directors who know best what their school needs. At the same time attention is paid to school funding and parental involvement in decision-making. Unlike in Ukraine, the educational management in the Netherlands is more democratic; the system of education is more open to the participation of society in educational decision-making.

The article highlights the main problems and weaknesses of the Ukrainian educational management system processes, such as: corruption in the educational system, the inappropriate usage of financial and material resources; centralisation, a lack of school autonomy which results in an overload of bureaucracy and excess of control; the lack of democracy, social accountability, readiness for innovations in education and school independence in choosing programs, curricula and books; insufficient parental participation, community involvement in school management. The solutions to these problems, possibilities to use the best examples of educational management experience of the Netherlands in order to improve the Ukrainian system of educational management are suggested.

Key words: change, modernization of school management system, school management, decentralization, freedom in education, administrative autonomy, financial autonomy, curriculum autonomy.