

ОПІСНКО І.,

кандидат педагогічних наук, доцент, докторант Інституту педагогічної освіти і осві'пи дорослих АПН України, м. Київ

СТРУКТУРА СУСПІЛЬНО-ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СКАНДИНАВСЬКОЮ СИСТЕМОЮ ОСВІТИ ДОРΟΣЛИХ

У статті аналізуються підходи до управління скандинавською системою освіти дорослих; обґрунтовується суспільно-державний характер управління, провідні принципи та структура; визначаються шляхи використання скандинавського досвіду при розбудові української системи освіти дорослих

В статье анализируются подходы к управлению скандинавской системой образования взрослых; обосновывается общественно-государственный характер управления, основные принципы и структура; определяются пути использования скандинавского опыта при создании украинской системы образования взрослых

In article approaches to management of the Scandinavian adult education system are analyzed; the socially-state character of management, main principles and structure are proved; ways of use of the Scandinavian experience at creation of the Ukrainian adult education system are defined

Сучасний етап розвитку суспільства характеризується динамічними змінами і усіх сфера соціально-економічного, науково-технічного та культурного життя. У зв'язку з цим підвищується значущість освіти дорослих, яка здатна забезпечити самореалізацію дорослої людини, задовольнити освітні потреби як конкретної дорослої людини, так і суспільства та держави в цілому. Це актуалізує формування освітньої політики стосовно освіти дорослих, зумовлює особливості її функціонування та управління.

До основних факторів, які визначають цілі управління освітою дорослих, відносяться освітні потреби суспільства, держави, виробництва, різних організацій, окремих людей. Тому, управління освітою дорослих розглядають як діяльність державних, регіональних та муніципальних (місцевих) органів влади, суспільних організацій та громадян, що спрямована на формування та здійснення освітньої політики з метою забезпечення прав громадян на неперервну освіту, більш повне задоволення їх освітніх потреб, розвиток освіти дорослих як соціального інституту.

Для України створення системи освіти дорослих та організація управління нею є одним з найважливіших завдань, яке потребує негайного вирішення. Вважаємо, що аналіз та узагальнення європейського, зокрема, скандинавського досвіду, буде цьому сприяти. Зазначимо, що скандинавські країни мають тривалі традиції та надбання щодо управління системою освіти

дорослих, які базуються на врахуванні особливостей скандинавського менталітету та гуманістичних цінностях, що особливо важливо та визначальним при розвитку української системи освіти.

Різні аспекти управління освітою досліджували українські та російські (О. Глузман, І. Іванюк, В. Корженко, В. Кушнір, В. Луговий, В. Лутай, С. Майборода, І. Зязюн, В. Кремень, В. Луговий, Н. Нічкало, Н. Протасова, О. Тихомиров, В. Усанов,) і зарубіжні вчені (Ф. Ван Ваг, Дж. Вайс, Б. Гінзбург, Дж. Груф, Дж. Івек, Б. Кларк, П. Маасет, Г. Нів, К. Моррісон). Зазначені проблеми активно досліджувалися у контексті порівняльних досліджень, що репрезентують різні країни світу, такими вченими як Н. Абашкіна, І. Десятков, М. Мещенко, О. Матвієнко, А. Пуховська, А. Сбруєва, та іншими. Проблеми державно-суспільного управління освітою дорослих розглядаються у роботах російських вчених: В. Горшкової, Є. Єлізарової, С. Полутиної, В. Подобед та інші. Проте, аналіз та узагальнення скандинавського досвіду формування структур управління у галузі освіти дорослих не був здійснений.

З огляду на це, метою етапі є визначення та обґрунтування структури суспільно-державного управління скандинавської системи освіти дорослих.

Розглядаючи освіту дорослих як рушійну силу суспільного прогресу та конкурентоздатності, Данія, Швеція, Норвегія, Фінляндія та Ісландія у відповідності з соціально-економічними цілями розвитку розробляють освітню політику у цієї галузі освіти. Важливим принципом формування освітньої політики у скандинавських країнах стосовно освіти дорослих є залучення людей у формування та здійснення освітньої політики, що розглядається як важлива передумова активної участі громадян у державних справах демократичного суспільства. Це забезпечує тісний зв'язок освіти дорослих з структурами громадянського суспільства [1]. Крім цього, можна виділити такі принципи освітньої політики скандинавських країн: пріоритет людських цінностей; пріоритет вільного розвитку особистості; формування громадянськості, поваги до прав і свобод громадян, любові до своєї країни, сім'ї, оточуючому середовищу, тощо; рівність у доступу до освіти; адаптованість системи освіти до рівнів та особливостей підготовки тих, хто навчається; свобода та плюралізм; демократичний, суспільно - державний характер управління.

Дотримання цих принципів гарантує встановлення на основі суспільної згоди конкретних цілей та завдань розвитку системи освіти дорослих та втілення їх у життя шляхом узгоджених дій держави та суспільства. Це досягається завдяки ефективному управлінню системою освіти дорослих.

В організації управління освітою дорослих приймають участь не тільки органи державної влади, муніципалітетів, а і місцева спільнота, різні суспільні організації, окремі групи населення, професійні групи тощо, які виступають водночас у деяких іпостасях: як законодавці, що встановлюють правові основи функціонування та розвитку освіти дорослих; як фінансисти освіти дорослих; як замовники та споживачі кадрів, що готує система освіти дорослих; як координатори діяльності стосовно функціонуванню системи освіти дорослих; як політична сила, що здатна у значній мірі визначати відношення всього суспільства до проблем розвитку освіти дорослих.

Підкреслимо, що акцент при організації управління системою освіти дорослих робиться на розвитку місцевої ініціативи, тому скандинавська система освіти дорослих традиційно характеризувалася як національна система, яка базується на місцевій ініціативі та регулюється на муніципальному рівні. Державні органи не володіють виконавчою владою. Пріоритет, у цьому питанні, мають муніципальні органи, які наділені широкою автономією щодо розвитку освіти дорослих та розподілу фінансування. На державні органи покладена відповідальність за розробку загальної стратегії розвитку системи освіти дорослих, визначення національних цілей, надання фінансової підтримки та контроль. У Данії, наприклад, реформа 2001 року встановила розподілену відповідальність стосовно освіти дорослих між державними, регіональними та місцевими органами влади, а у Швеції та Норвегії домінуючими є муш ципалітети.

Підкреслимо, що у Норвегії був прийнятий перший в світі Закон про освіту дорослих. Прийняття Закону про освіту дорослих мало суттєвий вплив на подальший розвиток освіти дорослих у цій країні, оскільки затверджувало відхід від державною управління системою освіти дорослих та перехід до децентралізації в управлінні цією галуззю освіти.

На думку М.Брау існує два основних виміри децентралізації: функціональна та територіальна децентралізація. Перша відноситься до змін у розподілі повноважень між паралельними владами, а друга - до перерозподілу контролю між органами управління в залежності від їх географічного розташування: від уряду до муніципалітетів. [5, с.208]. На його думку, можна виділяти декілька підкатегорій та варіантів децентралізації. Наприклад, перерозподіл повноважень між міністерствами, між міс. цевими органами влади тощо. Фактична повна децентралізація відбувається при передачі повноважень між рівнями, наприклад, від центрального до регіонального, **ВІД** регіонального до окружного, від окружного до місцевого, від місцевого до рівня навчальних закладів [7].

Управління освітою дорослих у скандинавських країнах відрізняється досип, високим рівнем децентралізації, яка означає такий перерозподіл функцій та повноважень між центральними, регіональними та муніципальними органами управління, який забезпечує високу ініціативу та самостійність на місцях, узгодження державних, регіональних та муніципальних інтересів. Водночас, децентралізація управління спрощує структуру, скорочує чисельність апарату управління, забезпечує та активізує самоуправляємість освітніх структур у системі освіти дорослих. Тому, ми вважаємо, що одним з основних принципів управління скандинавською системою освіти дорослих є принцип самоуправління. За цим принципом, наприклад, надається широка автономія навчальним закладам, що передбачає їх повну фінансову, господарчу та професійну самостійність.

Поряд з принципом самоуправління важливим є принцип цілеспрямованої, який орієнтує процес управління системою освіти дорослих на інтереси особистості, суспільства та держави. З ним тісно пов'язаний принцип узгодження державних, регіональних, муніципальних інтересів, без якого неможливо проведення єдиної освітньої політики та забезпечення ефективного управління освітою дорослих.

Принцип демократизації проходить червоною стрічкою через діяльність різних управлінських структур у країнах і в управлінні системою освіти дорослих відіграє головну роль, забезпечуючи вплив громадськості на процес управління та прийняття рішень.

Принцип демократизації узгоджується з принципом партнерства суб'єктів управління, якими є органи центральної, регіональної та муніципальної влади, суспільні об'єднання, організації освіти дорослих, соціальні партнери. Це дає можливість і пучко та оперативно реагувати на всі зміни, які відбуваються у суспільстві та керувався формулою "економіка - соціальні відношення - освіта", що, у свою чергу, дає можливість орієнтуватися не тільки на потреби економіки, а й враховувати соціальне замовлення суспільства, надавати рівні можливості для одержання освіти всім веригам населення.

Вважаємо, що для скандинавської системи освіти дорослих базовим виступає принцип суспільно-державного характеру управління, який означає, що управлінська діяльність здійснюється усіма структурами громадянського суспільства в скандинавських країнах як державними, так і громадськими, до останніх відносяться добровільно сформовані асоціації освіти дорослих, об'єднання громадян різного спрямування, організації, рухи, які вільні від урядового контролю та можуть впливати на освітню політику в освіті дорослих. Тому, він забезпечує: відкритість освіти дорослих для громадськості; врахування інтересів та освітніх потреб широкого кола населення; залучення дорослих людей до обговорення, ініціювання пропозицій та прийняття рішень у сфері освіти дорослих; дієву, активну участь громадськості в соуправлінні навчальними закладами та місцевому самоуправлінні; вплив суспільства на якість освіти дорослих та її доступність; підвищення ефективності діяльності навчальних закладів освіти дорослих і всієї системи загалом; динамічність та адаптованість до вимог сьогодення; розвиток соціального партнерства.

Таким чином, централізація управління освітою дорослих дивним чином сполучається з максимальною децентралізацією та самостійністю місцевих органів при формуванні структури освіти дорослих. Держава фактично позбавлена виконавчих повноважень та повноважень оперативного управління, воно здійснює лише загальне законодавче регулювання та значну частину фінансування. Водночас, Міністерства освіти та відомства проводять контроль за діяльністю муніципалітетів стосовно освіти дорослих, а на регіональному рівні (рівні округів) існує спеціальний колегіальний орган - контрольний комітет.

Вивчаючи організацію управління скандинавською системою освіти дорослих, ми прийшли до висновку, що для скандинавських країн характерно гармонійне поєднання децентралізації та централізації в управлінні освітою дорослих. Мова йде про модель децентралізованого централізму в управлінні освітою дорослих. Проте, перехід до неї здійснюється досить повільними темпами та, на відміну, наприклад, від англійської системи управління освітою дорослих, коло функцій місцевої влади стосовно розвитку освіти дорослих не зменшується, а, навпаки, з одного боку, посилюється її відповідальність перед державними органами, а з іншого - посилюється контроль за розподілом фінансів та якістю освіти з боку державних органів. Тому, на сьогоднішній день, побоювання Пітера

Джарвіса, що втручання центрального уряду у сектор освіти дорослих перетворить її у суто професійний, ринково-орієнтований сектор, який дбає тільки про інтереси економіки та нехтує духовними і культурними потребами громадян, не мають підстав у контексті розвитку системи освіти дорослих у скандинавських країнах [6].

Аналіз законодавчої бази освіти дорослих свідчить про те, що управління освітою дорослих у кожній скандинавській країні здійснюється на декількох рівнях: національному, регіональному, муніципальному (локальному) та закладовому (рівень навчального закладу). Зазначимо, що кожен з цих рівнів являє собою мережу як з державних, так і недержавних інституцій, які виконують різноманітні функції та завдань

Структуру управління системою освіти дорослих ми розглядаємо як сукупність органів державної влади, недержавних організацій та суспільних об'єднань, які пов'язані між собою та взаємодіють на основі демократичних принципів та скоординованої участі у розробці та прийнятті рішень з метою досягнення оптимальних результатів, які передбачені змістом освітньої політики. [4, с.46].

Провідними функціями органів управління освітою дорослих на національному рівні є: розробка стратегії функціонування та розвитку освіти дорослих у сучасних умовах; визначення джерел фінансування та самофінансування державних, регіональних, муніципальних та приватних закладів освіти дорослих; координація діяльності регіональних та муніципальних органів управління освітою дорослих; моніторинг системи освіти дорослих.

Основним державним органом управління на національному рівні у скандинавських країнах є Міністерство освіти, яке переважно відповідає за прийняття законів, тоді як організація і безпосередній контакт з регіональними та муніципальними структурами здійснюють спеціально створені Департаменти (Фінляндія), Комісії (Норвегія, Ісландія) чи Національні Правління Освітою (Швеція, Данія).

Ці структури зазвичай мають незалежний статус. Вони мають повноваження ухвалювати рішення стосовно поточного управлінням в освітньому секторі. В їх обов'язки входить представлення Уряду пропозицій освітніх реформ. Вони відповідають за значну частину планування, моніторингу та реалізації урядової політики у галузі освіти взагалі, та освіти дорослих, зокрема. Так, наприклад, формування щорічного бюджету залежить від висновків та розробок правління.

Однією з важливих задач Національного Правління Освіти є гарантування того, що діяльність в секторі освіти фактично відповідає директивам, прийнятим Урядом.

Наприклад, Національне Правління Освіти Швеції охоплює п'ять секцій, серед яких є сектор освіти дорослих, організований 1 липня 1972 року. Ця секція складається з Бюро муніципальної освіти дорослих, Бюро ліберальної освіти дорослих (її підпорядковуються вищі народні школи та навчальні гуртки, які організовуються асоціаціями освіти дорослих та спонсоруються професійними союзами), а також Спеціальне бюро, яке відповідає за курси навчання для ринку праці.

Як і в інших скандинавських країнах, у Данії відповідальність за функціонування системи освіти дорослих розподілена між трьома рівнями управління: держава, регіону, муніципалітети. Держава здійснює стратегічне управління освітою дорослих, залучаючи Міністерство освіти, яке складається з трьох управлінь: Національного управління освітою (Uddannelsesstyrelsen), що займається правовими питаннями на всіх рівнях системи освіти; Національного управління по справам навчальних закладів (Institutionstyrelsen), яке контролює стан фінансів, субсидій та загальних питань навчальних закладів та Національного агентства з освітніх кредитів та субсидій (Sustystyrelsen), що займається розподілом субсидій, які виділяються державою (у межах Statens Uddannelsesstte, SU- державної програми стипендій та освітніх кредитів, а також Statens Voksenuddannelsesstte, SVU - державної програми надання стипендій для дорослих). Регулюванням професійної освіти дорослих та навчанням для ринку праці, виробничих шкіл для молоді та резидентними народними вищими школами (домашнього типу) опікується держава.

Регіональні (графські) інституції беруть на себе відповідальність за базову освіту дорослих та освіту для людей з обмеженнями. Для цього створюються Комітети з освіти та культури, які є розподільчими та контролюючими органами водночас.

Муніципалітети контролюють роботу закладів неформальної освіти та надання освіти іммігрантам.

Проте, зазначимо, що управлінські структури регіонального та муніципального рівня виконують тільки контролюючу функцією щодо розподілу бюджету та якості результатів навчання. Рішення про фінансування різних видів освіт дорослих та надання субсидій входить до функцій Національного правління освітою (сектора освіти дорослих). Воно контролює та оцінює дії муніципалітетів, навчальних закладів щодо досягнення поставлених цілей та на основі цього приймає своє обгрунтоване рішення.

Характерною ознакою управління системою освіти дорослих у скандинавських країнах є автономія навчальних закладів освіти дорослих, що зумовлює існування "закладового" рівня управління. До їх компетенції відноситься розробка та реалізація освітніх програм та їх корегування з врахуванням освітніх потреб дорослої людини, суспільства та держави, які швидко змінюються.

Дослідження доводить існування ще одного впливового та Інтегруючого рівня управління скандинавською системою освіти дорослих- наднаціонального рівня. Його представляє Північна Рада, яка була створена у 1952 році та Рада Міністрів Північних Країн (РМПК), що працює з 1971 року. Північна Рада - це парламентська асамблея Північних країн [3]. Вона представлена п'ятьома галузевими комітетами, серед яких Комітет по культурі та освіті. Співпраця у межах Ради Міністрів Північних країн (РМПК) здійснюється між урядами Данії, Норвегії, Швеції, Ісландії та Фінляндії, а також адміністраціями трьох самокерованих регіонів - Аландських островів, Гренландії та Фарерських островів.

Проблемами освіти дорослих у РМПК опікується Виконавчий комітет з освіти дорослих. Одним з головних завдань останніх років (2005-2008), на виконання якого спрямована діяльність комітету є ратифікація освітніх досягнень дорослої людини, яка розглядається як одна з умов особистого розвитку та просування по кар'єрі.

РМПК здійснює свою роботу виходячи з загальних цінностей Північних країн: забезпечення прав людини, участь громадян у житті суспільства, загальна соціальна відповідальність, тендерна рівність, повага до національних меншин та різних культур. З бюджету РМПК здійснюється повне чи часткове фінансування загальних інститутів та структур північних країн. Серед них "Центри Північних країн" (Nordens Hus) в Рейкявіку, та Торсхавну, інформаційно-культурні центри (Norden i Fokus) в Осло, Стокгольмі та Копенгагені, Північний фонд освіти (Nordplus), Північна народна академія (Nordic Folk Academy - NFA). Остання опікувалася безпосередньо проблемами освіти дорослих північних країн. Діяльність академії була спрямована на підтримку, координацію освіти дорослих у скандинавських країнах та інтеграцію та співпрацю з іншими європейськими країнами. Базуючись на загальній для скандинавських країн історії, культурі, однаковим розумінні демократичних цінностей, основними напрямками її роботи були: взаємозв'язок між формальною та неформальною освітою, між освітою та ринком праці; компетентніший підхід, застосування інформаційних технологій, активна громадянська участь у контексті неперервної освіти; міжнародний обмін передовим досвідом. [2]

Важливе значення у структурі наднаціонального рівня має Північна мережа навчання дорослих (Nordiskt Nätverk och Vuxnas grande (NVL) (Nordic Network for Adult Learning), якої теж опікується Рада Міністрів Північних країн. Її стратегічними завданнями є: освіта впродовж життя та компетентність, ратифікація особистісної та професійної компетентності (розвиток методології ратифікації неформальної освіти тощо); якість, індикатори, ефективність інвестицій в освіту дорослих; співпраця, що спрямована на конкурентоздатність на ринку праці та у громадянському суспільстві (навчання на робочому місці, навчання у громадянському суспільстві, навчання незаможних верст населення, тощо); співпраця задля особистісного розвитку громадян та демократичного суспільства, розвиток через підготовку вчителів для дорослих та розвиток методології освіти (групове навчання, гнучке навчання та IT, громадянська освіта, навчання для стійкого розвитку, тощо) [8].

Таким чином, основними завданнями органів управління освітою дорослих на наднаціональному рівні є: розробка стратегії функціонування та розвитку скандинавської системи освіти дорослих у сучасних умовах; консультування та координація діяльності державних органів управління; розвиток міжкультурного діалогу; підвищення якості освіти дорослих; досягнення еквівалентності систем освіти дорослих скандинавських країн; валідація неформальної освіти; розробка та реалізація освітніх програм та проектів; інтеграція скандинавської системи освіти дорослих до європейського освітнього простору.

Узагальнення результатів дослідження дало змогу сформулювати низку висновків стосовно управління скандинавською системою освіти дорослих:

- освіто-державний характер управління забезпечує більш повне задоволення освітніх потреб людини, суспільства та держави;
- гармонійне поєднання децентралізації та централізації в управлінні освітою дорослих зумовлює застосування моделі децентралізованого централізму в управлінні освітою дорослих;
- структура управління освітою дорослих складається з п'яти рівнів: наднаціонального, національного (державного), регіонального, муніципального (локального) та закладового (рівень навчального закладу), що забезпечує перерозподіл функцій між органами управління різних рівнів та активну участь громадян в управлінні, тісний зв'язок освіти дорослих з структурами громадянського суспільства;
- скандинавський досвід управління системою освіти дорослих може бути використаний у розбудові української системи освіти дорослих, і першим кроком повинна стати розробка законодавчої бази, яка регламентує цілі, завдання та функції різних рівнів управління, дає можливість адекватно реагувати на освітні потреби дорослих людей.

Перспективним та доцільним для подальшого дослідження є вивчення та узагальнення законодавчих засад скандинавської системи освіти дорослих, визначення концептуальних засад формування механізмів реалізації освітньої політики у галузі освіти дорослих у північних країнах.

Література:

1. Іванюк І. В. Освітня політика. - К.: Таксон, 2006. - 226с.
2. Николенко Л. Перспективи створення єдиного освітнього простору: співпраця Росії та Північної Європи в освіті дорослих / Росія та Європейський союз. - Москва: РОО, 2004. - С.224-232
3. Северное Содружество. Содружество Северных Стран, www.norden.ru
4. Управление образованием взрослых. / Под ред. В.И.Подобедя, А.И.Жилиной. - СПб.: ИОВ РАО, 2000. - 188 с.
5. Bray M, Control of Education: Issues and Tensions in Centralization and Decentralization. In Arnone R. F., Torres C. A. (Eds.) Comparative Education. The Dialectic of the Global and the Local. - Boulder: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 1999. - P.207-232
6. Jarvis P. Adult Education and the State. Towards a policy of Adult Education. - London: Routledge, 1993. — 165p.
7. Jyhannesson I. Б., Geirsdottir G., Finnbogason G.E. Modern Educational Sagas: legitimating of ideas and practices in Icelandic education //Scandinavian Journal of Educational Research. - 2002.V. 46(3). - P.265 -282
8. Nordic Network for Adult Learning - <http://www.nordvux.net>.