

РОЗВИТОК АВТОНОМІЇ ШКІЛ ЯК ЧИННИК ПОСИЛЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ СКЛАДОВОЇ В УПРАВЛІННІ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ

У статті проаналізовано проблему посилення автономії шкіл з точки зору розвитку моделей управління загальною середньою освітою. Розглянуто основні шляхи запровадження автономії навчальних закладів – делегування їм повноважень державою, місцевим самоврядуванням або запровадження освітнього ваучера. Зроблено висновок, що розвиток автономії шкіл сприяє посиленню громадської складової в управлінні загальною середньою освітою. Визначено, що автономна школа – це модель громадянського суспільства, де в підростаючого покоління мають формуватися навички демократії.

Посилення демократичних тенденцій у суспільному розвитку країни спричиняє пошук нових моделей управління загальною середньою освітою, в яких органічно поєднуюватимуться засоби державного і громадського впливу.

Дослідженню процесів участі громадськості в управлінні освітою присвячені роботи таких зарубіжних авторів, як Дж. Ст. Мілль, Д. Дьюї, Д. Конант, Р. Вестбрук, Е. Гутман, Е. Ентвістл, Т. Найт, А. Нейл, М. Барбер та ін. Це свідчить про те, що проблема залучення громадськості до управління освітою є актуальною не лише в Україні, а в багатьох країнах світу, має глобальний характер.

В Україні питання оптимального поєднання державних і громадських чинників в управлінні галуззю досліджували В. Грабовський, І. Довбиш, Г. Єльнікова, О. Зайченко, Ю. Кавун, Л. Калініна, М. Комарницький, С. Королюк, Г. Костюк, В. Князев, О. Марчак та ін.

Однак дотепер ще недостатньо повно вивчено проблему посилення автономії шкіл та її зв'язок з громадськими чинниками в управлінні освітою.

Метою даної статті є аналіз розвитку автономії загальноосвітніх навчальних закладів з точки зору зміцнення громадської складової в управлінні загальною середньою освітою.

Як відомо, у 80-90 роках минулого століття в багатьох країнах світу (в Новій Зеландії, Австралії, Великобританії, скандинавських країнах тощо) був запроваджений новий публічний менеджмент, в основу якого покладено ідеї комбінації механізмів ринку та технології управління приватним сектором.

Реформи передбачали децентралізацію управління та впровадження нових управлінських моделей, що базуються на таких принципах, як продуктивність, ефективність, контроль за суспільними витратами, ріст політичного демократичного контролю, участь громадян [1; 2].

Нове публічне адміністрування стало актуальним і для освітніх систем, що зумовило активне залучення громадськості до управління освітою, делегування навчальним закладам широких повноважень, фінансування шкіл відповідно до кількості учнів у них тощо.

Такі підходи успішно реалізовані в багатьох країнах у ході реформування освіти, зокрема в процесі розвитку автономії навчальних закладів, що пов'язано з передачею більшості освітніх повноважень від держави безпосередньо закладам.

У теорії реформування освіти в більшості європейських держав школа розглядається в якості освітнього і життєвого простору, відносно самостійної одиниці з досить складною системою зв'язків, що охоплюють педагогічну, правову і фінансову діяльність. Ці три сфери освітньої установи, з одного боку, функціонують незалежно одна від одної, з іншого – взаємодіють між собою, створюючи умови для розвитку автономії закладів [3].

На сучасному етапі автономія навчальних закладів активно впроваджується в багатьох країнах Європи і США, де визнають, що державна освіта виявилася нездатною ефективно розв'язувати актуальні на сучасному етапі завдання.

У Нідерландах майже всі рішення щодо управління персоналом, організації навчання, використання ресурсів приймаються на рівні школи – директором спільно з громадським управлінським органом.

У країнах з розвиненими формами децентралізації, де значна частина повноважень належить громадам (Фінляндія, Данія, Швеція), місцеве самоврядування все більше своїх повноважень передає на рівень школи. Однак, самоврядні структури не усуваються від відповідальності за реалізацію освітніх завдань – у будь-який момент вони можуть відкликати надані школам повноваження.

У кількох землях Німеччини з 2004 року реалізуються пілотні програми, спрямовані на збільшення автономії шкіл. У 2003 році розпочався процес подальшої передачі повноважень навчальним закладам у Литві, Люксембурзі, Румунії. У Болгарії з 2006 року школи отримали більшу незалежність в управлінні бюджетом одночасно з децентралізацією, яка передбачає посилення позиції громад.

Питання надання більшої автономії школам обговорюється і в інших країнах Євросоюзу. Одним із шляхів реалізації цього завдання є запровадження органами самоврядування освітніх ваучерів, на яких ґрунтується альтернативна традиційним система фінансування шкіл. За цією системою бюджети шкіл

визначаються не органами влади, а кількістю дітей, які відвідують даний навчальний заклад. Обираючи школу, батьки спрямовують до її бюджету кошти в розмірі середньої вартості освіти одного учня, виділені державою на освіту дитини для даного типу закладу. Ці кошти передаються на основі освітнього ваучера з бюджету держави чи самоврядування до закладу, який обрали батьки дитини. Шкільний бюджет у цьому випадку є сумою вартості отриманих ваучерів.

Такі підходи застосовуються у США, Польщі, інших країнах ЄС. У Словаччині ваучери використовувалися для фінансування позаурочних занять [4: 7-19].

В Україні також неодноразово робилися спроби надати школам більшої автономії. Зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 року № 1564-р "Про першочергові заходи щодо забезпечення розширеної автономії загальноосвітніх навчальних закладів" Міністерству освіти і науки України доручалося підготувати пропозиції щодо внесення змін до актів законодавства, що регулюють діяльність загальноосвітніх навчальних закладів, змін стосовно розширення їх автономії з навчальної, економічної та фінансово-господарської діяльності.

Однак при цьому не було враховано, що в Україні значна частина шкіл є малокомплектними, в яких витрати на утримання одного учня у 2-3 рази перевищують фінансовий норматив і за умови автономії такі школи виявилися б приреченими на закриття. Це стало однією з головних причин, чому згадане розпорядження Кабінету Міністрів України не було широко впроваджене в практику.

І все ж, навіть зважаючи на існуючі проблеми, школа не повинна бути надміру керованою організацією, де не заохочується ініціатива, інноваційне мислення, низькими є мотивація праці і навчання, якість навчально-виховного процесу тощо. Для ефективної діяльності шкіл на сучасному етапі необхідною є спільна відповідальність та співпраця держави, органів місцевого самоврядування і навчальних закладів. Причому, як показує міжнародний досвід, державі достатньо лише визначити стандарти загальної середньої освіти і оцінити відповідність результатів навчання цим стандартам, оскільки батьки, платники податків, мають отримати гарантії від держави щодо якості освіти. А школа повинна мати право самостійно обирати програми, підручники, форми, методи і засоби навчання, а за великим рахунком навіть визначати структуру навчального року, тривалість семестрів, канікул тощо. Це стимулюватиме педколективи до творчого пошуку, застосування нових технологій, створення інноваційного освітнього простору.

Крім того, для реальної автономії школам необхідно передати право вирішувати кадрові питання (призначення і звільнення педагогів, їх атестацію, нагородження, перепідготовку тощо) і фінансові (використання коштів для зміцнення матеріальної бази, проведення тендерних торгів, нарахування заробітної плати, встановлення надбавок працівникам тощо).

Безперечно, для цього необхідно вносити суттєві зміни до ряду законодавчих актів, передусім, до Закону України "Про загальну середню освіту", стаття 26 якого саме державному органу управління освітою надає повноваження призначати педагогічних працівників, а стаття 45 – встановлювати на основі типових штатні розписи державних і комунальних загальноосвітніх навчальних закладів тощо [5].

Значні зміни також необхідно вносити й до інших документів, зокрема до положень про загальноосвітній навчальний заклад, раду закладу, піклувальну раду, батьківський комітет, надавши реальні повноваження педагогам, батькам, громадськості у вирішенні питань розвитку навчального закладу.

Як показує аналіз типового положення про відділ освіти районної держадміністрації [6], більшу частину його повноважень (за нашою пропозицією – 26 із 41 – понад 60 %) доцільно передати школам, залишивши державним органам питання розвитку мережі навчальних закладів в районах, контролю і атестації закладів тощо (табл. 1).

Таблиця 1.

Пропозиції щодо передачі повноважень від районних відділів освіти до загальноосвітніх навчальних закладів

№ з/п	Завдання, які доцільно залишити для виконання районними відділами освіти	Завдання, які доцільно передати для виконання від районного відділу освіти до загальноосвітніх навчальних закладів
1.	Визначення потреби у навчальних закладах, подання пропозицій щодо удосконалення їх мережі	Керівництво роботою закладу
2.	Підготовка проектів рішень про закріплення за ЗНЗ території обслуговування, контроль виконання вимог щодо навчання дітей шкільного віку	Забезпечення функціонування української мови як державної, надання можливостей вивчати рідну мову чи навчатись нею

№ з/п	Завдання, які доцільно залишити для виконання районними відділами освіти	Завдання, які доцільно передати для виконання від районного відділу освіти до загальноосвітніх навчальних закладів
3.	Вивчення потреб та внесення пропозицій щодо утворення закладів для дітей шкільного віку, які потребують соціальної допомоги та реабілітації	Утворення психологічної служби
4.	Вивчення потреби та внесення пропозицій щодо утворення вечірніх шкіл, класів, груп з очною, заочною формою навчання, складання іспитів екстерном	Координація роботи закладу, сім'ї та громадськості, пов'язаної з навчанням та вихованням дітей, організацією їх дозвілля
5.	Сприяння задоволенню освітніх запитів національних меншин, які проживають у районі	Організація безоплатного перевезення учнів, які проживають у сільській місцевості
6.	Допомога у влаштуванні дітей-сиріт і неповнолітніх, які не мають належних умов виховання у сім'ях, до інтернатних закладів, в сім'ї під опіку, на усиновлення; захист особистих і майнових прав неповнолітніх	Організація харчування дітей
7.	Координація роботи навчальних закладів щодо запобігання бездоглядності та правопорушенням серед неповнолітніх	Внесення пропозицій щодо організації безоплатного медичного обслуговування школярів, здійснення оздоровчих заходів
8.	Організація навчання обдарованих дітей, внесення пропозицій про відкриття профільних класів, закладів нового типу, проведення конкурсів, олімпіад, змагань; створення міжшкільних навчально-виробничих комбінатів, центрів дитячої та юнацької творчості	Навчально-методичне, фінансове та матеріально-технічне забезпечення закладу
9.	Видання інформаційно-методичних бюлетенів	Упровадження навчальних планів і програм, внесення пропозицій щодо використання експериментальних планів і програм
10.	Погодження проектів будівництва шкіл, сприяння їх раціональному розміщенню, контроль за використанням капітальних вкладень	Організація фізичного виховання, фізкультурно-оздоровчої та спортивної роботи
11.	Контроль за дотриманням закладами державних вимог щодо змісту, рівня і обсягу освітніх послуг	Сприяння діяльності дитячих та молодіжних організацій, творчих об'єднань, товариств
12.	Інспектування навчальних закладів	Здійснення професійної орієнтації учнів
13.	Атестація навчальних закладів району щодо реалізації освітньої діяльності та відповідності освітніх послуг державним стандартам освіти	Дотримання правил техніки безпеки, протипожежної безпеки і санітарного режиму
14.	Подання статистичної звітності про стан і розвиток освіти в районі, організація, збирання та опрацювання інформації, формування банку даних	Підготовка до нового навчального року, до роботи в осінньо-зимовий період, поточний та капітальний ремонт приміщень
15.	Проведення експертної оцінки статутів загальноосвітніх навчальних закладів	Уведення в дію нових приміщень, комплектування закладу меблями, обладнанням, посібниками, підручниками
16.		Формування замовлення на видання підручників, літератури, навчальних програм, бланків документів про освіту
17.		Прогнозування потреби у педагогічних працівниках, аналіз стану підвищення кваліфікації педагогічних і керівних кадрів

№ з/п	Завдання, які доцільно залишити для виконання районними відділами освіти	Завдання, які доцільно передати для виконання від районного відділу освіти до загальноосвітніх навчальних закладів
18.		Підвищення кваліфікації педагогічних працівників
19.		Атестація педагогічних і керівних кадрів у межах компетенції
20.		Сприяння наданню педагогічним працівникам пільг, соціальному захисту учасників навчально-виховного процесу
21.		Внесення пропозицій щодо заохочення та нагородження працівників
22.		Внесення пропозицій щодо фінансування закладу, аналіз використання коштів
23.		Створення фонду загального обов'язкового навчання, залучення додаткових коштів
24.		Інформування населення про результати роботи та перспективи розвитку закладу
25.		Взаємодія з органами громадського самоврядування
26.		Забезпечення розгляду звернень громадян, врахування позитивних пропозицій, вжиття заходів до усунення недоліків

Зважаючи, що початкові і неповні середні школи у більшості випадків не в змозі самостійно організувати навчально-виховний процес – у них не вистачатиме для цього ні кадрових, ні фінансових ресурсів, підтримки батьків і громадськості, реальну автономію доцільно запроваджувати для загальноосвітніх навчальних закладів I-III ст., особливо міських. Це сприятиме зростанню конкуренції між навчальними закладами, і як наслідок – підвищенню якості навчання і виховання.

Для переведення навчального закладу у статус автономного доцільно створити робочу групу, до складу якої увійдуть керівники закладу, педагоги, батьки, представники органів влади і місцевого самоврядування, громадськості, засобів масової інформації. Група має здійснити детальний аналіз фінансових, матеріальних і кадрових ресурсів, вивчити громадську думку щодо майбутньої зміни статусу закладу, передбачити і запобігти можливим ризикам. На основі отриманої інформації необхідно визначити головні завдання, напрацювати конкретні пропозиції щодо їх вирішення та розробити план дій. Важливим кроком у цій роботі має стати підготовка матеріалів на сесію районної (міської) ради та робота з депутатським корпусом, місцевими владними структурами щодо підтримки рішення про зміну статусу закладу. Представникам групи потрібно взяти активну участь безпосередньо в роботі сесії. Після отримання позитивного рішення необхідно провести реєстрацію нового статуту закладу тощо і перейти до практичних кроків – здійснення кадрового, фінансового, матеріального і навчально-методичного забезпечення навчально-виховного процесу.

При цьому вирішення всіх важливих питань функціонування і розвитку навчального закладу необхідно обов'язково узгоджувати з громадськими органами управління (радою школи, педагогічною, піклувальною радами тощо). Це сприятиме утвердженню демократичного стилю управління закладом, ширшому залученню до управління школою громадськості, зміцненню зв'язків школи і сім'ї, покращенню умов для розкриття і врахування творчої думки педагогів. Без посилення громадської складової в управлінні загальноосвітнім навчальним закладом забезпечити його динамічний розвиток на сучасному етапі, як стверджує міжнародний досвід, неможливо.

Врешті, автономна школа – це модель громадянського суспільства, де в підростаючого покоління мають формуватися навички демократії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. "Методологія і методики планування політики загальної середньої освіти в Україні" для керівників національного, регіонального, міського (районного) та інституційного рівнів управління освітою : [практико-орієнтована монографія] / за наук. ред. О. Я. Савченко. – К. : Поліграфкнига, 2010. – 128 с.
2. Шрьодер П. Нове публічне адміністрування або як досягнути ефективного врядування? / П. Шрьодер. – К. : Фонд Фрідріха Науманна за свободу, 2008. – 76 с.
3. Бочкарева Т. Н. Экономико-правовые основы автономии школ в условиях европейской интеграции (На примере ФРГ) : дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.14 / Т. Н. Бочкарева. – СПб., 1999. – 151 с.

4. Шкільний бюджет : [навч.-метод. посіб. для кер. освіти] / В. Мархлевський, Ю. Шукевич, Л. Парашенко та ін. – К. : Таксон, 2011. – 156 с.
5. Закон України "Про загальну середню освіту" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
6. Типове положення про відділ освіти районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 1999 р. № 347 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uazakon.com/document/spart92/inx92502.htm>.

REFERENCES (TRANSLATED & TRANSLITERATED)

1. "Metodologiya i metody planuvannya polityky zagal'noi serednioi osvity v Ukraini" dlia kerivnykiv natsional'nogo, regional'nogo, mis'kogo (rainnogo) ta instytutsiinogo rivniv upravlinnia osvotoiu [Methodology and Methods of the Secondary Education Policy Planning in Ukraine] for the Managers of the National, Regional, Native (Regional) and Institutional Levels of Education Management] : [praktyko-orientovana monografiia] / za nauk. red. O. Ya. Savchenko. – K. : Poligrafkniga, 2010. – 128 s.
2. Schröder P. Nove publichne administruvannya abo yak dosiagnuty efektyvnogo vriaduvannya? [New Public Management or How to Reach the Effective Management?] / P. Schröder. – K. : Fond Friedrich Naumann za svobodu, 2008. – 76 s.
3. Bochkariova T. N. Ekonomiko-pravovye osnovy avtonomii shkol v usloviiakh evropeiskoi integratsii (Na primere FRG) [Economic Legislative Bases of the Schools Self-Regulation in the Terms of the European Integration (On the Example of the FRG)] : dis. ... kand. ekon. nauk : 08.00.14 / T. N. Bochkariova. – SPb., 1999. – 151 s.
4. Shkil'nyi biudzhet [School Budget] : [navch.-metod. posibnyk dlia ker. osvity] / Markhliev's'kyi V., Shukevych Yu., Parashchenko L. ta in. – K. : Takson, 2011. – 156 s.
5. Zakon Ukrainy "Pro zagal'nu seredniu osvitu" [The Law of Ukraine on the "General Secondary Education"] [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
6. Typove polozhennia pro viddil osvity raionnoi, raionnoi u m. Kyevi ta Sevastopoli derzhavnoi administratsii, zatverdzhene postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 bereznia 1999 r. № 347 [The Typical Posture on the Regional Education Department in Kyiv and Sevastopol' of the State Administration, Approved by the Posture of the Cabinet of Ministries of Ukraine [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://uazakon.com/document/spart92/inx92502.htm>.

Матеріал надійшов до редакції 15.03. 2012 р.

Пастовенский А. В. Развитие автономии школ как фактор усиления общественной составляющей в управлении общим средним образованием.

В статье проанализирована проблема усиления автономии школ с точки зрения развития моделей управления общим средним образованием. Рассмотрены основные пути внедрения автономии учебных заведений – делегирования им полномочий государством, местным самоуправлением или внедрение образовательного ваучера. Сделан вывод, что развитие автономии школ содействует усилению общественной составляющей в управлении общим средним образованием. Выяснено, что автономная школа – это модель гражданского государства, где у подрастающего поколения должны формироваться навыки демократии.

Pastovens'kyi O. V. Schools Autonomy Development as the Factor of the Public Constituent Strengthening in the Secondary Education Management.

The article analyzes the problem of schools autonomy strengthening from the point of view of the secondary education management models development. The basic way of autonomy introduction to the educational establishments is giving to them the pertinent jurisdiction by the state, local self-government or by the educational voucher introduction. The conclusion is made, that schools autonomy development creates the favourable conditions to the public constituent strengthening in the secondary education management. It is determined that the autonomous school is the model of the civil society where the growing generation should develop the democracy habits.