

А. А. Гаєвська,
кандидат педагогічних наук, доцент кафедри управління
освітою, Національна академія державного управління при
Президентіві України

ПЕРСПЕКТИВИ ТА ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО- ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ СЕРЕДНЬОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ

У статті автор розкриває сучасний стан державно-громадського управління загальною середньою освітою в Україні. На основі аналізу поглядів науковців щодо проблем та перспектив розвитку демократичного управління, автор пропонує шляхи розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою.

Ключові слова: управління освітою, загальна середня освіта, громадськість, державно-громадське управління, модель, рада школи, піклувальна рада.

Сьогодні система освіти зазнає корінного реформування, успіх якого значною мірою залежить від раціонального управління цією галуззю. Стратегічні цілі, завдання, пріоритетні напрями й основні шляхи радикального перетворення управління системою освіти визначені Законами України "Про освіту", "Про національні меншини в Україні", "Про мови в Україні", "Про загальну середню освіту", "Про вищу освіту", Державною національною програмою "Освіта" (Україна ХХІ століття), Національною доктриною розвитку освіти та іншими нормативними актами, в яких одне з пріоритетних місць посідає вимога переходу від традиційної на державно-громадську форму управлінської діяльності.

У зв'язку з цим активізувалися процеси залучення громадськості до управління освітою, зокрема загальною середньою. Цей процес характеризується наявністю певних проблем, пов'язаних з недосконалою правовою базою, нечітким розподілом повноважень тощо.

Питання здійснення управління освітою на демократичних засадах перебувають у фокусі уваги як українських (В. Андрущенко, Л. Антошкіна, В. Биков, А. Ващенко, Б. Гаєвський, М. Головатий, В. Грабовський, Г. Єльнікова, В. Кремь, С. Крисюк, В. Луговий, І. Лікарчук, Т. Лукіна, В. Майборода, С. Майбороди, І. Надольний, Т. Рогова, Н. Протасова та ін.), так і російських (Н. Акініфієва, В. Бочкарьов, А. Владимірова, Є. Казакова, А. Пінський, І. Рагімова, А. Седельніков та ін.) фахівців. У їхніх працях розкривається сутність державно-громадського управління освітою, визначаються принципи його реалізації, подаються рекомендації щодо провідних засад створення

органів державно-громадського управління освітою на різних рівнях його реалізації. Не дивлячись на значну кількість досліджень, питання визначення шляхів розвитку державно-громадського управління освітою залишаються висвітленими недостатньо.

Метою статті є аналіз запропонованих моделей державно-громадського управління освітою та визначення перспектив і шляхів розвитку демократичного управління.

В Україні йде активний процес пошуку шляхів розвитку державно-громадського управління освітою.

Ще у 1997 р. В.К. Майборода запропонував концепцію шляхів демократизації управління освітою в Україні.

Чи не найважливішим, вважає В. Майборода, є подолання монополії держави на управління освітою через створення державно-громадської системи управління. На його думку, самоврядування, взаємоконтроль, самоконтроль і методична допомога повинні стати обов'язковими в управлінській діяльності. Потрібно відмовитися від інспектування в усіх ланках адміністративного управління. Оцінювання і контроль роботи закладів освіти має здійснювати Державна інспекція (але не при Міністерстві), самоврядна адміністрація навчального закладу, а не чиновник міністерства (його функція — методична допомога) [4, с. 53—54].

Сьогодні, як ніколи раніше, управління освітою потребує нового керівника — компетентного, патріотично налаштованого демократа. Водночас слід розвивати і вдосконалювати систему підготовки, перепідготовки педагогів і державних службовців.

Ще одним важливим завданням, на думку автора Концепції, є реорганізація методичної роботи. Варто створи-

ти Всеукраїнське методичне управління (інститут), яке координувало б роботу над навчальними програмами, підручниками. Низовою ланкою має бути міське (районне) методоб'єднання із базовими методкабінетами за вчительськими спеціальностями. Ліцеї, гімназії або базові школи повинні стати своєрідними методичними центрами міста, району, замінивши методкабінети. Методистами можуть бути найкращі вчителі-практики, які мають стаж учительської роботи не менше 10 років, основний вид їхньої праці — відвідування уроків учителів, запрошення їх на свої уроки, апробація програм і підручників тощо [4, с. 53—54].

На жаль, ця Концепція не була взята відповідними органами до уваги, не знайшла належного обговорення, а відтак — і поширення.

Інший варіант удосконалення державно-громадського управління освітою належить С. Крисюку. Він пропонує розробити механізм децентралізації управління, який підвищить ефективність управління освітою; забезпечить більш ретельний розгляд місцевих потреб, мобілізацію та ефективне використання наявних ресурсів і спрямує на пошук та формування нових моделей управління з посиленням професійного, аналітичного, прогностичного супроводу прийняття управлінських рішень.

Все це, вважає С. Крисюк, забезпечить зміну директивного на спрямовуюче управління, що зумовить тенденцію до зменшення впливу об'єктів управління, сприятиме утвердженню регулятивних механізмів, розвитку процесів саморегулювання. Відносини держави й інституцій громадянського суспільства дістануть нормативне регулювання [2, с. 382].

Конкретні шляхи розвитку державно-громадського управління освітою в Україні, на думку С. Крисюка, це:

- перерозподіл функцій та повноважень між центральними, регіональними та місцевими рівнями виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, навчальними закладами;
- визначення повноважень громадськості в управлінні освітою;
- послідовна реструктуризація органів управління відповідно до нових умов та функцій;
- активізація учнівського та студентського самоврядування як школи освоєння демократичних засад співжиття;
- організація громадських обговорень стратегічних і перспективних управлінських рішень;
- підготовка нової генерації управлінських і педагогічних кадрів до роботи в умовах державно-громадського управління, громадськості до адекватного та ефективного співробітництва;
- розробка науково-методичного забезпечення підготовки працівників органів державної влади і громадськості до співпраці в системі державно-громадського управління;
- створення громадської системи оцінювання якості освіти з точки зору різних суспільних інтересів;
- успішність на ринках праці та успішне кар'єрне зростання випускників;
- проведення моніторингу якості діяльності органів управління та закладів освіти;
- упровадження нової етики управління — рівноправного партнерсь-

кого стилю відносин, мінімізація авторитарного впливу конкретних посадових осіб на процес управління;

— спрямування діяльності державних органів управління освітою, їх працівників на залучення інтелектуально-го та фінансового потенціалу;

— залучення інституцій громадянського суспільства, демократично орієнтованих громадян до управління освітою, посилення в цьому плані їх координаційної ролі [2, с. 382].

Своє теоретичне обґрунтування державно-громадського управління освітою пропонує Г.Єльнікова. Моделюючи цескладне явище, вона пропонує 3 варіанти моделей.

Першу вона називає модель структурно-громадського супроводу. Згідно з цією моделлю субординаційна вертикаль управління освітою передбачає наявність на кожному управлінському щаблі відповідної громадської структури, основним завданням якої є незалежна експертиза стажу цієї діяльності освітньої галузі та ведення діалогу з владними структурами для збалансування інтересів громадськості та органів управління загальною середньою освітою [1, с. 40]. Можна сказати, що на рівні навчального закладу сьогодні ця модель найбільш поширена.

Друга модель, яку пропонує, Г.Єльнікова, називається модель інформаційно-громадського супроводу. Її суть полягає в тому, що державні органи управління освітою разом із громадськими структурами закладів та установ загальної середньої освіти організують зустрічні потоки інформації. Згори до низу надходить детермінаційна інформація (нормативно-правова та суспільно-ціннісна). Знизу догори — претензійна (реакція виконавців, громадськості на детермінаційну інформацію). На кожному щаблі управління створюється адаптаційний структурний підрозділ, основним призначенням якого є узгодження зустрічних потоків інформації та визначення вектора переваг.

І третя модель — це модель субординаційно-проміжного партнерства, що має забезпечувати взаємну адаптацію різноспрямованих активностей з метою досягнення загальних переваг.

У зв'язку з тим, що субординаційні стосунки на всій вертикалі дуже динамічні, до виконання завдань залучається громадськість, і відносини тимчасово перетворюються на партнерські. При цьому поширюються горизонтальні зв'язки. Після досягнення кожної часткової мети тимчасова команда розпускається, і вертикаль поновлюється [1].

Запропоновані Г.Єльніковою типи моделей, на наш погляд, надто затеоретизовані й досить складні для практичного застосування. Водночас зазначимо, що пошуки оптимальної моделі державно-громадського управління освітою і науковцями, і практиками свідчать про глибоку зацікавленість в успішному розвитку освіти.

На думку дослідниці В.Рогової, запровадження в життя державно-громадської моделі управління освітою повинно передбачати створення і забезпечення активної участі в управлінні школою таких представників, як:

— піклувальна рада, до складу якої входять впливові діячі регіону, громадського активу; вона має сприяти не

лише поліпшенню роботи закладу освіти щодо залучення додаткових джерел фінансування, зміцнення матеріально-технічної та науково-методичної бази, а й піклуватися про учасників навчально-виховного процесу, здійснювати громадський контроль за діяльністю всієї школи, зокрема, її адміністративного апарату;

— рада школи, яка має обиратися і діяти відповідно до положення про раду школи, затвердженого на загальношкільній конференції всіх учасників навчально-виховного процесу;

— батьківський комітет;

— адміністрація школи;

— педагогічна рада;

— органи учнівського самоврядування.

Така система роботи закладу освіти має урівноважити державний та громадський чинники в управлінні, наладити зворотний зв'язок із урахуванням думок батьків і громадськості, реально здійснювати партнерство в освіті, поєднати відповідальність за прийняття колективних рішень, демократизувати управління [7].

У доповіді Міністра на підсумковій колегії Міністерства освіти і науки України 22 серпня 2008 р. у розділі під назвою "Державно-громадське управління загальною середньою освітою" зроблено аналіз стану розвитку державно-громадського управління освітою.

У доповіді модель державно-громадського управління представлена як така, що вже функціонує в Україні, певною мірою демонструє наявність системи. У ній наявні чотири рівні управління освітою: національний, регіональний, місцевий, інституційний.

Відображені також "горизонтальні" управлінські громадські структури. На наш погляд, не всі з них можна віднести до управлінських, як-от: асоціації, творчі спілки, професійні об'єднання [6].

Досліджуючи проблеми розвитку державно-громадського управління загальною середньою освітою науковці, педагоги-практики, управлінці на основі теоретичних узагальнень і практичного досвіду пропонують різні варіанти способів удосконалення системи управління освітою, запровадження яких дало б змогу сприяти розвитку громадської складової.

Так, Р.Пастушенко вважає, що для того, щоб включити громадський компонент в управління освітою, необхідно реформувати його (управління) структуру, розвинувши інституції управління на всіх рівнях шляхом заміни одноосібного керівника: директора школи, начальника рай(міськ)вно, начальника обласного управління освіти колективним — освітньою радою (радою школи, радою освітнього округу, міською, обласною освітньою радою). При цьому за директором школи, начальником (або попечителем) освітнього округу, начальником управління освіти міста, області залишаються функції адміністратора — виконавця рішень ради.

Засновниками рад освіти і відповідно вищими органами управління освітою, які делегують радам свої повноваження, на думку Р.Пастушенки, мають стати органи місцевого самоврядування — міські, селищні, сільські ради та районні й обласні органи влади. Се-

лищні і сільські ради можуть бути засновниками шкільних рад, міські — шкільних, окружних та міської, районні — окружних, а обласні — обласної освітньої ради. Депутати місцевих рад мають визначатися з фінансуванням освітніх закладів на своїй території, виходячи з норми коштів на навчання одного учня, та затверджувати щорічні звіти рад освіти.

Необхідною складовою реформи управління загальноосвітніми навчальними закладами є надання школам широкою автономією. Автор вважає, що рада школи повинна приймати програму розвитку школи, що включає бюджет, навчальний план у його варіативній частині, систему оцінювання, вирішувати кадрові питання, зокрема, питання укладення контракту із шкільною адміністрацією тощо.

На Міністерство освіти й науки України, обласні управління освіти, на думку Р.Пастушенки, доцільно покласти відповідальність лише за якість освітніх послуг, проведення моніторингу освіти, підвищення кваліфікації педагогів, а також за роботу середніх спеціальних та вищих навчальних закладів, які теж, звичайно, повинні мати широку автономію та власні колективні органи управління (ради) [5].

Дієвим органом залучення громадськості до освітніх справ визнано піклувальні ради. Тим більше, що власний історичний досвід, столітня практика функціонування освітніх систем у інших державах свідчать про великий потенціал інституту піклувальних рад як абсолютно демократичної форми участі громадськості в управлінні закладами освіти, важливої для формування державно-громадського управління цією системою [3, с. 3].

Відповідно до Положення про загальноосвітній навчальний заклад піклувальні ради створюються в усіх навчальних закладах.

Цілком погоджуючись із В.Роговою, яка вивчала досвід роботи закладів освіти Київської області, вважаємо, що піклувальні ради здатні визначити цілі та завдання, стратегію своєї діяльності, тактику взаємовідносин з адміністрацією школи, планувати роботу й аналізувати одержані результати. Однак успішній діяльності піклувальних рад у загальноосвітніх навчальних закладах шкодить формальність у їх створенні, введення до статутів шкіл положень про діяльність піклувальних рад, що суперечить чинному законодавству, дублювання складу та роботи піклувальної ради, батьківського комітету, ради закладу освіти, недостатня обізнаність директорів шкіл з нормативно-правовими актами, що регламентують діяльність таких рад [7].

Водночас, на думку Р.Пастушенки, піклувальну раду в такому вигляді, в якому вона існує зараз, навряд чи можна вважати органом державно-громадського управління освітою, адже, не наділена управлінськими функціями, вона виконує дорадчі функції в питаннях, що стосуються матеріально-технічного забезпечення діяльності загальноосвітнього навчального закладу, організації дозвілля та оздоровлення учнів (вихованців), сприяння правопору та соціальному захисту учасників навчально-виховного процесу [5].

Здійснений нами аналіз засвідчує, що навіть серед фахівців немає одностайності щодо системи управління освітою. Що ж стосується суспільства, то воно, не маючи достатньої інформації, часто залишається байдужим до цих справ, віддаючи навчання і виховання дітей школі. Відсутність єдності у поглядах, їх розпорошеність є важливою причиною, що стоїть на заваді створенню ефективної системи державно-громадського управління освітою. До цього додамо, що будь-які реформи потребують ідеологічного (духовного) забезпечення, громадянської зрілості суспільства.

Створення піклувальних рад, організація їхньої діяльності має відбуватися на законній основі, вважає І. Лікарчук. Основне завдання піклувальних рад має полягати, з одного боку, у формуванні суспільного ставлення до державної освітньої політики взагалі, а з другого — у формуванні власної, громадянської позиції в освітній політиці.

Піклувальні ради мають діяти у кожному ЗНЗ, а в центрі, регіонах, містах і селах — громадські об'єднання піклувальників (попечителів). За таких умов може бути створена державно-громадська система управління освітою взагалі й загальною середньою, зокрема.

Склад піклувальної ради визначають засновники. При цьому членами піклувальних рад не можуть бути вчителі чи керівники закладу освіти. Навіть участь батьків учнів має бути обмежена. Лише тоді члени ради зможуть приймати незалежні рішення. Автономія членів піклувальних рад дасть їм змогу об'єктивно оцінювати діяльність школи, висловлювати думку громадськості щодо основних проблем, вимагати від педагогічного колективу та директора усунення недоліків.

Піклувальні ради, на думку І. Лікарчука, мають володіти статусом юридичної особи, пройти реєстрацію як неприбуткові громадські організації, мати рахунки в банківських установах, де акумулюватимуться так звані позабюджетні кошти закладів освіти. За таких умов кожна рада зможе приймати рішення про їхній розподіл, здійснювати контроль за придбанням на ці кошти майна, вести його облік, турбуватися про його поповнення. Директор і педагогічний колектив не будуть займатися невласивою для них справою — придбанням товарно-матеріальних цінностей.

На думку І. Лікарчука, піклувальні ради можуть і повинні впливати на кадрову політику закладу освіти. Призначення кожного педагога чи директора має здійснюватися за погодження його кандидатури з членами піклувальної ради, перед якою вони мають періодично звітувати [3, с. 4].

Діяльність членів піклувальної ради не може базуватися лише на громадських засадах, вважає І. Лікарчук. До речі, в царській Росії, а нині в багатьох країнах, діяльність членів піклувальних рад оплачувалася, а попечителі закладів освіти перебували на державній службі.

Роботу членів піклувальних рад можна оплачувати за рахунок позабюджетних коштів, що акумулюються на рахунках піклувальних рад [3, с. 4].

Отже, на думку І. Лікарчука, піклувальна рада повинна має вирішувати три основні завдання: затверджувати бюджет школи, її освітню програму,

вирішувати кадрові питання (там само).

Іншої думки щодо діяльності піклувальних рад дотримується І. Сікорський. На його переконання, піклувальні ради повинні бути регіональними (сільська, міська, районна, обласна і всеукраїнська), а створювати їх треба зусиллями громадських організацій. Радам потрібно делегувати певні функціональні обов'язки, які зазвичай є прерогативою державних органів управління освітою.

За таких умов система управління освітою стане державно-громадською і виконуватиметься програма національної доктрини з роздержавлення управління освітою, зокрема, в частині перерозподілу функцій та повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами [8].

Думку про створення піклувальних рад, їх інституалізацію підтримують і науковці, і освітяни-практики. Доцільність їх функціонування виправдана минулим і сучасним досвідом багатьох країн, де вони по-різному називаються і виконують різні завдання. Так само існують і різні думки про їх типи.

Обираючи тактику практичних кроків щодо реалізації ідей державно-громадського управління насамперед маємо продумати стратегію, оцінивши вітчизняний досвід. Існує певна традиція функціонування різних громадських органів, що долучалися до управління у загальноосвітніх навчальних закладах. Їх діяльність мала дорадчий характер, а рішення приймала адміністрація школи, вчителі.

Отже, передусім потребує удосконалення законодавчо-нормативна база, на основі якої має регламентуватися участь громадськості в управлінні освітою.

З огляду на це необхідно внести зміни до Законів України "Про освіту", "Про загальну середню освіту" і чітко визначити суть державно-громадського управління освітою; передбачити умови співпраці різних громадських організацій, об'єднань, що діють в галузі освіти, здійснюючи співпрацю з навчальними закладами різних типів. Разом з тим у "Положенні про загальноосвітній навчальний заклад" слід розмежувати права і обов'язки державної і громадської складових управління навчальним закладом, щоб кожен учасник освітнього процесу міг приймати реальні рішення і нести відповідальність за їх виконання.

Так само з огляду на досвід потребують уточнення "Положення про піклувальну раду" та "Положення про батьківські комітети (ради) загальноосвітнього навчального закладу" аби розмежувати їхні обов'язки, щоб вони не дублювалися, і надати піклувальній раді реальні управлінські повноваження.

З-поміж необхідних заходів — розробка нового Примірного статуту середнього загальноосвітнього навчального закладу з унормуванням порядку виборів органу самоврядування, переліку його управлінських компетенцій, набору, порядку і процедури розмежування компетенцій між адміністрацією школи і органом шкільного самоврядування.

Упроваджувати державно-громадське управління в освітній галузі ма-

ють працівники з новим мисленням, які усвідомлюють, що виконують справу державну, що здатні управлінням освітою діяльність наповнити новим змістом. Необхідно розробити нові освітні програми, що сприятимуть оновленню змісту підготовки управлінських кадрів до роботи в умовах державно-громадської форми управління освітою. Водночас важливо забезпечити якісний рівень навчання представників громадських структур до участі в управлінні, делегувати повноваження таким чином, щоб рівень складності завдань, що розв'язуються ними, відповідав рівню їхньої управлінської культури.

Зміна форми управління в освіті є складовою реалізації гуманітарної політики в Україні, яка передбачає залучення громадськості і забезпечення всіх прав людини. Створення системи державно-громадського управління освітою — справа не лише Міністерства освіти і науки України, шкіл, учнів, та їх батьків. Нині суспільство живе у зовсім інших соціально-економічних умовах. З огляду на це, маємо усвідомлювати, що сконструювати ідеальну модель механічно не вдасться, навіть якщо зібрати всі найкращі ідеї чужого досвіду. У пошуках досконалої моделі державно-громадського управління освітою слід використовувати власний культурно-історичний досвід, поєднуючи його з досягненнями сучасної науки.

Література:

1. Єльнікова Г. Теоретичні підходи до моделювання державно-громадського управління // Директор школи. — 2003. — Жовтень (№ 40). — С. 10—11.
2. Крисюк С. Концептуальні засади розвитку державно-громадського управління освітою // Актуальні теоретико-методичні та організаційно-практичні проблеми державного управління. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — Т.1. — С. 380—383.
3. Лікарчук І. На шляху до державно-громадської системи управління освітою // Світило. — 2003. — С. 3—5.
4. Майборода В.К. Концепція шляхів демократизації управління освітою в Україні // Концептуальні засади демократизації та реформування освіти в Україні (Педагогічні концепції). — Київ: Школяр, 1997. — С. 53—54.
5. Пастушенко Р. Чи потрібен громадський комітет в управлінні освітою // http://www.fio.interklasa.pl/foi/foi_6.htm
6. Про підсумки розвитку загальної середньої освіти та дошкільної освіти у 2007—2008 навчальному році та завдання на 2008—2009 навчальний рік / Інформаційно-аналітичні матеріали для підсумкової колегії МОН України // Освіта України. — 2008. — № 61—62 (946).
7. Рогова В.Б. Упровадження державно-громадського управління у закладах системи середньої освіти // <http://www.narodnaosvita.kiev.ua/vupysku/3/statti/3rogova/rogova.htm>
8. Сікорський П. Шляхи переходу від державної до державно-громадської і громадсько-державної форми управління освітою // Освіта. — 2003. — № 57 (10—17 грудня).

Стаття надійшла до редакції 08.07.2009 р.