

УДК 371.11+373.1(73)

Геннадій Шелепко

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНООСВІТНІМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ УКРАЇНИ: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ТА ШЛЯХИ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ

У статті проаналізовано досвід США і кількох країн Європи у напрямку розвитку державно-громадського управління шкільництвом та проблеми реформування системи управління загальноосвітніми навчальними закладами України. Зроблено акцент на законодавче забезпечення державно-громадського управління загальноосвітніми навчальними закладами. Окреслено основні завдання щодо налагодження співпраці органів управління та громадських організацій з метою модернізації освіти в Україні.

Ключові слова: загальноосвітній навчальний заклад, система управління загальноосвітніми навчальними закладами, державно-громадське управління, громадські організації.

Рух України в напрямку подальшої демократизації, становлення громадянського суспільства, переосмислення ціннісних орієнтирів і стратегій людського буття ставлять нові вимоги до результатів діяльності школи. Результативність навчально-виховного процесу значною мірою залежить від ефективності системи управління загальноосвітніми навчальними закладами. Новий соціально-політичний устрій країни, нові умови господарювання, євроінтеграційні процеси передбачають зміни в роботі системи управління освітою. Управління школою перестає бути виключно справою держави. Актуальною потребою є налагодження дієвих взаємозв'язків між усіма підрозділами системи управління загальноосвітніми навчальними закладами та організаціями громадянського суспільства.

На сучасному етапі в Україні при органах управління освітою створено громадські ради, колегії, представників громадськості введено до складу колегій. У загальноосвітніх школах створено піклувальні ради, ради навчальних закладів, до яких входять батьки, учні, соціально активні громадяни. На сьогодні громадськість, що переймається проблемами школи, часто займається хоча і важливими, проте не основними питаннями: батьківські ради в основному вирішують питання грошових дотацій до потреби школи; піклувальні ради також займаються вишукуванням для шкіл додаткових коштів, залучають окремих громадян та підприємців до поліпшення умов навчально-виховного процесу. На місцевому й регіональному рівнях створено ради учнівського самоврядування, об'єднання батьків, директорів шкіл; на всеукраїнському – проведено з'їзди педагогічних працівників, форум батьківської

громадськості, почала діяти Асоціація керівників шкіл України, інші громадські структури. Проте численні приклади залучення громадськості до системи управління навчальними закладами не набули ефективності. Громадські освітні структури здебільшого формальні, недієві. Вони майже не впливають на освітні процеси, оскільки не наділені відповідними повноваженнями. Тому для розв'язання вищезазначених проблем необхідне проведення досліджень світових тенденцій модернізації механізмів системи управління загальноосвітніми навчальними закладами й розроблення на їх основі моделей удосконалення державно-громадського управління школою.

У розробці стратегії реформування системи управління загальною середньою освітою важливе значення має всебічне вивчення власного історичного та зарубіжного досвіду, який необхідно оцінювати й використовувати з урахуванням конкретних особливостей. Пізнавальним для розбудови Україною державно-громадської системи управління загальною середньою освітою є досвід США, європейських країн, особливо постсоціалістичних, що отримали схожі проблеми в управлінні освітою (Росія, Польща, Чехія, Словаччина та ін.).

Аналіз наукової літератури щодо модернізації системи управління загальноосвітніми навчальними закладами свідчить про те, що залучення громадськості до управління відбувається в Україні вже понад два десятиліття. Очевидно, що це процес складний та довготривалий. З'ясуванню ролі і місця громадських структур у системі управління освітою присвячені праці В. Андрущенка, Т. Бутирської, В. Бегей, Л. Гаєвської, С. Гончаренка, В. Кременя, С. Крисюка, В. Лугового, Т. Лукіної, А. Мазака та ін. До окремих теоретичних аспектів управління освітою в європейських країнах та США зверталися М. Бойченко, А. Василюк, Л. Гаєвська, Я. Гречка, І. Ковчина, К. Корсак, В. Щербаченко, Н. Яковець.

Метою статті є дослідження основних аспектів взаємодії системи управління загальноосвітніми навчальними закладами з громадянським суспільством у країнах заходу та визначення на цій основі підходів до удосконалення державно-громадської моделі управління шкільництвом в Україні.

Система управління загальноосвітніми навчальними закладами є формою втілення управлінських взаємозв'язків в освітянській сфері. Її головною кінцевою метою є організація та забезпечення належного стану навчально-виховного процесу в закладах освіти.

Модернізація системи управління освітою здійснюється в Україні поступово – з прийняттям низки законодавчих актів, зокрема, базового Закону України «Про освіту», Закону України «Про загальну середню освіту», Державної національної програми «Освіта» («Україна XXI століття»), Національної доктрини розвитку освіти України. У цих документах розкриваються засади переходу від державної до державно-громадської моделі системи управління загальноосвітніми закладами

шляхом розмежування функцій між центральними, регіональними й місцевими управлінськими структурами; активізації участі батьків, громадськості, меценатів. На відміну від державного управління, яке становить функцію держави, державно-громадська модель системи управління загальною середньою освітою є спільною, взаємодоповнюючою діяльністю державних та суспільних суб'єктів управління на всіх рівнях і спрямована на розвиток шкільної освіти [3]. Окремо взяті державна і громадська складові системи управління мають свої переваги й недоліки. Проте гармонійне їх поєднання, як свідчить світовий досвід, дозволяє задовольнити потреби та інтереси усіх учасників освітнього процесу. Сьогодні для України актуальним залишається процес становлення й удосконалення державно-громадської системи управління, децентралізація, розширення автономії навчальних закладів, розвиток співробітництва освітніх установ і громадських організацій.

Допомогу у вирішенні цих питань може надати вивчення зарубіжного реформаційного досвіду.

Цікавим у цьому контексті є досвід США. Характер управління освітою в Україні та США має певні відмінності, що зумовлені насамперед політичним устроєм зазначених держав (України – як унітарної держави, США – як федеративної). Якщо в нашій країні управління шкільною освітою було традиційно централізованим, то у США – децентралізованим. Хоча обидві країни мають багаторівневу структуру системи управління, функції органів управління суттєво відрізняються. Якщо в Україні центральним органом управління є Міністерство освіти і науки, молоді та спорту, то у США подібну функцію виконують Міністерства освіти штатів. Повноваження ж федерального уряду зводяться до політичного керівництва та стратегічного управління розвитком освіти [2]. Функції місцевих органів управління освітою України та США також мають свою специфіку. Однак Сполучені Штати мають давні традиції та позитивні здобутки державно-громадського управління, що можуть бути корисними для нас:

1. На національному (державному) рівні корисним для наслідування є досвід проведення зустрічей президента з національною елітою з метою розв'язання важливих освітянських питань. У США, починаючи з 1989 року, періодично проводяться саміти президента з губернаторами штатів та політичною елітою освітянської спрямованості. В Україні відсутній досвід проведення таких зустрічей.

2. З метою покращення нормативно-правового забезпечення середньої освіти в Україні корисним може стати запозичення практики США щодо регулярного (раз на 5–7 років) перегляду та редагування «Закону про початкову та середню освіту». Це дозволить вирішувати нагальні освітні питання з урахуванням змін у житті країни.

3. На рівні федерального Міністерства освіти широке коло статистичних даних є загальнодоступним, тому громадськість має можливість реагувати на актуальні освітні проблеми. Отже, корисною є

практика оприлюднення наслідків діяльності шкіл та їх фінансового забезпечення.

4. У США функціонують інституціалізовані громадські рухи, що беруть участь у лобіюванні освітянських питань, спрямованих на поліпшення НВП. Тому в Україні доцільно на державному рівні розробити механізми та законодавчу базу для участі громадськості у вирішенні питань шкільництва.

5. Цікавим для наслідування є досвід більшості штатів призначати винагороди у формі додаткової фінансової підтримки школам (а не окремим учителям), що показали кращі результати діяльності. Це є стимулом для підвищення ефективності роботи усіх працівників закладу.

6. Аналогом управлінських повноважень в Україні, що реалізуються на рівні американського навчального округу, є управління освіти і науки обласних державних адміністрацій та відділи освіти міських та районних рад. Тому корисним для запозичення може бути досвід оптимізації бюрократичних структур через консолідацію їх функцій. Це приводить до зменшення штату працівників управлінських структур і відповідно обсягів фінансування, що дозволяє вивільнити додаткові кошти і спрямувати їх на програми професійної підтримки учителів.

7. На шкільному рівні важливим є досвід запровадження програми автономного шкільного менеджменту, що дозволяє навчальним закладам власноруч розподіляти адміністративні, людські, інтелектуальні, інформаційні, фінансові ресурси в межах установлених навчальним округом.

8. В американських школах владні повноваження наших методичних рад виконують лідерські команди з широким колом повноважень та фінансовою підтримкою. Отже, важливо й у нас забезпечити фінансування цих об'єднань за рахунок тісної взаємодії з бізнесовими структурами.

9. Варто зазначити, що фінансування професійного розвитку учителів у США здійснюється як з бюджету навчальних закладів, так і з приватних компаній. Проведення семінарів здебільшого фінансується навчальним округом. Курси з питань управління та колективного прийняття рішень можуть проводитись приватними фірмами. Позитивною для наслідування є практика обміну інноваційним досвідом між директорами шкіл через участь у регіональних, національних, міжнародних шкільних мережах за допомогою сучасних телекомунікаційних технологій.

Заслуговує на увагу також досвід Франції, що з 1989 року здійснює широкомасштабну реформу середньої освіти (закон «Про орієнтацію освіти»). Аналітик фонду «Європа ХХ» Євгенія Лебідь зазначає, що всі зусилля педагогічної громадськості в цій країні спрямовані на ефективну взаємодію школи з органами місцевого самоврядування. Асоціації батьків учнів вступають в офіційні відносини з державою, адміністраціями навчальних закладів з метою участі в управлінні [5].

Спираючись на дослідження польських, словацьких і чеських дослідників (J. Nemes, D. Spasek, P. Suwaj), Г. Тодосова стверджує, що у центральній Європі теж прогресує громадсько-державний тип системи управління освітою, здійснюється її громадське регулювання. У Польщі над впровадженням громадського управління в навчальних закладах активно працюють громадська Адміністрація, Соціальна поліція, Асоціація лідерів локальних груп. Це сприяє вільному доступу до інформації, запобігає корупції [4].

Освіта Російської Федерації й України тривалий час працювали за спільними законами і майже одночасно розпочали реформи. Сьогодні в Росії теж є чимало здобутків у трансформації системи управління загальноосвітніми закладами. У статті 35 Закону Російської Федерації «Про освіту» зазначається, що «управління державними і муніципальними закладами базується на принципах єдиноначальності і самоврядування. Формами самоврядування освітнього закладу є рада навчального закладу, піклувальна рада, загальні збори, педагогічна рада, інші форми» [7]. Концепція модернізації російської освіти передбачає відкритість освіти та перехід від патерналістичної моделі до моделі взаємної партнерської відповідальності в сфері освіти. З метою пошуку шляхів демократичної модернізації системи управління загальноосвітніми закладами Російська академія наук створила Інститут управління освітою, науково-дослідну лабораторію державно-громадського управління. Розкривши теоретичні уявлення про демократичне управління освітою, науковці розробили технологію переходу від адміністративно-командного до демократичного стилю роботи системи управління освітою:

I етап: використання керівником підрозділу структур дорадчо-експертного характеру.

II етап: становлення державно-суспільного типу управління освітою. Орієнтовний паритет ролі управлінських рішень органів адміністративного й громадського управління освітою.

III етап: Етап демократичного управління освітою, який характеризується рівним співвідношенням ролі адміністративного й громадського управління.

IV етап: переважання ролі управлінських рішень органів громадського управління й органів педагогічного, учнівського і батьківського самоврядування над роллю управлінських рішень адміністративних органів.

V етап: управління здійснюється переважно органами громадського управління й самоврядування [1].

Слід зазначити, що в Росії з 2001 року почав формуватись досить широкий спектр дієвих громадських організацій. Ось деякі з них:

- Громадська рада при Міністерстві освіти і науки РФ (забезпечує проведення експертизи проектів правових актів Міністерства);
- Російська громадська рада з розвитку освіти (здійснює підтримку ініціатив у галузі змісту й організації освіти, залучає джерела

фінансування);

- «Опикунська рада освіти» (займається розробкою нових освітніх технологій, удосконаленням системи оцінювання, визначенням напрямків розвитку освіти, пошуком інвестицій і залучення фінансових ресурсів).

Україна поступово засвоює міжнародні здобутки в галузі демократизації системи управління загальноосвітніми навчальними закладами. При Міністерстві освіти і науки, молоді та спорту створені дорадчі органи. За їх участю проводяться громадські дискусії у форматі круглих столів [1]. Громадські ради з питань освіти і науки при міських головах, Центри громадянської ініціативи виступають як важливі дорадчо-консультативні органи, що працюють над експертизою та підготовкою рішень влади з питань освіти.

Наразі в українській системі управління освітою відбувається здебільшого паралельне співіснування, а не співпраця адміністративних структур та організацій громадянського суспільства. Особливості національної ментальності та тривалий досвід тоталітаризму створюють певні перешкоди на шляху демократичних реформ у системі управління загальноосвітніми закладами:

- відсутність законодавчо закріплених механізмів взаємодії державних і громадських організацій з метою врегулювання їх відносин та розвитку державно-громадського управління освітою;
- недостатня нормативно-правова база самоврядування;
- пасивність значної частини населення та низький рівень розвитку громадянського суспільства;
- скрутне фінансово-економічне становище освітянської галузі;
- недостатня кількість пропозицій відносно шляхів модернізації управлінської системи.

Тому в подальшому є перспективи щодо досліджень окресленої проблематики в нормативно-правовому полі.

Сучасна модернізація у системі управління загальноосвітніми навчальними закладами України відбувається під впливом глобальних освітніх змін. Тому невід'ємною умовою її розвитку та вдосконалення є повномасштабне вивчення закордонного реформаційного досвіду та наукове обґрунтування його запровадження.

З огляду на актуальність завдань модернізації системи управління загальноосвітніми навчальними закладами в Україні важливим в подальшому є дослідження нормативно-правової бази співпраці громадських організацій та адміністративних підрозділів системи управління шкільництвом розвинених країн світу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бочкар'єв В. И. Демократизация управления общим образованием в России [Электронный ресурс] / В. И. Бочкар'єв. – Режим доступа : www.teacher-edu.ru

2. Бойченко М. А. Реформування управління загальною середньою освітою: досвід США : монографія / М. А. Бойченко. – Суми : Видавництво СумДПУ ім. А. С. Макаренка, 2009. – 180 с.
3. Гаєвська Л. Дердавно-громадське управління загальною середньою освітою в Україні (друга пол. ХІХ – поч. ХХ ст.) : монографія / Л. А. Гаєвська. – Умань : СПД Жовтий, 2008. – 332 с.
4. Гречка Я. Р. Особливості державно-громадського управління освітою в Польщі / Я. Р. Гречка. – К. : АМУ, 2009. – 20 с.
5. Лебідь Є. Державно-громадський тип управління освітою: європейський досвід та українські реалії [Електронний ресурс] / Є. Лебідь. – Режим доступу : <http://www.eurorexhi.kiev.ua>.
6. Наука управління загальноосвітнім навчальним закладом / Т. М. Десятов, О. М. Коберник, Б. Л. Тевлін, Н. М. Чепурна. – Х. : Основа, 2003. – 240 с.
7. Об образовании: Закон Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mon.gov.ru>.
8. Пекельна В. С. Управління школою / В. С. Пікельна, О. А. Удод. – Д. : Альфа, 1998. – 284 с.
9. Поташник М. М. Управление современной школой (В вопросах и ответах) / М. М. Поташник, А. М. Моисеев. – М. : Новая шк., 1997. – 352 с.
10. Приков Є. М. Управління навчальним закладом : навч. посіб. / Є. М. Хриков. – К. : Знання, 2006. – 365 с.