



Теорія і методологія освіти

Освітній округ як багатофункціональний механізм державно-громадського управління у регіоні



Юрій СОЛОВЙОВ,

кандидат історичних наук, доцент, директор департаменту освіти і науки
Донецької облдержадміністрації

У контексті процесів інтеграції України у світовий освітній простір, реформування національної системи освіти актуалізується проблема вибору найефективніших шляхів підвищення якості освітніх послуг, забезпечення рівного доступу всіх громадян до якісних знань та можливостей і свободи вибору в освіті, що зумовлює потребу модернізації змісту освіти та її організації відповідно до світових тенденцій і вимог ринку праці в умовах неперервної освіти та розвитку державно-громадської моделі управління.

З огляду на нинішні соціально-економічні перетворення в Україні постає запитання: як забезпечити реалізацію прав дітей на отримання якісних освітніх послуг незалежно від місця проживання, відповідно до їхніх нахилів і уподобань, щоб підготувати компетентного, конкурентоспроможного, успішного випускника української загальноосвітньої школи?

Пошук інноваційних моделей організації навчання актуалізував ідею створення освітніх округів. *Освітній округ* є державним і громадським суб'єктом, центром освіти, науки і культури, що не лише задовольняє потреби громади, а й виступає як виробник освітніх послуг. Нині перед освітянами стоїть важливе завдання: побудова нової моделі управління освітою, що орієнтує освітні процеси не на відтворення, а на розвиток. Вона має бути демократичною та відкритою, забезпечувати державне управління з урахуванням громадської думки. Як наслідок, змінюються навантаження, функції, структура та стиль центрального й регіонального управління освітою.

Звернувшись до історичних джерел, переконаємося, що державно-громадське управління фахівці вважають невід'ємною ознакою цивілізаційного поступу людства взагалі й українського суспільства зокрема. Історичним підґрунтям формування сучасних підходів до державно-громадського управління можна вважати Звичаєве право Київської Русі, Магдебурзьке право, військово-адміністративне самоврядування часів Української козацької

держави, II Універсал Центральної Ради та Конституцію УНР від 29 квітня 1918 року.

У 20-х роках ХХ століття державно-громадське управління було широко представлене діяльністю шкільних рад, що мали досить значні повноваження, серед яких, зокрема, видання організаційних інструкцій, наказів і постанов у справах, що стосуються всіх установ шкільного закладу; обрання президії шкільного закладу та рекомендація кандидатури його керівника у вищі інстанції; розгляд та затвердження річного звіту про наукову, шкільну й практичну діяльність закладу; розгляд загального кошторису видатків і прибутків по ньому, що подається на затвердження органів управління шкільного закладу; прохання про зміну і доповнення Положення про шкільний заклад тощо. Це лише незначна частина тих прав, які делегувалися шкільним радам.

Сучасна історія самоврядування в Україні починається від 90-х років. Механізми розвитку регіональних освітніх систем визначено, зокрема, у Законі України «Про освіту», а Постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. затверджено «Положення про освітній округ», в якому зазначено, що округ – це добровільне об'єднання навчальних закладів системи дошкільної, загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної та вищої освіти в межах адміністративно-територіальних одиниць, які спрямовують свою діяльність на створення умов для здобуття громадянами загальної середньої освіти, впровадження допрофільної

підготовки і профільного навчання, поглиблене вивчення окремих предметів, забезпечення всебічного розвитку особистості, а також закладів культури, фізичної культури і спорту, підприємств і громадських організацій [7].

Основною законодавчою базою, що визнана юридичним обґрунтуванням необхідності впровадження державно-громадського управління в загальноосвітньому навчальному закладі, стали документи, які уможливили не лише створення дієвої системи засобів правового регулювання державно-громадського управління закладом освіти, а й дали змогу конкретизувати, доповнити її внутрішніми нормативними актами. Це Статут, Положення про раду закладу освіти, Піклувальну раду, батьківський комітет загальноосвітнього навчального закладу, Угода про співпрацю між педагогічною радою та радою закладу освіти, Правила внутрішньошкільного розпорядку та Єдині вимоги до учнів у закладі освіти.

Об'єктивний аналіз розвитку державного управління освітою здійснюється такими вченими, як В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, М.В. Князев, В.І. Луговий, В.К. Майборода, Н.Р. Нижник та ін. Проблеми державно-громадського управління досліджуються в працях В.П. Андрущенка, С.І. Гончаренка, Д.І. Дзвінчука, І.А. Зязюна, В.Г. Кременя, С.В. Крисюка, В.І. Лугового, Т.О. Лукіної, В.С. Лутая, В.К. Майборода, С.В. Майборода, В.С. Пікельної, Н.Г. Протасової та ін. На забезпечення гнучкої, ефективної системи державно-громадського управління освітою спрямовує «Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки» [5].

Мета статті – показати ефективність функціонування системи державно-громадського управління освітнім округом у регіоні, за допомогою якого можна здійснити головне завдання сучасної освіти: виховання та підготовка молодого покоління, яке здатне оцінити, впровадити, а головне – зберегти і розвивати демократичні ідеї.

Об'єднання навчальних закладів в освітній округ можна вважати особливою інноваційною педагогічною моделлю, що забезпечує спільну діяльність, регулюється єдиними нормативно-правовими актами і має спільні цілі. Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. «Про схвалення методичних рекомендацій щодо складення регіональних планів створення освітніх округів та модернізації мережі професійно-технічних, загальноосвітніх навчальних закладів, у тому числі шкіл-інтернатів» [8] у кожному місті та районі Донецької області було прийнято рішення про створення освітніх округів.

Вивчення питання становлення й розвитку освітніх округів у Донецькій області дає підставу зробити висновок про те, що сьогодні на Донеччині функціонує 231 освітній округ, зокрема 87 – на базі сільських районів, до яких підвозиться більш як 350 учнів. Освітніми округами охоплено: 260 опорних закладів, 365 міжшкільних факультативів, 279 консультативних пунктів.

Найбільш активно здійснюють діяльність щодо налагодження функціонування освітніх округів відділи освіти міст Красний Лиман (10 округів), Макіївка (9 округів), Маріуполь (9 округів), Артемівськ (7 округів) та райдержадміністрації Амвросіївського (10 округів), Волноваського (9 округів), Слов'янського (9 округів) районів.

Освітній округ – явище багатофункціональне. Розглянемо детально кожну з функцій освітніх округів:

- *управлінська* – завдяки діяльності Ради округу репрезентується громадсько-державне управління;
- *інноваційна* – з впровадженням новаторських ідей та використанням новостворених законодавчих актів з'являється можливість цілеспрямованого проектування й організації педагогічного процесу з оптимально сприятливою ситуацією для розвитку особистості, здатної до успішної життєдіяльності в умовах сучасного суспільства;

- *навчально-виховна* – поряд із основним навчально-виховним процесом здійснюється допрофільна підготовка школярів, підвищується рівень профільного навчання, утверджується свідоме професійне самовизначення особистості, забезпечується неперервність і дистанційність навчального процесу;

- *методична* – на основі конкретної ситуації визначаються індивідуальні завдання методичної роботи в кожному закладі;

- *представницька* – школа є соціокультурним центром району (особливо в сільській місцевості), міста; осередок культури і просвітництва громади;

- *інформаційна* – надання певної інформації та її використання для ефективного функціонування освітніх округів. Інформаційне забезпечення розглядають як спеціально організовану систему відбору, опрацювання, зберігання та подальшого використання визначеної інформації, що відображає основні напрями навчально-виховного процесу.

В умовах сьогодення завдяки освітнім округам, на нашу думку, можна знайти спосіб вирішення багатьох проблем для кожного з учасників навчально-виховного процесу. Проаналізуємо можливості, що відкриваються для дітей, їхніх батьків чи осіб, які їх замінюють, безпосередньо для закладів, що входять до освітнього округу і надають освітні послуги, та для органів місцевого самоврядування, зацікавлених в ефективному функціонуванні освітнього округу, на основі визначених пріоритетів:

а) *пріоритет «Дитина»* дає змогу:

- реалізувати освітні індивідуальні можливості школярів;

- створювати умови для ранньої професіоналізації учнів старших класів;

- орієнтувати учнів передвипускних класів на вимоги регіонального ринку праці;

- урізноманітнювати освітні послуги, що надаються учням на території освітнього округу;

б) *пріоритет «Заклад освіти»* гарантує:

- ефективне використання творчого потенціалу педагогічних працівників навчальних закладів;

– оновлення та модернізацію матеріально-технічної бази;

– пропагування передового практичного досвіду, стимулювання професійного зростання, підвищення фахової майстерності педагогічних кадрів;

– підвищення статусу закладу завдяки поліпшенню та урізноманітненню освітніх послуг;

в) *пріоритет «Батьки чи особи, які їх замінюють»* забезпечує:

– отримання більш якісних освітніх послуг дітьми;

– скорочення фінансових ресурсів, передбачених для витрат на отримання дитиною додаткових освітніх послуг, через територіальну зосередженість бажаних закладів освіти відповідно до індивідуальних потреб за місцем проживання;

– можливість вибору додаткових освітніх послуг, що сприятимуть усвідомленому вибору професії і життєвого самовизначення дитини;

г) *пріоритет «Органи місцевого самоврядування»* дає змогу:

– забезпечити оптимізацію мережі навчальних закладів для реалізації прав представників громади на освіту;

– зменшити негативний резонанс у громаді через процеси оптимізації та реорганізації;

– сконцентрувати науковий, культурний, матеріально-технічний та фінансовий потенціал міста, району для розв'язання актуальних проблем функціонування системи освіти;

– впроваджувати у закладах освіти сучасні навчально-виховні та управлінські технології;

– забезпечувати більшу маневреність роботи бюджетів різних рівнів (міського, районного, обласного).

Освітній округ за всіма своїми ознаками є соціально-педагогічною системою, що забезпечує оптимальну взаємодію кадрових, матеріально-технічних, фінансових, соціально-економічних ресурсів певної території у формуванні конкурентоспроможної особистості, компетентної та мобільної на ринку праці, спроможної навчатися впродовж життя; реалізує функції управління відповідно до традиційної теорії управління закладом освіти; передбачає залучення до управлінських процесів широкий загал, педагогічну та батьківську громади, громадські організації.

Соціально-педагогічна система освітнього округу вирізняється особливостями управління; сутністю та складовими робочих навчальних планів усіх навчальних закладів як суб'єктів округу; використання педагогічних технологій і методик, що відповідають обраним напрямам і профілям, традиціям; поєднання окремих елементів навчально-виховного процесу; спільними позааурочними заходами тощо. Такий підхід забезпечує актуалізацію потенціалу людських ресурсів, посилення функцій самоуправління, єдність та узгодженість діяльності людей, навчальних закладів та закладів

культури і спорту, підприємств, громадських організацій у межах округу, спрямовує управління на приведення соціальних процесів на певній території у відповідність з об'єктивними потребами розвитку регіону.

Отже, *управління освітнім округом* – це діяльність системи, спрямованої на створення прогностичних, педагогічних, психологічних, кадрових, матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових, ергономічних, медичних умов, необхідних для ефективного функціонування й розвитку всіх суб'єктів округу та реалізації його цілей.

Сучасна система управління сферою освіти має розвиватися як державно-громадська, враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономії навчальних закладів, конкурентоспроможності освітніх послуг. Як зазначає президент НАПН України Василь Кремень, «запорукою прогресивних змін в освіті України має стати утвердження державно-громадської моделі управління нею, урівноваження впливу державного та громадського чинників на стан і перспективи розвитку системи освіти набуває вирішального значення» [4].

Як відомо, державно-громадське управління – це управління, в якому поєднується діяльність суб'єктів управління державної та громадських інституцій, що ґрунтується на добровільному встановленні державою та громадянами певних обов'язків в управлінні освітою. Тож, впровадження в життя державно-громадської моделі управління має передбачати створення і забезпечення активної участі в управлінні закладу освіти таких структур, як: адміністрація школи, педагогічна рада, піклувальна рада, учнівське самоврядування, батьківський комітет, рада школи. Важливо, щоб до складу піклувальної ради входили 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, піклуватися про учасників навчально-виховного процесу, а й здійснювати громадський контроль за всією його діяльністю, зокрема, адміністративного апарату. До речі, про особливий статус Піклувальних (попечительських) рад у Російській імперії свідчить те, що почесні попечителі та доглядачі закладів освіти мали статус державних службовців.

Зміст такої управлінської моделі складається з діяльності суб'єктів державно-громадського управління, що здійснюється за трьома напрямками: демократизація діяльності органів державної влади й управління освітою; розвиток добровільних громадських організацій учасників освітньої діяльності (педагогів, органів учнівського й батьківського самоврядування); створення та організація діяльності громадських органів управління освітою, де представлено всі верстви населення.

Державно-громадське управління передбачає залучення громадськості до прийняття управлінських рішень на різних щаблях управлінської

вертикалі, яка починається з Міністерства освіти і науки України і закінчується учнем навчального закладу. Головними принципами такого управління закладом мають бути гуманізація, професіоналізм, науковість, адаптованість, цілеспрямованість, відкритість, толерантність.

Способи поєднання громадського та державного управління або залучення громадськості до прийняття управлінських рішень можуть бути різними. Г.В. Єльнікова визначає такі моделі державно-громадського управління:

- *модель структурно-громадського супроводу*, що передбачає на кожному управлінському щаблі відповідну громадську структуру, основним завданням якої є незалежна експертиза стану справ освітньої галузі, ведення діалогу з владними структурами для збалансування інтересів громадськості та органів управління загальною середньою освітою;

- *модель інформаційно-громадського супроводу*, що передбачає організацію зустрічних потоків інформації. Згори донизу надходить нормативно-правова інформація, а знизу догори – претензійна, реакція виконавців громадськості на нормативно-правову та суспільно-ціннісну інформацію;

- *модель субординаційно-проміжного партнерства*, що передбачає запровадження на всій вертикалі динамічних субординаційних стосунків. До виконання завдань залучається громадськість, і стосунки тимчасово перетворюються на партнерські [3].

Запровадження механізму державно-громадського управління освітою оптимізує співвідношення державного і суспільного в інтересах людини, соціуму і влади. Втілення в життя оновленої моделі управління освітою можливе за умов партнерських відносин у векторі взаємодії «школа – батьки», коли батьки відчують необхідність у повсякденній діяльності будь-якого суб'єкта освітнього округу, і найважливіше – існують демократичні, не заформалізовані стосунки між школою та батьківською громадою.

Розширення повноважень освітніх закладів і громадськості, їхня тісна взаємодія спричинять поступове звуження прямого директивного контролю державних управлінських структур, з'являться умови для формування управління, що ґрунтуються на засадах співробітництва, рівноправного партнерства всіх суб'єктів управлінських відносин, і, що не менш важливо в сучасних умовах, сприятимуть підвищенню статусу педагога, освітнього закладу, галузі освіти в певній місцевості та у країні в цілому.

Нині роль державно-громадського управління є ключовою, і управління означає цілеспрямований, комплексний, скоординований вплив як на весь процес успішного функціонування освітніх округів, так і діяльність його основних елементів, досягнення найбільшої відповідності параметрів його функціонування та результатів вимогам, нормам і стандартам.

Проте, незважаючи на ентузіазм освітян і зацікавленість громад, існує безліч проблем, які неможливо швидко розв'язати. Зокрема, це стосується питань забезпечення доступу до якісної освіти окремих категорій населення (сільські діти, особи з особливими освітніми потребами, діти мігрантів); відповідності освітніх послуг вимогам суспільства, зважаючи на державне замовлення щодо потреб ринку праці; вдосконалення змісту освіти (у тому числі навчальних планів, програм та підручників); зміцнення суспільної моралі, підвищення рівня культури поведінки і дітей, і сучасної батьківської громади тощо.

Однак є й позитивні результати створення освітніх округів у регіоні:

- підвищення доступності та якості освіти;
- введення мережевої організації навчання у старшій школі та інших освітніх закладах;
- створення умов для ефективної організації вищої освіти;
- підвищення ефективності управління системою освіти;
- використання освітніх центрів як соціально-культурних ресурсів для всього населення;
- створення потужної технологічної бази первинної професійної підготовки старшокласників;
- підвищення конкурентоспроможності учнів при подальшому їхньому навчанні у ВНЗ за обраним профілем, з урахуванням потреб ринку праці міста та регіону;
- створення умов для саморозвитку та отримання професії мешканцями міста (селища, мікрорайону);
- забезпечення доступу особам з особливими потребами до освітніх та інформаційних ресурсів, що сприятиме створенню безбар'єрного середовища для дітей з обмеженими фізичними можливостями, отриманню ними якісної освіти, як наслідок – їх успішної соціалізації та інтеграції в суспільство.

Практика реалізації моделі організації освіти через освітні округи в Донецькій області дає змогу зробити такі узагальнення. Освітній округ як цілісна система, що поєднує в собі педагогічні, психологічні, економічні та інші процеси, підвищує доступність якісної освіти, забезпечує належні умови для формування життєвих компетентностей школярів, дає більше можливостей для розвитку їхніх творчих та інтелектуальних здібностей.

Межі освітнього округу не обов'язково повинні збігатися з адміністративно-територіальним поділом регіону. Саме освітній округ як нова організаційна структура, що функціонує на відповідній території та входить до соціально-економічної системи певного адміністративно-територіального регіону, може забезпечити отримання якісних освітніх послуг та неперервність освіти на основі впровадження нових педагогічних технологій і методик, реалізації інноваційних програм та проєктів, активізації дослідно-експериментальної діяльності тощо.

Суб'єкти освітнього округу можуть взаємодіяти між собою, мати партнерські відносини з громадою. Співпраця навчальних закладів дає змогу досягти раціоналізації освітньої мережі, а також здійснювати стратегічне планування їхнього розвитку. Це відбувається шляхом посилення спільної участі шкіл в організації освітнього процесу. На основі взаємодії з закладами культури, спорту, підприємствами та громадськими організаціями у межах освітнього округу, в навчальних закладах створюються умови для реалізації нововведень, що сприяє формуванню своєрідної мережевої системи освіти. У результаті запровадження міжшкільної співпраці партнерські відносини одного навчального закладу з батьками і громадою стають надбанням усього освітнього округу.

Навчальним закладам, що успішно взаємодіють, більше довіряють батьки та місцева громада, отже їм легше залучати додаткові ресурси. Саме ці форми взаємодії дають змогу краще та ефективніше розподіляти й використовувати ресурси, створюють умови рівного доступу до якісної освіти для якомога більшої кількості дітей.

Основним спонукальним чинником у процесі створення освітніх округів має бути насамперед забезпечення досягнення європейського рівня якості й доступності освіти громадянами шляхом створення реальних умов для отримання необхідних знань, умінь та навичок. І найголовніше – створення освітнього округу має бути зорієнтоване на розвиток і модернізацію освіти. Його головна мета – це підвищення якості освіти та її відповідність сучасним стандартам завдяки ефективному використанню потенціалу ресурсів кожного навчального закладу, координації та консолідації зусиль усіх суб'єктів освітнього округу, їх залучення до державно-громадського управління навчально-виховним процесом у регіоні.

Література

1. *Балыхин Г.А.* Управление развитием образования: организационно-экономический аспект / Г.А. Балыхин. – М.: Экономика, 2003. – 428 с.
2. *Відничук М.* Освітні округи // М.Відничук, Н.Мельник. – К.: Шкільний світ, 2010. – 128 с.
3. *Єльнікова Г.В.* Основи адаптивного управління: тексти лекцій / Г.В. Єльнікова. – Х.: Основа, 2004. – 128 с.
4. *Кремень В.Г.* Державно-громадська модель управління освітніми змінами // Директор школи. – 2001. – №4.
5. *Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки* [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf>
6. *Поташник М.М.* Управление современной школой (в вопросах и ответах): Пособие для руководителей органов управления и органов образования // М.М. Поташник, А.М. Моисеев. – М.: Новая школа, 2006. – 352 с.
7. *Про затвердження Положення про освітній округ:* Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. №777 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/777-2010-%D0%BF>
8. *Про схвалення методичних рекомендацій щодо складення регіональних планів створення освітніх округів та модернізації мережі професійно-технічних, загальноосвітніх навчальних закладів, у тому числі шкіл-інтернатів:* Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. №675-р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/675-2012-%D1%80>



Анотації

Юрій СОЛОВЙОВ

Освітній округ як багатофункціональний механізм державно-громадського управління у регіоні

У статті здійснено аналіз суспільних передумов та різнорівневих причин, що стали поштовхом до активізації діяльності освітніх округів як нової соціально-педагогічної системи. Охарактеризовано функції інноваційної моделі освітніх округів, обґрунтовано необхідність запровадження державно-громадського управління в загальноосвітніх школах.

Ключові слова: освітній округ, соціально-педагогічна модель, державно-громадське управління.

Юрий СОЛОВЬЁВ

Образовательный округ как многофункциональный механизм государственного управления в регионе

В статье осуществлен анализ общественных предпосылок и разноуровневых причин, которые стали толчком к активизации деятельности образовательных округов как новой социально-педагогической системы. Дана характеристика функций инновационной модели образовательных округов, обоснована необходимость внедрения государственно-общественного управления в общеобразовательных школах.

Ключевые слова: образовательный округ, социально-педагогическая модель, государственно-общественное управление.

Yuriy SOLOVYOV

Educational district as multifunctional mechanism of state-public management in the region

The article deals with the analysis of public background and various level reasons that caused the intensification of activities of educational districts as a new social-pedagogical system. The functions of educational districts' innovative model are characterized, the necessity of implementation of state-public management in the schools is justified.

Keywords: educational district, social-pedagogical model, state-public management.