

УДК 373.5.014.3.014.553(477)

АВТОНОМІЯ ШКОЛИ ЯК СТРАТЕГІЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОСВІТИ (досвід європейських країн)

Олена Ковальчук

*Луцький національний технічний університет
вул. Львівська 75, 43018 Луцьк, Україна*

Розглянуто процес становлення автономії школи як стратегію децентралізації середньої освіти з огляду на досвід європейських країн; виокремлено переваги і недоліки, з яким може стикнутися школа на шляху до здобуття самостійності.

Ключові слова: реформування школи, автономія управління, децентралізація, європейський досвід.

Постановка проблеми. Початок ХХІ століття в Україні вирізняється вагомими політичними, економічними та соціальними змінами. Ринкова система взаємовідносин кардинально змінила психологію суспільства, зміст його потреб та систему цінностей і вплинула на всі сфери життя громадськості, зокрема й освіти. Це характеризується модернізацією змісту освіти, форм і методів, розробкою та апробацією нових освітньо-психологічних технологій, виникненням нових типів навчальних закладів, наданням їм автономії.

Автономія навчальних закладів потрібна не сама по собі, а як необхідна умова реалізації відкритості, диверсифікації та здатності до змін національної системи освіти. У галузі вищої освіти України вже зроблено вагомі кроки до легітимного здобуття автономії: Кабінет Міністрів України підтримав пропозицію міністра освіти і науки Івана Вакарчука щодо ухвалення нового закону “Про вищу освіту”. У новій редакції будуть внесені зміни до статей закону, які суттєво розширяють автономію та академічні свободи для національних вищих навчальних закладів та сприятимуть реальному входженню вітчизняної вищої школи до світового та європейського освітньо-наукового простору [9].

У галузі початкової і середньої освіти України перший крок до автономії зроблено у жовтні 2009 року. Виступаючи на відкритому засіданні Кабінету Міністрів, присвяченому проблемам освіти в Україні, Прем’єр-міністр Юлія Тимошенко зазначила, що “реформування школи впроваджуватиметься поетапно... з 1 січня наступного (2010) року усі школи матимуть фінансову автономію, тобто кожна з них відкриє власний банківський рахунок, на який надходитимуть кошти з бюджету та благодійні

внески, а також матиме власну бухгалтерію” [8]. В Україні повну фінансову автономію мають тільки приватні школи, а в інших країнах Європи така система фінансування діє в кожному навчальному закладі. Чи допоможе школам така фінансова незалежність? Чи зможуть шкільні керівники розпорядитися ресурсами, не маючи відповідного досвіду? Сьогодні на ці запитання важко відповісти.

Європейська школа набула значний досвід у процесі становлення автономії загальноосвітнього навчального закладу. Реформування освіти шляхом надання самостійності навчальній установі відбувається через зміни:

- фінансування школи;
- змісту освіти та контролю його якості;
- управління школою і шкільною системою.

Історія цих змін у Західній Європі налічує не один десяток років, і сьогодні про них можна вести мову як про усталену практику. Тому для української освіти було б доцільно перейняти передовий досвід європейських країн у галузі реформування освіти, забезпечення автономії школи, децентралізації управлінських рішень зокрема. Крім того, зазначене положення регламентується “Національною доктриною розвитку освіти”, яка передбачає розв’язання складних завдань інтеграції України до європейського та світового освітнього простору: “...розвиток ринку освітніх послуг... розширення міжнародного співробітництва, моніторинг та використання кращого зарубіжного досвіду у сфері освіти тощо” [4, с. 5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З кінця 90-х років, у межах європейської інтеграції, почали проводитися систематичні порівняльні дослідження систем освіти європейських країн, що знайшло своє відображення в численних публікаціях – статтях і монографіях. У них детально проаналізовано всю сукупність питань сучасної освіти. До питання реформування європейської середньої освіти зверталися М. Авраменко, Г. Алексеєвич, А. Алексюк, Л. Матвієнко, О. Локшина, Л. Пуховська, С. Савицька-Вильгусяк. Співробітники лабораторії порівняльної педагогіки Інституту педагогіки АПН України (Г. С. Єгоров, Н. М. Лавриченко, Б. Ф. Мельниченко) приєдналися до цього напрямку досліджень, обравши планову наукову тему “Тенденції реформування загальної середньої освіти в країнах Європейського Союзу”. Результати цього дослідження викладені в однойменній монографії. Суттєве дослідження, присвячене аналізу сучасних тенденцій реформування середньої освіти п’яти розвинених англomовних країн – США, Великобританії, Канади, Австралії та Нової Зеландії, – провела А. А. Сбруєва. Вона охарактеризувала провідні стратегії сучасних освітніх реформ, до яких належать централізаційно-децентралізаційна, стандарто-орієнтована, професійно-орієнтована та ринково-орієнтована. Науковці здебільшого описували структурні та стандарто-орієнтовані реформи в

країнах Європи, мало уваги зосереджували на децентралізаційних стратегіях реформування освіти (крім А. А. Сбруєвої), проявом яких є автономія навчального закладу у вузькому та широкому розумінні цього слова.

Певні поступу у зазначеному напрямку роблять наші російські колеги (О. Адамський, Т. Бочкарьова, В. Загвоздкін, А. Пінський, В. Тодосійчук), оскільки тема переходу від державного закладу освіти до автономної установи останніми роками стала досить актуальною в Росії, особливо після ухвалення федерального закону від 03.11.2006 р. № 174-ФЗ “Про автономні установи” та постанови від 28.05.2007 р. № 325 “Про затвердження форми пропозиції про створення автономного закладу шляхом зміни типу існуючої державної чи муніципальної установи”.

Після постанови Прем’єр-міністра України Юлії Тимошенко про перехід середніх шкіл до автономії, що передбачає самостійне керування фінансовими ресурсами, тема децентралізації освіти шляхом перетворення загальноосвітніх навчальних закладів в автономні установи стала актуальною і в Україні.

Тому **метою** нашого дослідження є розглянути необхідність становлення автономії школи як прояву процесу децентралізації середньої освіти з огляду на досвід європейських країн у цій галузі та визначити переваги і недоліки, з якими може стикнутися школа на шляху до здобуття самостійності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розвиток системи освіти тісно пов’язаний з ефективністю функціонування освітньої установи та залежить від ступеня її автономії. Юридична чи економічна самостійність дає змогу школі адекватно реагувати на зміни, що відбуваються в світі, в навколишньому середовищі.

Для України пошук власних підходів до вирішення цієї проблеми в умовах переходу економіки країни до світового ринку та європейського інтеграційного економічного простору вимагає вивчення і адаптації зарубіжного досвіду задля загальної тенденції до єднання та входження у європейський освітній простір.

Як вважають зарубіжні дослідники, “більшість європейських країн вже пережили кризу освітніх установ” [1, с. 56]. Це виявилось:

- по-перше, в нездатності системи виконувати свої головні функції (наприклад, бути інститутом всебічного розвитку особистості);
- по-друге, у високому ступені централізації в управлінні освітою (відповідно до концепції єдиної системи освіти центральні органи влади несуть відповідальність за неправильне функціонування системи);

- по-третє, в монополії держави на освіту (наприклад, 91% початкової освіти в Італії контролюється державою, у Франції цей показник становить 86%, у Німеччині – 98,5%, у Греції – 97, 8% [7, s. 56]);
- по-четверте, у вилученні з політичних програм освіти як пріоритетного напрямку, особливо, на фінансовому рівні. З 1995 р. реальні державні витрати на освіту доуніверситетського рівня більшості країн світу у процентному співвідношенні до валового національного продукту трохи збільшилися або залишилися незмінними на рівні приблизно 5,5%. Згідно з результатами дослідження міжнародного інституту планування освіти, приблизно 12% витрат більшості розвинених європейських країн становлять витрати на освіту: 11% – на фінансування освітніх установ, 1% – субсидії у недержавний сектор [10].

Одним з найбільш значимих процесів після виходу з кризи в галузі освіти переважної більшості країн Європи стала реструктуризація управління освітою, яка передбачала як процес централізації, так і децентралізації. Децентралізація освіти в країнах Західної Європи особливо яскраво проявилась у другій половині 80–90-х роках, оскільки відбувалася в якісно новому економічному і політичному контексті глобалізаційних перетворень [4, с. 98]. Це питання висвітлено у низці міжнародних досліджень, в яких проаналізовано практику реформування освіти в країнах ОЕСД [OECD, 1992; Ainley J., Abu-Duhou I., 1999; Bottani N., 2000; McKenzy P., 2000;] Європейського Союзу та у ширшому колі країн, реформаторську активність яких досліджували експерти світового банку та ЮНЕСКО [Cooper R., 1997; Gainor C., 1998; McGinn, 1999]).

Проте одним з найбільш результативних проявів децентралізації освітніх систем в контексті сучасних реформ у країнах Західної Європи стало питання надання навчальним закладам автономії у широкому і вузькому змісті цього слова.

Автономія (грец. *αυτο* – “сам” і грец. *νομος* – “закон”) – право самостійного здійснення державної влади чи управління, надане якійсь частині держави, що здійснюється в межах, передбачених загальнодержавним законом або конституцією [5]. Для галузі освіти трактування автономії має трохи інший зміст: “Автономія – це право академічних інституцій на самостійний вибір засобів реалізації завдань, поставлених перед ними або ними ж визначених” [3]. Для школи автономію чи самостійність можна тлумачити як право діяти відкрито, вільно чи незалежно від державного законодавства.

Загалом можна твердити, що автономія вільної школи охоплює три аспекти самостійності загальноосвітнього закладу: юридичний (чи правовий), економічний та педагогічний.

1. Правовий аспект.

Правовий аспект, пов'язаний з ідеєю громадянського суспільства і демократії, ґрунтується на традиційних правах і свободах та забезпечує права суб'єктів правовідносин у галузі освіти

Далеко не всі проблеми сучасної школи держава в змозі вирішити. Відповідно, відповідальність за реалізацію своїх життєвих інтересів беруть на себе громадяни. Саме з цією метою до діяльності і керівництва закладом освіти залучаються автономні некомерційні організації. Вони формують у громадян готовність взяти на себе відповідальність за вирішення будь-яких завдань, а не чекати на допомогу держави. Автономія школи формується не для громадян, а самими громадянами, батьками. Адже за виховання дітей несе відповідальність спочатку сім'я, а не навчальна установа. Школа (не залежно від рівня автономії) лише сприяє всебічному розвитку дитини.

Одним із проявів правового забезпечення автономії школи у багатьох європейських країнах є перехід до державно-громадського управління освітою. Його розглядають як “процес поєднання різноспрямованої діяльності державних та суспільних суб'єктів управління в інтересах людини, соціуму, влади”, а предметом його є “взаємоузгодження та спрямування дій різних за природою і напрямом сил на розвиток освітньої системи” [2].

Піонером у процесі децентралізації управління освітою можна вважати Великобританію, яка першою законодавчо надала право батькам спочатку обирати школу відповідно до здібностей їхніх дітей, а не згідно із статками сім'ї, відповідно до схеми сприяння в отриманні місця на навчання – Assisted Places Scheme (реформа 1980 року – Education Act 1980). А реформа 1986 року офіційно утвердила участь громади в управлінні школою через введення у школі керівного органу – governing body – опікунська чи піклувальна рада. Рада, до якої входять батьки, директор школи, представники вчительського колективу, бізнесових структур, місцевої громади та місцевого органу освіти (LEA), стає своєрідним контролюючим органом, що може здійснювати зовнішню інспекцію школи, її фінансовий аудит, приймати на роботу працівників та ініціювати зміну статусу школи (запровадити статус грантової (до 1997 р.) або спеціалізованої школи) [4, с. 40–43].

“Естафету” реформування схеми управління школою, із залученням батьків, учнів та бізнес-структур до керівництва навчальним закладом, перейняли й інші країни Європи. Зокрема, 1988 року – Бельгія, 1989 року Франція (закон “Про орієнтацію освіти”), 1991 року Швеція (“Акт про розвиток і менеджмент в галузі шкільної освіти”), у 1993–1994 роках – Австрія.

Зазначимо, що саме участь громади в управлінні школою забезпечує оптимальне задоволення потреб та інтересів учасників освітнього процесу за

наявності відповідної взаємодії громадськості і владних структур, що сприяє децентралізації управління освітою й автономії діяльності навчальних закладів.

2. Економічний аспект.

Економічний аспект надання школам автономії передбачає господарчо-фінансову самостійність школи, разом з формуванням та використанням фінансових засобів, володінням та користуванням власністю; набором та навчанням кадрів. Перехід до нового статусу передбачає розгляд школи як підприємства сфери послуг і очікує від автономної школи збільшення орієнтації на реальні потреби громадян як споживачів. Відповідно, автономія школи підвищує “економічну ефективність” школи. Можливість самостійно розпоряджатися майном дає можливість ефективніше використовувати основні фонди, наприклад, для надання оплатних послуг, що допомагає перетворити бюджет школи з “бюджету виживання” в бюджет розвитку.

Основними компонентами реформування державного фінансування загальноосвітніх закладів у більшості європейських країн стали:

- надання школам можливості самостійно розподіляти кошти в межах отриманого від держави бюджету та власного фандрайзингу;
- збільшення повноважень опікунських рад шкіл у вирішенні фінансових та адміністративних питань школи;
- введення “фінансування за формулою” (конкурентна система поосібного фінансування залежно від кількості учнів, що ґрунтується на вільному наборі учнів у школи);
- надання школам можливості вийти з-під контролю місцевих органів освіти і зареєструватися як незалежні школи, які прямо фінансуються міністерством освіти і науки.

Проте, слід зауважити, що фінансуються європейські автономні школи частково державними коштами та частково альтернативними джерелами. Крім коштів, отриманих від бізнес-структур, філантропів, громадських та релігійних організацій (Бельгія, Франція, Великобританія, Нідерланди, Німеччина), значна фінансова підтримка надходить через гранти. Великобританія – країна, яка давно змогла налагодити ефективну систему роботи в цьому напрямку. Частка грантового фінансування в освіті Великобританії за останні десять років зросла так суттєво, що сьогодні становить від 5 до 10% загального фінансування.

Незважаючи на побоювання критиків децентралізаційних реформ, що надання школам самостійності у прийнятті рішень, а також залучення альтернативних джерел фінансування шкіл призведе до приватизації державних закладів освіти, школи з автономним управлінням, не відмовляючись від державних норм і програм, довели свою ефективність. Європейські самостійні школи підвищили вимоги до навчального процесу

задля покращення рівня досягнень учнів. І у цьому було своє раціональне зерно. Адже кожна школа – це унікальна установа з різним рівнем потреб, сподівань і здібностей учнів. Тому для керівництва школи, як і для школи в цілому, розширення сфери самоврядування має велике значення. По-перше, за умов самоврядування головна відповідальність у прийнятті рішень у керівництві школою лягає на директорів шкіл, по-друге, змінюється рівень вимог до педагогічного персоналу школи.

3. Педагогічний аспект.

Роздержавлення школи і надання їй свободи в широкому розумінні (на рівні фінансування, змісту освіти та управління освітнім закладом) – це умова для відповідальної роботи вчителів, координації зусиль між школою і сім'єю. Самоврядування – необхідна умова продуктивної школи. Надання свободи закладу освіти накладає на педагогів значну відповідальність, адже автономія школи передбачає не лише її фінансову незалежність, але й потребу в модернізації та освоєнні навчальних програм, оновленні системи якості загальної освіти, оновленні системи атестації шкіл та вчителів. Все це вимагає від вчителів не лише творчої ініціативи, інтуїції, але й високої працездатності, постійного вдосконалення професійної компетентності, самоаналізу і самоконтролю.

Ідею автономії з погляду педагогічного процесу спробував обгрунтувати Р. Штайнер [6]. Він першим довів необхідність педагогічної автономії з педагогічних позицій, а також запропонував структуру самоврядування школи, яку вважають класичною.

І справді, що найважливіше в школі, в живому педагогічному процесі? Це персональна зустріч вчителя і учня. Варто виділити так зване “педагогічне ставлення”, як первинну одиницю, зародок педагогічної дійсності. Це “педагогічне ставлення” ґрунтується на великій зацікавленості однієї людини (педагога) у розвитку іншої людини (вихованця). Найважливіше у школі – це безпосередня зустріч вчителя зі своїми учнями. Все інше будується на фундаменті цього особистісно зацікавленого контакту. Отже, кожний вчитель повинен продемонструвати свою педагогічну компетентність, що впливає на успішність педагогічного процесу.

Набуття школою самостійності має переваги і свої недоліки (ризики):

Е е к о н о м	Переваги	Ризики
	1. Можливість здійснювати майнові та індивідуально майнові права. 2. Частина майна є на праві оперативного керування, а майно, придбане коштом самої установи, – у її	1. Автономні установи за своїми зобов'язаннями самостійно відповідають за все належне їм майно, у разі ліквідації чи реорганізації установа може втратити частину майна. 2. Нестабільність доходів від

і ч н и й а с п е к т	<p>власності.</p> <p>3. Можливість відкривати рахунки в кредитних організаціях.</p> <p>4. Самостійність у використанні коштів відповідного бюджету, надано засновником для виконання повноважень, що забезпечують гарантії безкоштовної освіти.</p> <p>5. Самостійність у використанні коштів, зароблених самою автономною установою шляхом надання додаткових освітніх послуг.</p> <p>6. Можливість активніше залучати позабюджетні засоби завдяки участі в управлінні автономною установою представників бізнесу та громадських організацій, а також унаслідок підвищення відповідальності з боку батьків</p>	<p>додаткових освітніх послуг (залежно від потреб споживача).</p> <p>3. Відсутність фінансових нормативів місцевого рівня не дасть змоги виділити ту частину фінансових коштів, які необхідні школі для виконання своїх повноважень.</p> <p>4. Економічна залежність опікунської (спостережної) ради від впливу деяких її членів, які мають можливість надавати благодійність</p>
п е д а г о г і ч н и й	<p>1. Розкриття творчого потенціалу педагогічного колективу.</p> <p>2. Свобода викладання, вибору освітніх програм, плюралізм форм навчання.</p> <p>3. Шкільна автономія – модель громадянського суспільства. Це – ідеальні умови для формування громадянських навичок в учнів.</p> <p>4. Конструктивна співпраця сім'ї та школи.</p> <p>5. Необхідність щорічного звіту – страхівка від педагогічних і управлінських помилок</p>	<p>1. Відповідальність за педагогічні невдачі несе автономна установа.</p> <p>2. Вплив на освітню політику школи найбільш фінансово заможних членів спостережної (опікунської) ради</p>
п р а в н и	<p>1. Автономні заклади (установи) можуть бути засновниками інших юридичних осіб, якщо їхня діяльність відповідає головним цілям автономної установи.</p> <p>2. Автономні заклади підвищують</p>	<p>1. Законопроекти припускають норму, що обмежує створення автономної установи (органи влади можуть бути засновниками та мають право визначати перелік державних чи місцевих установ, тип яких не</p>

ч и й а с п е к т	відповідальність батьків за виховання та освіту дітей. 3. Автономні установи допускають більш демократичний стиль управління школою. 4. Залучення до управління школою ширших верств громадськості. 5. Відкритий доступ ЗМІ до основної шкільної документації. 6. Необхідність участі педагогічного колективу автономної установи в законотворчій діяльності	підлягає зміні). 2. Автономні установи (організації) можуть мати лише одного засновника. 3. Високий ступінь відповідальності автономної установи за всіма зобов'язаннями
--	--	--

Висновок. Питання реформування освіти України є наслідком і необхідною складовою розвитку інтеграційних процесів. Це означає, що є потреба у створенні умов, які забезпечують безперервне оновлення системи освіти відповідно до змін, що відбуваються в країні та світі. Одним з провідних аспектів реформування галузі освіти в світі та у європейських країнах зокрема є децентралізація управління та зміна форм власності закладів освіти.

Пріоритетною стратегією децентралізації освіти в країнах Європи є становлення шкільної автономії в широкому розумінні цього слова. Це передбачає юридичні, економічні та педагогічні зміни в організації роботи школи.

І хоча організація та робота автономної школи, крім переваг, має свої недоліки, проте значна кількість європейських автономних шкіл продемонструвала ефективність своєї роботи та високий рівень досягнень учнів.

Успіх діяльності автономного закладу значною мірою залежить від особистості директора, його ділових якостей та громадянської свідомості батьків, проте це теми для наступних досліджень.

-
1. Экономика образования. Дайджест за материалами зарубежной литературы 90-х годов. / Под ред. Н. П. Литвиновой. – Вып. 1. – СПб., 1997. – С. 70.
 2. Лікарчук І. Піклувальні ради в загальноосвітніх навчальних закладах: перші уроки // Рідна школа. – 2004. – № 5. – С. 3–5.

3. Проект Закону “Про внесення змін до Закону України “ПРО ВИЩУ ОСВІТУ” // www.osvita.ua
4. *Сбруєва А. А.* Тенденції реформування середньої освіти розвинених англосовітських країн в контексті глобалізації (90-ті рр. XX – початок XXI ст.): Монографія. – Суми: Козацький вал. 2004. – 500 с.
5. [Українська радянська енциклопедія](#) / за ред. М. Бажан. – 2-ге вид. – К., 1974–1985.
6. *Штайнер Р.* Познание человека и учебный процесс / Пер. с нем. – М.: Парсифаль, 1998. – 128 с.
7. *Liket T.* Schulautonomie im niederlaendischen Staatsschulwesen // Fragen der Freiheit. – 1994. – Folge 229. – S. 10.
8. www.korespondent.net
9. www.mon.gov.ua
10. www.unesco.org/iiep

**SCHOOL AUTONOMY AS A STRATEGY OF DECENTRALIZATION
POLICY IN EDUCATION
(based on the European countries' experience)**

Olena Koval'chuk

*National Technical University of Luts'k
L'vivs'ka Str., 75, UA – 43018 Luts'k, Ukraine*

The article defines the process of school autonomy formation as a strategy of secondary education decentralization in the terms of the European countries' experience. It shows the advantages and disadvantages, which school may encounter on the way to get independence.

Key words: school reform, autonomy of management, decentralization, European experience.

**АВТОНОМІЯ ШКОЛЫ КАК СТРАТЕГИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ
ОБРАЗОВАНИЯ
(опыт европейских стран)**

Елена Ковальчук

*Луцкий национальный технический университет
ул. Львовская 75, 43018 Луцк, Украина*

Рассмотрен процесс становления автономии школы как стратегии децентрализации среднего образования с учетом опыта европейских стран в этой области. Выделены преимущества и недостатки, с которыми может столкнуться школа на пути к получению самостоятельности.

Ключевые слова: реформирование школы, автономия управления, децентрализация, европейский опыт.

Стаття надійшла до редколегії 17.02.2010
Прийнята до друку 10.03.2010