

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Ольга КОЛОВІЦКОВА, Юрій ЛУКОВЕНКО,
Володимир НІКІТІН, Наталія СЛУХАЙ,
Сергій СЛУХАЙ, Валентин ЯКУШИК

Copyright © 2005

ПЕРЕДМОВА

Ця програмна робота є другою спробою запропонувати для публічного обговорення своє бачення ситуації і перспектив розвитку української освіти групою незалежних дослідників. Перша (Ю. Луковенко, О. Коловіцкова, В. Нікітін, В. Якушик “Проблеми і перспективи реформування освіти в Україні” // Директор Школи. – 2002. – № 21–22) була підготовлена під час розробки Національної доктрини розвитку освіти. Її основні змістовні положення, на нашу думку, зберегли актуальність і сьогодні. В рамках проекту “Розвиток освітньої політики на місцевому рівні в Україні” за підтримки програми МАТРА нідерландські експерти запропонували низку питань, які точніше формулювали завдання й уточнювали напрямки діяльності проекту. В ситуації тривалих дискусій перелік цих питань був підготовлений. Українські експерти — учасники проекту — відповідали на них у режимі листування та усних обговорень із зарубіжними партнерами та з іншими українськими учасниками проекту під час семінарів, тренінгів і публічних заходів у Києві, Львівській і Херсонській областях, в інших регіонах України.

Так сталося, що запланована для аналізу ситуації на початку проекту (який

стартував у грудні 2002 року) остаточна редакція цієї роботи побачила світ лише наприкінці 2004 року. Фактично випуск його можна вважати присвяченим офіційному завершенню проекту, що тривав два роки (грудень 2004). Але обговорення й редагування попередніх варіантів зробленого, дискусії між експертами, спровоковані окремими положеннями попередніх варіантів цього програмного документу, зауваження учасників та управлінців, відігравали свою роль із самого початку реалізації проекту і до його завершення.

Автори вдячні Міністерству освіти і науки України в особі І.М. Буденної та П.Б. Полянського, Адміністрації Президента України в особі В.Г. Лукомського, Міністерству економіки та з питань європейської інтеграції України в особі Ю.М. Вітренка та С.А. Романюка, директорам сільських шкіл — Ярославу Дробиняку (Тартаківська школа) та Галіні Медвецькій (Мостівська школа Сокальського району Львівської області), Анатолію Носенку (Семенівська школа) та Олегу Мельниченку (Василівська школа Каховського району Херсонської області), обласним управлінням освіти Львівської і Херсонської областей, зокрема, М.Г. Брегіну, В.Ф. Петрову, Б.М. Біляк, М.Б. Кухаруку та Л.І. Мосіній, районним відділам освіти Сокальського та Каховського районів, зокрема,

Р.Т. Монастирському та Т.В. Богачук, Міністерству закордонних справ Королівства Нідерландів в особі Йос Уїтерлінде (Jos Uijterlinde) за їхню співпрацю і надану в рамках проекту “Розвиток освіти на місцевому рівні в Україні” можливість підготувати та опублікувати цей програмний документ.

Ми особливо завдячуємо голландським експертам, учасникам проекту — Клаас Атсма (Klaas Atsma), Соломону Когену (Solomon Cohen), Паулу де Ноєру (Paul de Nooijer), Роелин Тиммерман (Roelien Timmerman), Кейсу Хаммінку (Kees Hammink), Анс Шмулдерс (Ans Smulders) — за їхні критичні зауваження, висловлені під час підготовки цього документу, за участь у польових дослідженнях, що сприяли формулюванню окремих положень, а також за дискусії, котрі допомогли українським експертам відстояти власний погляд і сформулювати політичні рекомендації.

Винятково позитивне ставлення і щирість висловлюємо ректору Тернопільської академії народного господарства, голові редакційної ради журналу “Психологія і суспільство”, доктору економічних наук, професору, Заслуженому діячеві науки і техніки України Сергію Іллічу Юрію та головному редактору цього журналу, доктору психологічних наук, професору Анатолію Васильовичу Фурману за надану можливість оприлюднити результати нашої тривалої інтелектуальної праці в теоретико-методологічному часописі, що сприятиме конструктивному розголосу серед національної еліти прогресивних ідей, концептів і підходів на шляху входження України до європейського освітнього і соціокультурного простору.

ВСТУП

Чи є своєчасними зусилля з реформування освіти? Чи потрібно реформувати середню освіту? Чи були успішними попередні спроби це зробити? Що

змінилося в суспільстві з того часу, як відбулося обговорення значущості освітньої реформи?

Оцінки попереднього періоду реформування середньої освіти різні. У суспільстві домінує розуміння того, що міняти щось в освіті не так просто, як здавалося раніше. Критика за невиконання державою своїх намірів та зобов'язань вже перестала цікавити й “вийшла із моди”. Міністерство освіти і науки України докладає багато зусиль щодо реформування освітньої сфери. Але все ще залишається багато проблем, які не можуть чекати. Вкажемо на деякі з них.

■ Низька заробітна плата та соціальна незахищеність учителів негативно впливають на якість освіти, не дозволяють підтримувати на належному рівні кваліфікацію педагогів.

■ Старі підручники, зміст і методи викладання освіти не задовольняють сучасні вимоги щодо її якості у розвиненому світі; сучасний і майбутній інтелектуальний потенціал освітньої сфери вимагає більше інвестицій.

■ Навіть наявні обмежені ресурси на освіту витрачаються неефективно. В освіті задіяно занадто багато сил, різноманітних суб'єктів, котрі мають свої, а не державні інтереси. Недосконалість системи управління призводить до браку коштів, недостатньою є прозорість їх використання.

■ Освіта дотепер оцінюється за внутрішніми критеріями. Оцінки щодо визнання ролі середньої загальної освіти в організації успішного життя людини, економіці відсутні і не застосовуються ані органами управління освітою, ані суспільством.

■ Розширення суспільства робить все менш доступною якісну освіту для все більшої кількості дітей. Бідність переходить у спадщину, й освіта — з її нерівним доступом і поділом на елітні та звичайні школи — стає механізмом відтворення соціальної нерівності.

Існує ризик, що без розв'язання цих проблем інновації, які намічені Міністерством освіти і науки (перехід до 12 річного навчання, розробка і введення нових стандартів середньої освіти, профілізація школи тощо), не будуть успішно впроваджені. Водночас попередні державні документи освітньої політики так чи інакше намагалися зняти ці проблеми централізовано, “одним махом”, але безуспішно. Діє традиційна схема: а) переписувати проблеми, складати новий перелік, б) робити плани заходів задля їхнього вирішення, в) роздавати зобов'язання управлінням освіти та департаментам Міністерства, г) звітувати про виконання плану дій. Як виявляється, ця схема не дає бажаного ефекту.

1. УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

Розподіл і невідповідності, прогалини та дублювання функцій на різних рівнях та у різних гілках управління:

- *Фактичні функції центральних органів управління (зокрема, Міністерства освіти і науки, Міністерства фінансів).*

- *Фактичні функції обласних, місцевих та районних органів шкільного управління і фінансування та функції керівництва шкіл.*

- *Чи можуть батьки долучитися до освітнього процесу і (якщо так, то) яким чином?*

Аналіз наявного стану справ в українській освіті показує невідповідність між намірами передачі повноважень (деконцентрації) і фактичним зосередженням, концентрацією функцій прийняття рішень центральними органами влади. До того ж органи центральної влади діють вкрай нескоординовано й інколи складається враження, що вони приймають свої рішення, не радячись між собою й не в інтересах споживачів освіти, а виходячи з вузькополітичних, корпоративних, відомчих міркувань, змагаючись між

собою. Отож від радянського способу керівництва була успадкована занадто велика концентрація влади в руках державних органів. *Міністерство освіти і науки України є центральним органом державної виконавчої влади, який здійснює керівництво у сфері освіти.* Перелік його повноважень згідно із Законом України “Про освіту” досить обширний [див. 1, ст. 11], тому *акти, прийняті в межах його повноважень, є “обов'язковими для міністерств і відомств, яким підпорядковані заклади освіти, Міністерства освіти Автономної Республіки Крим, місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм органів управління освітою, закладів освіти незалежно від форм власності”* [Там само].

Безумовно, таке зосередження влади в руках державного органу і відсутність передачі повноважень явно є успадкованою від радянського способу керівництва. Водночас більшість повноважень, які бере на себе Міністерство освіти і науки, сформульовані як заборона для інших учасників брати на себе відповідні функції. Це суперечить проголошеним намірам щодо утвердження *державно-громадської системи управління освітою*, про що йдеться в Державній Програмі “Освіта” [2] і в тексті Національної доктрини розвитку освіти [3].

У тексті Державної Програми “Освіта” (“Україна 21 століття”) серед стратегічних завдань реформування управління освітою вказано на “перехід від державного до державно-громадського управління; чітке розмежування функцій між центральними, регіональними та місцевими органами управління; забезпечення самоврядування навчально-виховних закладів і наукових установ”. У проекті Національної доктрини розвитку освіти в розділі “Управління освітою” зазначено, що “модернізація управління галуззю” передбачає, крім усього іншого, також “ефективний перерозподіл

функцій і повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоуправління” [3]. На жаль, як і в тексті Державної Програми “Освіта” (“Україна 21 століття”), і в цьому документі не міститься аналізу існуючого розподілу повноважень, а також пропозицій щодо більш ефективного перерозподілу функцій у системі управлінні освітою.

Не викликає сумніву, що методично та організаційно така модель керівництва добре опрацьована. Сумнів викликає доцільність такого зосередження влади (та ефективність усієї системи управління) за нинішніх умов. Разом з тим функції Міністерства часто дублюють функції місцевих і регіональних органів влади, що переконливо доведено нами (див. **таблицю 1**, наведену в [4, с. 49–54], де зазначений розподіл повноважень між гілками влади в освіті). Невизначеним у Законі “Про освіту” також залишається горизонтальний розподіл повноважень і функцій щодо середньої освіти між різними відомствами.

Так склалося, що відповідальність за надання освітніх послуг не зосереджена в одному міністерстві, а розподілена між декількома відомствами. Міністерство освіти і науки відповідає за програми навчання, дотримання стандартів. Питаннями заробітної плати, соціальних виплат учителям займаються Міністерство фінансів, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції, а також Міністерство праці та соціального захисту.

Матеріально-технічне забезпечення навчального процесу перекладено на місцеві органи влади. Асоціація міст України має підсекцію, котра займається питаннями шкіл, точніше бюджетів місцевих органів влади на освіту. До недавнього часу, коли бюджетні ресурси розподілялися через область, обласні державні адміністрації відігравали ключову роль у виконанні функцій держави щодо освіти. Зараз ця роль частково

залишилася за обласними і міськими управліннями освіти. Зросло значення, але не зросла спроможність здійснювати нові функції районних відділів освіти. Централізований контроль за територіальними одиницями був компетенцією Адміністрації Президента, її роль у наданні освіти на місцях і досі залишається достатньо вагомою.

Звичайно, що при такій кількості “управлінських надбудов”, координація між діями цих відомств дуже проблематична. Органи центральної влади дуже часто приймають рішення, не радячись між собою. Складається враження, що вони діють не в інтересах споживачів освіти, а змагаються між собою, обстоюючи вузькополітичні, корпоративні, відомчі інтереси. Наведемо лише окремі приклади. Міністерство фінансів виділяє гроші відповідно до нормативів на одного учня на місцеві органи влади, але подальшу долю цих коштів не відстежує ніхто. (Особливо це негативно позначається на фінансуванні шкіл у середині сільських районів. Детальніше про цю проблему йтиметься нижче.) Інший приклад – Міністерство освіти і науки, плануючи перехід до 12 річного навчання й профільної освіти, “радить” школам застосовувати розділені класи. Але в межах існуючих нормативів на одного учня при визначеному фонді заробітної плати це або неможливо, або має привести до скорочення кількості вчителів. Ще один приклад – економія коштів. Постанови про необхідність зменшення енергоспоживання і раціоналізацію освітньої мережі мають забезпечити підвищення якості освіти та ефективності використання бюджетних коштів. Проте, як показує досвід, ці рішення можуть мати наслідки, протилежні очікуваним. Таким “небажаним” наслідком вже є скорочення мережі дошкільних закладів у відповідь на падіння народжуваності та інші демографічні та соціально-економічні чинники у багатьох регіонах; тепер існує загроза скорочення мережі

загальноосвітніх шкіл. Замість того, щоб пусті площі, вивільнені приміщення робити своїм ресурсом, освітня система втрачає й заклади, і свої кваліфіковані кадри. Це відбувається не через брак коштів, а тому, що рішення Кабінету Міністрів і “методичні поради” Міністерства не пророблені з фінансових і соціальних позицій проблеми, відсутня оцінка наслідків і варіантів впровадження рішень.

Яскравим прикладом неузгодженості дій органів влади може бути також рішення щодо підвищення заробітної плати вчителям у середині бюджетного року (так було й у 2003, і в 2004 роках). держава вимагає від управлінь освіти на місцях і місцевих органів влади забезпечити соціальні виплати й регулярну заробітну плату вчителям. Щоб якісно покращити соціальний стан останніх, заробітна плата мала б збільшитися у кілька разів, що потребувало б структурних змін у цілій системі освіти. Натомість рішення про збільшення зарплати вчителів у середині року (не закладене у державному бюджеті) практично “з’їдає” інші статті бюджету на освіту і призводить до подальшого занепаду інфраструктури. (Майже весь освітній бюджет – у 2003–2004 роках у сільських районах від 60 до 90% – становить заробітна плата вчителів). Для того щоб хоч якось заохотити вчителів, директори шкіл і районні відділи освіти “закривають очі” на те, що вчителі працюють на півтори-дві ставки. При цьому покращення якості освіти не можна очікувати, оскільки при такому навантаженні занижуються вимоги до вчителя, якому часто приходиться викладати декілька предметів, з яких він не має належної кваліфікації. Звичайно, що за таких умов неможливо заохотити школу економно витратити енергію та інші “бюджетні ресурси”, а вчителів – підвищувати рівень викладання. Як можна економити те, чого “все одно немає”? Як можна заохотити залишатися у сільській школі вчителів високої квалі-

фікації при відсутності перспектив професійного зростання і належних умов роботи? Якщо грошей немає не тільки на ремонт і розвиток інфраструктури, їх просто не вистачає на оплату поточних рахунків за телефон, підключення до мережі Інтернет, навіть за комунальні послуги.

Отже, за існуючого розподілу повноважень, що зображений у **таблиці 1** (див.: [4, с. 49–54]), велика кількість зобов’язань держави та органів місцевої влади залишається без відповідних організаційних ресурсів. Тобто за надмірного зосередження влади в руках держави існують прогалини в забезпеченні виконання розподілених повноважень. Такий висновок стає очевидним, якщо подивитися на систему управління з погляду функцій, які **необхідно забезпечити** (див. [4, с. 55–61], **таблиця 2**), а не з точки зору того, чим зайняті вже наявні структури (див. [4, с. 49–54], **таблиця 1**). Відтак спостерігається дублювання функцій органів управління. Ті, хто знаходяться нижче, фактично повторюють функції органів управління (вони нібито “допомагають” реалізовувати політику, що “спущена” тими, хто знаходиться на “верхніх” щаблях влади). Така ієрархія – субординація без функціонального розподілу відповідальності – призводить до примітивної “боротьби за виживання”. Ті, хто нижче, обстоюючи своє право на бюджетні кошти, доводять свою значущість, проявляючи “адміністративний героїзм” та готовність виконувати за будь-яку ціну “спущене зверху”. На жаль, у цьому форматі аналізування функціональні обов’язки працівників районних відділів часто підміняються виконанням багатьох розпоряджень чи просто телефонних доручень, або вказівок, які суперечать завданням державної освітньої політики чи, більше того, ігнорують їх, знаходяться в іншій площині. У результаті районні відділи не справляються з потоками команд та інформації, що надходить

“згори”. Через таку перевантаженість виникає брак кваліфікації: ці відділи освіти не в змозі забезпечити нормальну роботу освітньої мережі. Тим більше, що вони не займаються питаннями розвитку освіти, і не є організаторами горизонтальної комунікації, а тому не здатні зібрати дані та проаналізувати проблеми освіти у своєму районі, налагодити взаємодію між школами, школою і громадою, школами й органами (та різними гілками) влади і місцевого самоврядування. Такий стан справ першочергово спричинений повною залежністю виконавців від регіональної влади, їх низькою кваліфікацією.

Недоліки у системі управління негативно позначаються на роботі освітньої сфери в цілому. Так, зокрема, у результаті існуючого розподілу повноважень немає жодного органу, який був би відповідальним перед громадянами за надання освіти на місцевому рівні. Недостатньо ефективного фінансування середньої освіти (брак прозорості бюджетного процесу, про який вже йшлося вище) призводить до численних зловживань і непорозумінь. Зокрема, за прийнятим у 2001 році Бюджетним Кодексом було визначено, що видатки на середню освіту мають здійснюватися з бюджетів районів та міст обласного значення, а утримання шкіл-дитячих садків має покладатися на міста районного значення, села та селища. Проте статті 88 та 89 цього кодексу не здійснюють однозначного розподілу повноважень щодо видатків на освіту кожного із рівнів місцевого управління на рівні району, що призводить до значної диференціації обсягів та підходів до фінансування середніх освітніх закладів. Районні органи влади в деяких областях делекують фінансування освітніх установ самоврядуванню, передаючи їм відповідні кошти, тоді як в інших – фінансують їх безпосередньо з районного бюджету.

Таким чином, унаслідок неефективного проведеного розмежування відповідальності районна влада отримує право само-

стійно вирішувати, хто буде відповідати за видатки і яким чином організовуватиметься надання державних послуг в освіті. Також районна адміністрація визначає рівень фінансової автономії шкіл. Хоча за законодавством районна рада, яка представляє колективні інтереси територіальних громад, має погоджувати це питання з місцевими органами влади. Як свідчить обстеження органів влади міст районного значення, проведене групою фіскального аналізу [5], достатньо велика частина органів місцевого самоврядування бажає нести повну відповідальність за функціонування шкіл.

За наявної ситуації спосіб надання освітніх послуг у кожному конкретному районі продиктований скоріше обставинами, що склалися історично. Раціональні та стратегічні міркування, що мали би впливати із задекларованих державою заходів щодо децентралізації управління освітою, відходять на другий план, або витісняються суб'єктивними чинниками. Наприклад, визначальним стає факт наявності на конкретній території школи чи іншого освітнього закладу дитячої, музичної та/або спортивної школи чи училища.

Крім зобов'язань щодо виконання делегованих державою повноважень, місцеві органи влади відповідно до чинного законодавства здійснюють матеріально-технічне забезпечення закладів (хоча плата за комунальні послуги дорозраховується до державного трансферту на освіту місцевій владі). Тому існує, поки що лише теоретична, зацікавленість місцевих органів влади у покращенні ефективності використання приміщень та умов утримання навчальних споруд. Треба наголосити, що у спадщину від радянських часів залишилася вкрай неефективна й нераціональна щодо збереження тепла, використання приміщень, оплати непедагогічного персоналу освітня мережа. Батьки, хоча вони і є найбільш зацікавленими учасниками освітнього

процесу, мало в чому можуть впливати на існуючий стан справ (див. **розділ 4**).

Вище наведене показує, що істотною проблемою нині є відсутність координації між різними центрами управління освітою. Хоча кожен суб'єкт освітнього процесу має свої легітимні інтереси, функції Міністерства освіти і науки майже не стосуються забезпечення координації дій Міністерства фінансів, Міністерства праці та соціальної політики, Адміністрації Президента та регіональних і районних органів влади. Це не сприяє авторитету як самого Міністерства освіти і науки, так і ролі держави у цілому в наданні освіти, негативно впливає на стан справ у середній освіті на місцевому рівні.

2. ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ І ДОСТУПУ ДО ОСВІТИ

Нові освітні стандарти сьогодні розробляються і впроваджуються в Україні. Як це робиться, хто бере участь у цьому процесі? Чи забезпечена оцінка відповідності існуючого змісту освіти сучасним суспільно-економічним вимогам, тенденціям на ринку праці? Які заходи щодо оцінки та підвищення якості освіти передбачено в нових стандартах? Як здійснюється контроль за дотриманням стандартів та забезпеченням належної якості освіти? Хто контролює зміст освіти та її якість на місцях і яким чином це відбувається?

Хотілося б одразу визначитися з предметом обговорення. Термін “освітні стандарти” має істотно різну сферу застосування в Україні і в розвинених демократичних країнах. У нас, як свідчать словники, “основними об'єктами стандартизації в освіті є її структура, зміст, обсяг навчального матеріалу й рівень підготовки учнів”, а на Заході “стандарти стосуються лише норм забезпечення навчального процесу і параметрів місць навчання”, але ні в якому разі – його змісту й результатів [6].

Зміст освіти сьогодні визначає Міністерство освіти і науки та Академія педагогічних наук. Актуальність і доцільність тих чи інших навчальних предметів, збереження обсягів та кількості програмних годин не стали предметом широкого громадського обговорення. Не було проведено аналізу світових тенденцій зростання обсягів інформації та знань, який обґрунтовував би доцільність конкретних змін освітнього змісту. Незалежному голосу (громадським організаціям, недержавним аналітичним центрам, незалежним експертам) не надали слова. Це апіорі означає, що регіональні, національні, культурні відмінності ситуації на ринках праці і вимоги до сучасних працівників не були враховані при підготовці цих стандартів. Але якщо навіть погодитися, що освітні стандарти – це зміст освіти; що ними має займатися МОН та АПН, і що розроблені ними стандарти обґрунтовані і доцільні, і є “найкращими з можливих”, то все ж таки залишається невирішеним ще кілька взаємопов'язаних питань:

“Яким чином будуть впроваджені зміни, що передбачені новими стандартами, переходом до нового змісту освіти? Звідки візьмуться ресурси для впровадження цих змін і чому треба чекати активної співпраці і бажання їх підтримати з боку батьків, учнів, учителів та керівників освіти?”

Досвід інших країн показує, що реформи в освіті не йдуть саме через брак підтримки і розуміння з боку вчителів. Так, за спостереженнями Івонн Поллак, доктора педагогічних наук, консультанта у галузі освіти “Дарвал Ресерч енд і Консалтинг ЛТД” (Австралія) [7], спротив новим програмам виявляється в різних аргументах:

1. *Я це вже роблю (навіть якщо це неправда).*

2. *Яким чином, на їхню думку, я це робитиму?*

– *У мене надто багато учнів.*

– *Вони дуже відмінні – культурно, релігійно тощо.*

3. Я успішно викладав багато років.
– Чому я повинен змінюватися?
– Мої учні й так добре вчать, вони завжди отримують високі результати.

4. Ми й так настільки звантажени, що не маємо часу на запровадження усіляких інновацій. Наші програми вже перенасичені.

5. Я йду на пенсію через декілька років, для чого мені змінювати методику?

6. При мені з'являлася і зникла не одна нова ідея. Я переконаний, що якщо й надалі працюватиму, як і до того, то нова ідея також відійде сама собою.

Хоча цей перелік був отриманий при роботі з учителями шкіл Нью Йорку, всі ці аргументи діють і за наших умов. В Україні фактично додається ще один аргумент – і він може стати “вирішальним”, тобто найістотнішим чинником спротиву, гальмування реформ змісту:

7. За ті гроші, що я отримую за свою працю, я нічого впроваджувати не буду.

Ситуація, крім того, значно погіршується ще завеликим середнім віком учителів, відсутністю для них стимулів професійного зростання. Тому під виглядом реформування змісту може відбуватися багато змін, які не мають відношення до реального покращення якості освіти. Справа в тому, що наведені вище аргументи не були озвучені й обговорені під час підготовки нових стандартів. Міністерство освіти і науки України, що відповідає за їх впровадження, та Академія педагогічних наук, що розробила ці стандарти, не побачили перешкод, не виробили інструментів їх подолання.

По-перше, питання якості освіти – це справа не тільки змісту та наукового обґрунтування стандартів, це також справа оцінювання самої системи освіти, окремих її складників. В Україні не було зроблено аналізу стану освіти – ми так і не знаємо, наскільки отримані на екзаменах оцінки відповідають сучасним критеріям якості освіти. І наскільки наявний рівень освіченості людей відповідає оцінкам, кваліфікаціям, які

вони отримали під час навчання у школі, інституті чи університеті. Такі дослідження регулярно проводять західні розвинуті країни, вони були проведені після розвалу соціалістичного табору в більшості країн Центральної та Східної Європи, але не у нас. В Україні якість освіти дотепер вимірюється переважно внутрішніми показниками, а не прийнятими у світі критеріями успішності й експертними оцінками. Тому існують розбіжності в оцінці якості української освіти самими українцями та навколишнім світом. Більшість опитуваних (переважно ними були чиновники системи освіти) – біля 80% – вважали нашу освіту не гіршою, а може і кращою з усіх у світі. Це опитування проводилося під час підготовки Звіту про стан економіки України в рамках дослідження готовності до реформ [8]. У той же час міжнародна спільнота ставить нас поруч з країнами третього світу, а неефективність і неконкурентоспроможність наших підприємств напряму пов'язані з рівнем підготовки наших інженерів, менеджерів та фахівців інших галузей економіки [див. 9].

Дотепер спроби реформувати зміст освіти в незалежній Україні робилися психологами і педагогами-науковцями, чий засоби роботи базуються на уявленнях 40–60-х років минулого сторіччя. У результаті офіційно рекомендовані методики викладання (та й регламентація всього освітнього, навчально-виховного процесу) ґрунтуються на *психологічному підході*, відповідно до якого робиться припущення про засвоєння знань суб'єктом. При цьому самий зміст, його структура, не аналізуються, а як би “виносяться за дужки”. Це, зокрема, веде до того, що під змістом освіти розуміють навчальний матеріал і методики викладання, а не те, що стало технікою, привласненим прийомом. Очевидним стає, що для педагогіки та системи освіти загалом має бути віднайдена інша, ніж психологічна, теоретико-методологічна основа, коли акцент переноситься із психіки людини і предметів на нематеріальні

об'єкти – інтелектуальні функції, техніки, способи дії, вчинки тощо. Для більшості передових освітніх систем такою основою стає *епістемологія*. Це “метазнання”, або наука про штучне, в якій йдеться про знакові системи, механізми трансляції норм культури, суспільного життя і технологій, а також – про правила добування їх людськими групами (скажімо, “соціокультурна концепція” Л.С. Виготського, “засуджена” у 30-ті роки 20-го століття і надовго викреслена із системи перепідготовки освітянських кадрів радянською владою, вважається на Заході одним із джерел такого підходу). Поки що в нашій вітчизняній педагогіці наголос ставиться на особистості учнів, а не на змісті і структурі того, що (і для чого) привласнюється. Тому вчителі не готові самі до суспільно-економічних реалій і не знають механізмів накопичення і передачі соціального досвіду.

По-друге, зміст освіти визначається соціально-економічними, культурними, а не тільки педагогічними міркуваннями і чинниками. В Україні так і не було проведено національного обговорення проблем змісту освіти і не вироблено єдиної стратегії покращення якості освіти за нових умов, на новому етапі розвитку держави. До того ж забагато дебатів навколо державної політики в освіті стосувалися і зачіпають в основному економічні питання, так, нібито цим обмежується державна політика. Зі змістом освіти, мовляв, у нас усе гаразд. І якщо хтось і висловлював занепокоєння якістю української освіти, що весь час знижується, то це списувалося знову ж таки на брак коштів. Дійсно, якість залежить якоюсь мірою й від фінансування. Але в історичній перспективі фінансуванням не можна компенсувати брак досвідчених фахівців, професіоналів, учених, котрі створюють потенціал національної системи освіти. Сьогодні в Україні на цьому місці існують великі провали і відбуваються значні втрати.

Черговий раз робиться спроба вирішити питання підвищення якості освіти через уведення нових стандартів. Але обходять стороною, або поспіхом згадують інші питання, що тісно пов'язані між собою і є складовими єдиної проблеми такої якості. Це: а) проблема визначення, що таке якість освіти, чому вона має відповідати; б) питання підготовки кадрів, атестації та професійної кар'єри вчителів, а також, що не менш важливо, в) оцінювання якості освіти та навчальних закладів. Без вирішення цих справді складних завдань неможливо ефективно займатися змістом освіти й приведенням його у відповідність до вимог часу.

Які існують демографічні тенденції – в Україні у цілому, в різних її регіонах, у сільській місцевості – і як вони впливають на кількість учнів, кадри, інфраструктуру тощо? У випадку шкіл, кількість учнів у яких скорочується (зокрема, сільських), які заходи запропоновано, щоб забезпечити доступ до якісної освіти? Які заходи вжиті і які результати вони принесли?

Україна переживає досить сильний демографічний спад. Він пояснюється як низкою історичних причин (зокрема, слід вказати на другу хвилю падіння народжуваності внаслідок втрати чоловічого населення у період другої світової війни), так і важкими соціально-економічними умовами життя в сучасній Україні. Останнє стає причиною епідемій, високої дитячої смертності, міграції населення (із сіл – у міста, з України – закордон), зменшення кількості шлюбів. Прогнозована кількість дітей, котрі підуть у школу, щороку зменшується. Це особливо позначається на сільській школі. Як показують дані досліджень в окремих регіонах країни у сільській місцевості прогнозоване скорочення чисельності учнів у 2010 році в окремих класах становитиме до 30% [див. 10].

Постанова Кабінету Міністрів України від 20 липня 1999 року за № 1305

“Комплексний план заходів щодо розвитку загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості в 1999–2005 роках” не містить відповідей на питання, як вирішити проблему сільської школи. Зокрема, не ясно, яким чином заплановані в ній заходи мають бути реалізовані.

Програма “Шкільний автобус”, що була підтримана Кабінетом Міністрів могла би бути одним з інструментів вирішення комплексної проблеми (ця програма фактично узагальнює досвід вирішення проблеми підвезення учнів в окремих районах АР Крим).

Документ, підготовлений Міністерством освіти і науки (Положення про освітній округ), має багато цінних думок. Але слід зауважити, що в ньому “змішані” різні аспекти:

- *методично-інструктивний (спрямований на допомогу в підготовці положень про окремі освітні округи);*
- *регулятивний (як контролювати діяльність округів, на яку законодавчу базу вони спиратимуться);*
- *проектно-консультативний аспект (які кроки треба зробити, щоб створити сам округ, а не тільки написати положення про нього)* [див. 10].

Розробка типового положення про освітній округ не може впливати з практичного досвіду впровадження окремого округу, з його специфічними умовами, відносинами з владою, територіальними та іншими особливостями, що є унікальними. Підготовка державного документу має спиратися на постійний моніторинг і відслідковування одразу декількох пілотних проектів, що впроваджуються в різних регіонах країни. Тільки в такому випадку можлива конструктивна робота з існуючою нормативною базою на основі аналізу перешкод, з якими стикаються проекти, систематизації проблем і визначення прогалів у законодавчому полі (яке увесь час змінюється). Тому доцільним вбачається запуск спочатку кількох пілотних проектів створення освітніх округів, потім

– поширення досвіду і створення мережі. Це дозволить паралельно вести роботи з підготовки законодавчого забезпечення їхнього функціонування і розвитку (див. далі).

У зв’язку з демографічними тенденціями невирішеним питанням є завелика кількість учителів. Брак кадрів з окремих предметів, який сьогодні має місце, можна пояснити низькою заробітною платнею і зависоким середнім віком педагогічних працівників. Помітна також мала кількість чоловіків в освіті через низьку зарплату. Загальна тенденція – завелика кількість учителів з точних і природничих дисциплін та з російської мови і літератури. Причиною цього є наслідки радянських часів; відомо, що вчителям російської доплачували 20% від заробітної плати, тому їх вчилася більше; фахівців з точних та природничих дисциплін готували не тільки педінститути, але й університети, а, крім того, вчителі фізики, математики та хімії могли знайти роботу у ВПК, і це теж сприяло попиту на такі педагогічні спеціальності. До того ж у радянській системі підготовки педагогічних працівників не було потреби мати більше, ніж одну спеціалізацію, тому більшість їх – вузькі фахівці, котрих важко перенавчити. Водночас учителів, котрі викладають два-три-чотири предмети сьогодні більшість у сільських школах України (дані проекту “Розвиток освітньої політики на місцевому рівні”). Особливо загрозливою тут є відома тенденція: внаслідок низької соціальної захищеності в освіті залишаються далеко не кращі кадри, талановитих і здібних учителів-професіоналів нині важко заохотити працювати в школі.

Які заходи у зв’язку з переходом до 12-річної освіти й покращенням доступу до якісної освіти (зокрема, у сільській місцевості) передбачено? Які існують підходи щодо профілізації шкіл, оптимізації шкільної мережі, підвищення кваліфікації педагогічних кадрів та

забезпечення доступу до якісної освіти (зокрема, у сільській місцевості)? Яких додаткових заходів та змін (в управлінні, фінансовому забезпеченні, на законодавчому рівні) треба вжити, аби впровадження 12-річного навчання супроводжувалося покращенням доступу до освіти та підвищенням її якості? Які існують приклади успішних інновацій? Що робиться не так, які існують прогалини?

Законом “Про загальну середню освіту” передбачено, що “середня загальноосвітня школа має, як правило, бути профільною”. У зв’язку з цим Міністерство освіти і науки України спільно з управліннями освіти і науки обласних державних адміністрацій провадить роботу з аналізу мережі навчальних закладів. Зокрема, обговорюється пропозиція переходу до нової моделі освітньої мережі. Схематичне зображення цієї моделі (рис. 1) та коментарі до неї подамо нижче.

У запропонованому проекті структури середньої освіти не визначеними залишаються правила переходу з одного рівня на інший, нема механізмів впровадження.

Його зреалізування вимагатиме як скорочення кадрів, так і підвищення кваліфікації вчителів, керівників закладів та працівників управління освітою. Це ставить дуже гостро цілу низку додаткових питань, що стосуються функцій Міністерства освіти і науки та повноважень органів влади на місцях щодо нових закладів, таких як “модульні центри”, “вищі професійні училища”, професійні ліцеї тощо.

Отже, проблеми якості і доступу до середньої освіти вирішуються через раціоналізацію мережі середніх навчальних закладів, яка має багато організаційних, правових та фінансових аспектів. Всі ці проблеми не зможуть зрушитися з місця без перенесення акценту з окремого закладу, школи на організацію взаємозв’язків – між школами, школою та громадою. Як показують дослідження в рамках проекту “Розвиток освітньої політики на місцевому рівні”, взаємодія між школами дозволяє досягти раціоналізації освітньої мережі, а також здійснювати стратегічне планування розвитку шкіл. Це відбувається шляхом посилення спільної участі шкіл в організації більш-

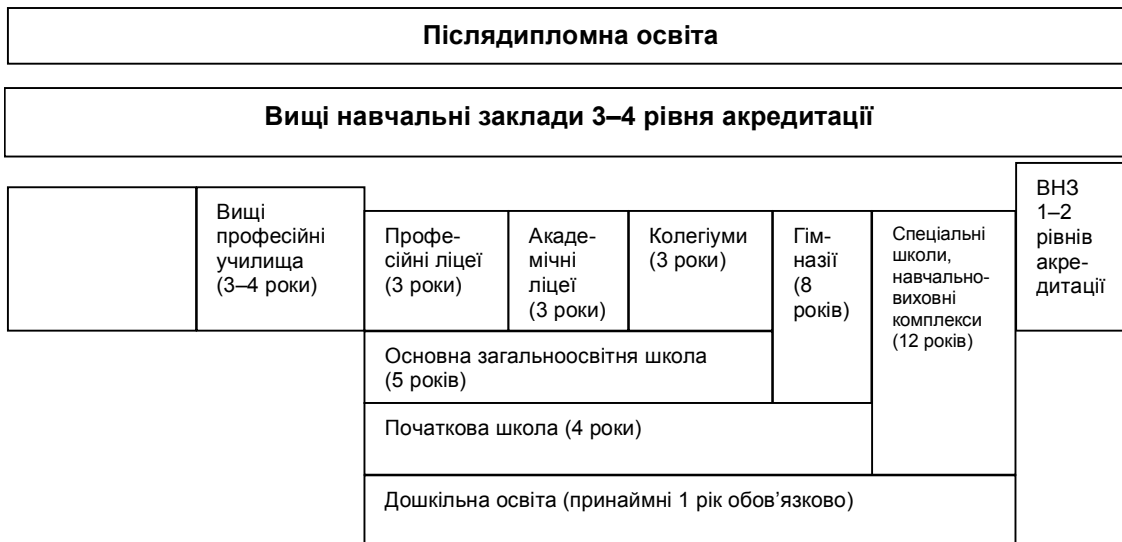


Рис. 1.
Перспективна структура освіти України

менш цілісного освітнього простору. Загалом школи можуть взаємодіяти між собою у декількох напрямках.

Кваліфікація вчителів. Обмін педагогами, коли приїзд учителів більш високої кваліфікації зі школи, що має більші можливості, дозволяє іншим школам – віддаленим, менш забезпеченим ресурсами – забезпечити належну якість викладання.

Профільні класи. Замала кількість учнів у сільських школах дуже часто робить неефективним створення тут профільних класів; ця актуальна проблема може мати вирішення, якщо для викладання окремих предметів (як обов'язкових, так і факультативних) учнів будуть довозити до школи, де зосереджені відповідні кадри та ресурси.

Шкільний автобус. Спрямовані на підвищення доступу до якісної освіти і профілізації навчання зусилля шкіл дають змогу уникнути зайвих витрат через спільні програми шкільних автоперевезень. Це допоміжна форма, яка сама собою не вирішує проблем, але надає в розпорядження додаткові важелі при забезпеченні доступу до освіти високої якості, тому що вводить чинник мобільності учнів та вчителів.

Спільна інфраструктура: наприклад, спільне використання спортивних майданчиків та бібліотек, комп'ютерів та іншого обладнання і споруд, що можуть знаходитися на території однієї (“базової”) школи, але надаються для використання учням інших, віддалених шкіл.

Партнерство з громадою. В результаті запровадження міжшкільної співпраці партнерські відносини однієї школи з батьками і громадою стають надбанням всього освітнього округу. Школам, які успішно взаємодіють між собою, більше довіряють батьки та місцева громада, тому їм легше залучати додаткові ресурси. Саме ці форми взаємодії дозволяють краще й ефективніше розподіляти й використовувати ресурси, створюють умови для рівного доступу до якісної освіти для якомога більшої кількості

дітей. Вони і є основними складовими раціоналізації освітньої мережі. Без цих зв'язків (або якщо вони характеризуються хаотичністю) потенціал шкіл реалізується неефективно, розпорошено.

Як свідчить досвід підтримки створення програм раціоналізації освітньої мережі через співпрацю між школами, перешкодою позитивним змінам в освіті залишається також брак управлінських навичок. Низька організаційна та управлінська підготовка освітянських кадрів гальмує втілення поставлених Міністерством освіти і науки завдань переходу до нових стандартів, перешкоджає освоєнню сучасної методології викладання у школах, ставить під питання нові моделі і принципи організації навчально-виховного процесу.

3. ПРАВОВЕ ТА ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТИ

Визначити й проаналізувати сучасну законодавчу базу шкільного управління і фінансування (включаючи новий Бюджетний Кодекс, відповідне освітнє законодавство, накази Міністерства освіти і науки, Міністерства фінансів та інших), зокрема, на рівні школи, району, міста, області. Дати оцінку освітнім нормам, що застосовуються як основа фінансування шкіл.

Законодавча база управління та фінансування середньої освіти визначається такими документами, як Конституція України (1996 р.), Закон “Про освіту” (1991 р.), Закон “Про середню освіту” (1999 р.). Інші нормативні акти, що стосуються фінансів та управління: Бюджетний Кодекс (2002 р.), Закони “Про місцеве самоврядування” (1997 р.) та “Про місцеві державні адміністрації” (1999 р.), Положення “Про загальноосвітній навчальний заклад” (затверджене Постановою Кабміну № 964 від 14 червня 2000 р.). Документами, положення яких не мають прямої сили, є Національна доктрина розвитку освіти,

затверджена Указом Президента України від 17 квітня 2002 року № 347/2002, та Державна Програма “Освіта” (“Україна 21 сторіччя”). Слід враховувати також нормативні акти регіонального та локального рівнів (зокрема, статути навчальних закладів).

Конституція України визначає, що громадяни України мають право на безплатну середню освіту. Звідси випливає, що суспільні загальноосвітні установи повинні у повному обсязі фінансуватися державою. У ст. 53 говориться: “Кожен має право на освіту. Повна загальна середня освіта є обов’язковою. Держава забезпечує доступність і **безоплатність** дошкільної, повної загальної середньої... освіти... в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти...”.

Основні положення законодавства України щодо управління та фінансування загальної середньої освіти нами вже проаналізовані [див. 4, с. 62–63]. Зазначимо лише, що окремі спроби вирішити фінансові проблеми шкіл пов’язані із цільовою прив’язкою деяких місцевих податків та зборів. Так, Законом “Про додаткові заходи щодо фінансування загальної середньої освіти” (№ 1065 від 17 вересня 1999 р.) було запроваджено місцевий збір за право використання суб’єктами підприємницької діяльності приміщень, пов’язаних з їх діяльністю, які знаходяться у центральній частині населеного пункту та в будинках, що є пам’ятками історії та культури. Надходження від цього збору мали спрямовуватися на фінансування потреб загальної середньої освіти, включно із заробітною платою вчителів, а його ставки встановлювалися в розмірі 0,5-1 неоподаткованого мінімуму доходів за 1 кв.м. площі. Цим Законом встановлювалася цільова прив’язка надходження комунального податку та податку з реклами на погашення заборгованості із

заробітної плати працівникам закладів загальної середньої освіти аж до повного її погашення (втратив чинність у 2000 р.). Були також спроби запровадити шкільний податок, долучивши його до переліку місцевих податків та зборів.

Яких конкретних заходів було вжито, що впливають на фінансову та адміністративну самостійність шкіл? Які приклади позитивного досвіду можна навести з цього приводу? Які проблеми з’явилися під час запровадження нових принципів, підходів до фінансування й управління?

Поки що наявні дані свідчать, що держава робить все, щоб не давати школам самостійності, у тому числі й фінансової. Водночас більшість експертів вважає, що доки не буде створено умов на рівні міста, району, то фінансової самостійності шкіл не може бути. Не можна погодитися, що дуже велике значення мають знання бухгалтерського обліку та вміння з фінансового менеджменту. Але й вони не допоможуть у ситуації, коли не існує прозорого бюджетного процесу, не зрозуміло, хто несе відповідальність за своєчасне ненадходження коштів. Наприклад, за даними Асоціації керівників шкіл міста Києва, згідно з опитуванням, більше половини з них не хочуть фінансової автономії, адже це вимагає відповідальності, породжує постійні перевірки.

Отож маємо справу не стільки з інерцією і небажанням самих керівників шкіл, скільки з інерцією системи управління в цілому, з неприйнятною загальною політикою держави. Наведені в рамках вищезгаданого дослідження дані іншого опитування, проведеного Програмою підтримки економічних і фінансових реформ [див. 11] серед голів міст районного значення, свідчать, що для вирішення проблеми фінансової автономії шкіл потрібно чітко визначити відповідальність і передати повноваження щодо надання освітніх послуг місце-

вим органам влади. Це стане логічним завершенням *процесу децентралізації*, оскільки дотепер існує дисбаланс між фінансовим і управлінським аспектами децентралізації освіти. Гроші передаються безпосередньо органам місцевої влади, але розподіл повноважень між основними учасниками освітнього процесу – центральним урядом, обласними, районними і міськими органами влади, і самими школами – залишається майже незмінним. Він не відбувається через брак спроможності, а також немалою мірою і через невизначені правила гри, непослідовність дій влади. Потрібним є рішення Міністерства, в якому буде зафіксовано: 1) що держава зобов'язується робити далі у зв'язку з децентралізацією і впровадженням державно-громадської моделі управління, про яку йшлося у програмному документі “Освіта” (“Україна 21 століття”), аби досягти більшої фінансової автономії шкіл; 2) від чого вона захищатиме керівництво школи, яке візьме на себе зобов'язання щодо залучення додаткових ресурсів, раціонального, більш ефективного й економного використання наявних коштів; 3) яка відповідальність покладається на управлінням освітою на місцях, якою має бути підтримка фінансової автономії шкіл, створення відповідних умов для прозорості бюджетного процесу з боку міських і районних департаментів (відділів) освіти, яку роль відіграватимуть у цьому органи місцевого самоврядування і громадські організації.

Розроблені на сьогодні рекомендації Міністерства освіти і науки, Академії педагогічних наук у сфері управління школами далекі від відповідей на ці запитання. Вони мають скоріше психолого-методичний, аніж організаційний характер та інституційне спрямування. Проблема управління середньою освітою сьогодні в Україні – це не тільки й не стільки питання перепідготовки шкільних адміністраторів, скільки питання зміни інституційно-правової рамки чи простору дій. Спочатку треба визначити ті зміни у

структурі відносин між учасниками освітнього процесу, що вимагають нових кваліфікацій службовців, а потім вже створювати систему перепідготовки, враховуючи ці нові кваліфікації. Без цього, залишаючись у старій адміністративній ієрархії, керівники й адміністратори шкіл не зможуть реалізувати сучасні рекомендації щодо “покращення процесу прийняття управлінських рішень” без того, щоб не увійти у конфлікт з існуючою системою. Добре відомі приклади, коли на керівників шкіл, котрі були надто самостійними, навчалися за кордоном і є визнаними фахівцями освітнього менеджменту в Україні, заводили кримінальні справи, відсторонювали від роботи, або знімали з посади. Взірців успішної, визнаної Міністерством освіти і науки, автономії школи майже немає.

Отже, в Україні наявна певна законодавча база щодо управління та фінансування освіти. Законодавство визнає пріоритетність освіти в державній політиці; застосовується нормативний підхід до встановлення потреби у фінансуванні шкільної освіти на базі стандартів витрат на одного учня; обґрунтовані види та правила використання позабюджетних коштів освітніх установ. Визначені повноваження органів влади та джерела фінансування освітніх закладів. Проте наявне законодавство не забезпечує прозорість та справедливість розподілу коштів внаслідок того, що школи знаходяться практично на повному фінансовому утриманні комунальних органів влади, маючи замість самостійного бюджету кошторис. Через низьку фінансову автономію шкіл майже повністю відсутня зацікавленість в економії коштів та ефективному використанні бюджету середньої освіти.

Які джерела фінансування сільських і міських шкіл; чи задіюють вони виділення з обласних, районних або місцевих бюджетів, на що саме? Чим відрізняються фінансові можливості і стан забезпечення сільських та міських шкіл? Які нормативні акти регулюють прийняття

рішень про фінансування освіти на місцевому рівні? Які відмінності у фінансуванні середньої освіти сьогодні в Україні існують на міжобласному рівні та в межах області, району? Які є можливості покращення стану сільської школи? Який позитивний досвід тут має місце і що вже з цього приводу робиться в регіонах?

3.1. Джерела фінансування шкіл.

Згідно із законодавством школи мають фінансуватися їх засновниками. У випадку загальноосвітньої середньої школи ними є місцеві органи влади, тобто міські та сільські ради. Проте цей принцип, прийнятий у Законі “Про середню освіту” та “Положенні про загальноосвітній навчальний заклад”, до останнього моменту не витримувався. Лише школи у великих містах (національного та обласного значення) фінансувалися з бюджетів територіальних громад, тоді як школи в містах районного значення та селах – з районного бюджету. Територіальні громади міст районного значення, селищ та сіл зобов’язані, відповідно до Бюджетного Кодексу, фінансувати початкову школу (і то не всі заклади, а лише школи-дитячі садки). Визначеності щодо джерел фінансування шкіл на районному рівні не було, тому в більшості районів вони фінансувалися безпосередньо з районного бюджету, а в окремих випадках – із бюджетів малих міст, селищ та сіл. Отож школи не мають самостійного бюджету, а використовують лише кошторис, що затверджується районною державною адміністрацією, або міськими виконавчими органами влади.

З бюджетів областей фінансуються заклади, що надають загальну середню освіту для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: спеціальні загальноосвітні навчальні заклади для дітей, котрі потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, санаторні школи-інтернати; загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки (крім загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені батьківського піклування). У результаті суспільне фінансування складає 95–99% кошторису навчальних закладів.

Оцінка потреби у фінансуванні здійснюється на базі інформації від закладів освіти із застосуванням стандартів витрат на одного учня (див. *табл. 1*), що обіймають такі компоненти: заробітна плата вчителів та обслуговуючого персоналу, витрати на споживання електроенергії, утримання будівель, їх ремонт тощо. Ці дані узагальнюються на районному рівні і передаються до обласних органів управління освітою. На цій основі визначається агреговане фінансування загальноосвітніх установ області.

Якщо коштів на фінансування делегованих повноважень не вистачає (кошик № 1), то видатки на освіту можуть покриватися коштом дотації вирівнювання. Проте це не гарантує повного покриття необхідних за державним стандартом видатків.

Таблиця 1

Стандарти витрат на одного учня у закладах середньої освіти денної форми навчання (гривень на рік) [13, с. 19]

Види територіальних громад	Обласні бюджети	Бюджети міст Києва та Севастополя	Районні бюджети
Міста	-	399,49	399,19
Села та селища			638,87
Міста в гірській місцевості			459,46
Села та селища в гірській місцевості			734,93
Витрати на одного учня в загальноосвітніх школах-інтернатах	2541,25	-	-

Серед проблем фінансування шкіл найбільш нагальними є:

1. Неповне фінансування державою делегованих повноважень на фінансування освіти (до 30% фінансується коштом власних джерел доходу місцевих органів, а не за рахунок кошику доходів № 1 [12]); типовим є дефіцитне, тобто не забезпечене реальними фінансовими ресурсами, складання кошторисів.

2. Низька ефективність використання ресурсів освітньої сфери. Зокрема, фахівцями відзначається неврегульованість використання в навчальних цілях ресурсів освітніх закладів, які фінансуються з інших джерел, передусім виробничих майстерень ПТУ, комп'ютерних класів приватних шкіл тощо.

3. Проблемою є також низька готовність шкіл брати на себе повну відповідальність за фінансовий стан та звітність; значна частина шкіл не бажає самостійно вести фінансові справи, хоча частка тих, які мають власні банківські рахунки та бухгалтерію, постійно зростає, досягаючи в деяких регіонах половини.

3.2. Фінансові можливості міських та сільських шкіл. Сільським школам надається перевага у фінансуванні, оскільки існує так званий спеціальний підвищувальний коефіцієнт, що залежить від чисельності населення. Але стандарти розраховані на школи великого розміру, тоді як у сільській місцевості вони, як правило, є невеликими. Тому фінансовий стан сільських шкіл є дуже поганим, незважаючи на спеціальні заходи державної політики. Враховуючи те, що делеговані повноваження на надання освіти не фінансуються у повному обсязі, то цих коштів вистачає лише на виплату заробітної плати. Місцеві органи влади селищного та сільського рівнів не мають власних коштів для фінансування освіти, як це відбувається у містах. Альтернативні джерела, передбачені Положенням про загальноосвітній заклад, на селі здебільшого не можуть бути задіяні.

Внаслідок цього школи позбавлені можливості в значних обсягах отримувати позабюджетні кошти, не можуть придбати навчальне обладнання, провести ремонт тощо. Зокрема, слабка матеріальна база, відсутність комп'ютерів та підключення до Інтернету, важкі транспортні умови і недостатня кваліфікація вчителів роблять багато сільських малокомплектних шкіл фактично відірваними від зовнішнього світу. Для учнів (і родин) мотивація вчитися пов'язана передусім зі вступом до вищого навчального закладу, або з успішним працевлаштуванням після закінчення школи. Сьогодні через замалу кількість бюджетних місць у ВНЗ, низьку якість освіти в деяких сільських школах діти, котрі в них навчаються, практично позбавлені перспектив. І питома вага таких шкіл в останні роки постійно збільшується.

3.3. Диференціація у фінансуванні освіти. Незважаючи на те, що при фінансуванні освіти використовують єдиний набір стандартів та загальні нормативи витрат, у рамках однієї території існують досить значні відмінності у середніх видатках на одного учня. Це підтверджено дослідженням польських експертів Т. Левітаса та Я. Герщинського на прикладі Львова, де школи одного типу в межах одного міського району отримують різне фінансування [12]. Це саме відбувається й у форматі областей і сільських районів. Серед причин – механізм перерахування витрат на освіту. Так, розрахунковий розмір витрат на освіту не витримується з низки причин, одна з яких – наявність різного забезпечення населених пунктів освітніми закладами, що приводить до перерозподілу органами влади вищого рівня коштів. Водночас норматив фінансування, визначений за формулою, не є обов'язковим до виконання, оскільки він використовується для обрахування загальних витрат місцевої влади; фактичний же розподіл між статтями бюджету вирішується

на місці. У **таблиці 2** наведені дані про диференціацію витрат на одного учня в різних регіонах.

Запроваджений Бюджетним Кодексом формульний підхід до розрахунку видаткових потреб місцевих органів влади дозволяє врахувати відмінності у видатках на освіту, які мають місце у різних територіальних громадах. Проте він не усуває усіх проблем фінансування внаслідок дії кількох причин.

По-перше, фінансова потреба в коштах для фінансування середньої освіти є лише одним з компонентів, що береться для визначення загальної фінансової потреби органу місцевої влади. Його розрахунковий розмір зовсім не гарантує, що саме сума, визначена при розрахунку обсягу трансферту, буде витрачена на фінансування середньої освіти. Місцеві органи влади мають певну свободу дій у використанні доходів, отриманих на фінансування делегованих повноважень, хоч, звичайно, існують державні нормативи та стандарти, обов'язкові до виконання, що вимагають здійснення визначених видатків.

Таблиця 2
Витрати на утримання одного учня загальноосвітньої школи (2000 рік, гривень на рік) [13, с. 22]

Області та міста у них	Середні витрати	Міста	Сільська місцевість
Луганська (1999) Луганськ Алчевськ Лисичанськ	274,2	206,1 – 329,2 319 219,5 257,7	214,8 – 384,7
Волинська Володимир-Волинський	375,5	314,3 – 416,2 344,8	215,2 – 795,1
Харківська Харків Ізюм Лозова	350	286 – 386 286 339 349	267 – 563
АР Крим Сімферополь Джанкой Алушта Судак	411,6	358 – 518 364 402 399 518	321 – 521

По-друге, відмінність у фактичних видатках на фінансування середньої освіти та розрахункових впливає також з нерівномірності розміщення освітніх установ. Існує досить багато населених пунктів, де взагалі немає навіть початкової школи, не кажучи про інші рівні. Отож нараховані їм кошти, як правило, централізуються в бюджеті вищого рівня, який вже здійснює їхній розподіл між освітніми установами.

По-третє, наявність особистих стосунків між керівництвом шкіл та органів влади, які є розпорядниками бюджетних коштів. Згадані вже дослідники Т. Левітас та Я. Герцинський [12] виявили, що навіть у межах одного населеного пункту існують значні відмінності у фінансуванні освітніх закладів одного типу, які не можуть бути пояснені різницею у коштах, що потребуються.

Звідси висновок: сучасна система фінансування загальноосвітніх закладів не забезпечує адекватного покриття необхідних видатків за рахунок державних коштів та нормального планування розвитку закладів. Стандарти встановлені на дуже низькому рівні і придатні лише для обрахунку фінансування великих шкіл. Це спричиняє хронічне недофінансування шкіл та притягнення до фінансування власних коштів бюджету місцевого самоврядування.

Які можливості мають школи, щоб залучити додаткові кошти з приватних чи інших (державних) джерел? Чи є ці можливості офіційними чи неофіційними? Які проблеми (такі як сплата ПДВ) заважають залучити або збільшити внески з приватних чи інших джерел?

3.3. Державні загальноосвітні школи.
Окрім державного фінансування, державні загальноосвітні школи отримують кошти з альтернативних джерел. Ці джерела складаються з:

1. *Доплати батьків за викладання “необов'язкового” компоненту освітньої програми.* Останній вибирається само-

стійно кожною школою. Ставки оплати за додаткові заняття (це може бути ще одна іноземна мова, додаткові заняття з обов'язкових предметів тощо) визначаються педагогічної радою школи за погодженням з райво. За рахунок цих фондів оплачуються додаткові освітні послуги (в основному заробітна плата вчителів), які надаються без урахування матеріального становища родини.

2. *Внески батьків до шкільного фонду.* Майже кожна міська школа створила благодійний фонд, до якого надходять внески батьків. Розмір внесків формально визначають збори батьків. Вони використовуються для матеріального заохочення вчителів, а також для здійснення видатків, що не профінансовані державою, скажімо, для ремонту приміщень, передплати періодичних видань, закупівлі літератури тощо.

3. *Внески батьків до "класних" фондів.* Ці кошти є неофіційними, їх розмір визначається рішенням батьківської ради класу. Вони витрачаються на ремонт класів, неформальне матеріальне заохочення окремих учителів, фінансування таких заходів, як святкування та подарунки педагогам до знаменних дат (День знань; 8 березня; дні народження).

4. *Плата окремих батьків окремим вчителям за додаткові заняття з їхніми дітьми і за "доброзичливе ставлення" до дитини.* Вона часто набирає форми хабара.

5. *Натуральні внески на допомогу школі.* Вони складаються з дарунків окремих родин, шефської допомоги підприємств (у деяких областях їх закріплюють за школами рішеннями органів державної влади), праці батьків на користь школи (як правило, це щорічний ремонт класних приміщень), а також використання праці учнів (останнє особливо поширене у сільських школах, де рада села або селища надає школі у користування ділянку землі, на якій учні вирощують продукти для забезпечення їдальні продуктами харчування, оскільки виді-

лених сільрадою коштів переважно не вистачає для забезпечення повноцінного меню дітей).

6. *Комерційна діяльність.* Школи здають в оренду частину своїх приміщень або території комерційним структурам. Досить розповсюдженим у містах є функціонування комерційних водійських шкіл на базі шкільного автопарку. Отримання коштів від цього виду діяльності є дуже непрозорим процесом, оскільки всі рішення самостійно приймає директор школи. Здача частини приміщень в оренду здійснювалася без огляду на безпечність діяльності комерційних структур, що привело до посилення адміністративного контролю за цією діяльністю з боку керівництва.

7. *Різновидом комерційної діяльності є отримання плати від комерційних структур за можливість продавати послуги учням саме цієї школи* (свята, фотоальбоми тощо).

Джерела фінансування 3, 4 та 7 вважаються неофіційними. Незаперечним є той факт, що батьки регулярно доплачують у школах за навчання своїх дітей. Не існує достовірних фактичних даних щодо вагомості усіх цих альтернативних джерел фінансування. Частка офіційних позабюджетних коштів у регіонах варіює в досить широкому діапазоні (за даними ПРООН – від 8 до 20% [14]). Систематичне недофінансування державою своїх зобов'язань щодо середньої освіти (державних коштів вистачає лише на виплату заробітної плати вчителям та іншому персоналу) дозволяє припустити, що відбувається постійне збільшення фінансового тягаря, який припадає на батьків. Оцінка, проведена Всесвітнім банком у 1999 році, показує, що обсяг позабюджетних платежів школам з різних джерел, у тому числі і від батьків, складав близько 500 млн. грн. на рік, або близько однієї чверті бюджетного фінансування освіти [15, с. 68–96].

Наявність потреби в офіційних та неофіційних платежах на "безплатну"

згідно з Конституцією загальну середню освіту робить нерівними шанси для дітей тих родин, котрі мають різні достатки у проекції на можливість отримання повноцінної середньої освіти. Так, незможні родини не мають змоги сплачувати за додаткові заняття та робити неофіційні фінансові внески. Особливо це стосується дітей, які навчаються у сільських школах, де рівень матеріального оснащення та кваліфікація вчителів є загалом нижчими, ніж у міських школах.

Офіційний перелік платних послуг, котрі може надавати школа, яка знаходиться в комунальній власності, регулюється відповідною Постановою КМ № 38 від 20 січня 1997 року [16] і стосується таких сфер, як освіта, фізична культура і спорт, туризм та екскурсії, побутові, транспортні та інші послуги.

Незважаючи на те, що список можливих послуг є досить широким, школи здебільшого обмежуються окремими, переважно вище перерахованими. Причина цього полягає, по-перше, у незадовільному матеріальному стані шкіл, що унеможливує надання більшості з можливих послуг, пов'язаних з використанням устаткування; по-друге, небажанням шкільної адміністрації брати на себе клопіт спілкування з податковими органами у випадку надання послуг на комерційних засадах. При цьому особливо важким видається становище сільських шкіл, де рівень матеріального забезпечення мінімальний, а дохід громадян та їхня підприємницька активність занижені, для того щоб купувати послуги школи чи підтримувати її матеріально. Внаслідок цього сільські школи практично не мають змоги залучати недержавні кошти.

3.3.2. Недержавні школи. Недержавний сектор у системі освіти України характеризується нерозвиненістю. Так, за даними на початок 2000/01 навчального року частка учнів недержавних закладів у середній освіті становила близько 1% [17], у вищій освіті – при-

лизно 8% [18]. Серед факторів, які зумовлюють такі низькі показники (наприклад, у Польщі в 1999 році понад чверть студентів навчалися в недержавних вищих навчальних закладах [19]), часто називають те, що вартість навчання у приватних закладах освіти є завищеною для більшості українців, зважаючи на загальне падіння доходів основної маси населення. Але на прикладі вищої освіти можна побачити, що достатньо велика кількість споживачів готові платити за освітні послуги: статистичні дані свідчать, що майже половина студентів ВНЗ навчається не за рахунок державного та місцевих бюджетів, а за кошти фізичних та юридичних осіб (зокрема, у ВНЗ I та II рівнів акредитації частка таких студентів складає 40%, у ВНЗ III та VI рівнів – 50 [18]). Основними перешкодами розвитку недержавної освіти слід вважати нормативне середовище, яке створює нерівні умови діяльності державних та приватних закладів освіти. Нерівність умов між закладами освіти різних форм власності полягає передусім у тому, що державні заклади освіти згідно із законодавством мають статус неприбуткових організацій та звільняються від сплати податків та зборів, натомість приватні заклади освіти підпадають під загальну систему оподаткування податком на прибуток як прибуткові організації [див. 20]. Природно, що більше податкове навантаження приватних закладів освіти підвищує вартість навчання учнів (студентів).

Ресурси приватного капіталу для покриття видатків на освіту також використовуються слабо. Підприємства і фінансові структури висловлюють готовність легально надавати фінансову і матеріальну підтримку закладам освіти. Але прозоро взаємодіяти бізнесу й освіті заважають: а) відсутність фінансової самостійності шкіл, б) неефективність управління, в) правова неврегульованість питань взаємодії шкіл з жертводавцями, г) відсутність об'єктивних критеріїв оціню-

вання успішності роботи закладів освіти, д) низький вплив батьків і громади на якість викладання у школах.

Як відомо, і центральні, і місцеві органи влади можуть працювати за контрактами з приватними організаціями, котрі мають фахівців потрібної кваліфікації і можуть забезпечити якісне виконання державних замовлень. Але представники приватного сектора, як потенційні учасники освітнього процесу, перебувають у невідгдних умовах. Це відбувається тому, що в Україні оподаткування організацій, діяльність яких не спрямована на отримання прибутку, мало чим відрізняється від оподаткування звичайних приватних комерційних фірм і підприємств. До того ж участь приватного сектора як постачальника для державних потреб за наявності дефіцитного бюджету часто пов'язана з фінансовими порушеннями. Наприклад, бізнес-структури “допомагають” школам та інтернатам “в обмін” на державні борги перед освітніми закладами, і це дає їм змогу отримати компенсацію за податок на додану вартість. При цьому незалежні дослідження показують, що розміри такої заборгованості держави перед освітніми закладами за спожиту електроенергію завищуються, що фактично означає розкрадання бюджету*.

Якими документами регулюються освітні фінанси та відповідне прийняття рішень на місцевому рівні? Які існують механізми для оскарження рішень щодо розподілу фінансів на освіту, апеляцій у випадку затримок заробітної плати вчителям, невиконання інших зобов'язань відповідальними інстанціями? Які є приклади застосування цих механізмів і які наслідки цього?

Освітні фінанси на місцевому рівні використовуються неефективно на всіх

ланках (підсферах) освіти. Хронічне недофінансування середньої освіти (невиконання державою своїх зобов'язань) і відсутність контролю з боку громадськості за бюджетом на освіту призводить до зловживань і зростання нерівності між регіонами, в межах області, на рівні міста. І без того обмежені видатки на освіту ще й розподіляються нерівномірно.

В Україні зареєстровано декілька десятків (а може й сотень) тисяч судових справ з приводу невиплати затриманої заробітної плати, соціальних та інших гарантій уряду (57 стаття Закону України “Про освіту”). Офіційна позиція професійного союзу вчителів у більшості випадків не на стороні самих учителів. На їхній стороні інколи виступають деякі неурядові організації, або органи місцевого самоврядування. Позиція Міністерства – самоусунення від цієї проблеми і спроба адміністративними методами тиску, кадровими переміщеннями примусити незадоволених “заспокоїтися”. Останнім часом держава повертає борги.

Рівень громадської свідомості вчителів, котрі лишень бажають, щоб держава виконувала свої зобов'язання, зростає з кожним роком. Для багатьох педагогів, нарешті, стала очевидною схема використання шкіл та системи середньої освіти в цілому як адміністративного ресурсу, коли накопичена багатомісячна заборгованість виплачується напередодні виборів. При цьому від управлінь освіти вимагають підтримки певного кандидата. Така модель “політичної машини” по-українськи тісно пов'язана з невиборними посадами голів обласних та районних державних адміністрацій, які контролюють місцеві фінанси і всупереч логіці демократичної влади призначаються Адміністрацією Президента. Так, наприклад, заборгованість за один тільки грудень 2002 року в 28 районах і містах АР

*За результатами дослідження ефективності роботи державних організацій України, проведених Шведським інститутом державного управління у співпраці з Центром досліджень адміністративної реформи SIPU 1999.

Крим, Івано-Франківської, Кіровоградської, Тернопільської, Чернівецької областей складала 5.398.300 грн. (це 1,4% від місячного фонду заробітної плати). Найгірша ситуація в Чернівецькій області – у восьми районах борг разом становив 1.764.900 грн., у Тернопільській області – 1.027.700 грн. Сам факт того, що борги із заробітної платні розподіляються нерівномірно і заборгованість зростає в окремих районах, дає право припустити, що мають місце зловживання з боку органів влади. Наприклад, в Автономній Республіці Крим аж десять районів мають відносно невелику заборгованість. Тоді як тільки в одному місті Олександрія Кіровоградської області для вчителів у грудні 2002 року вона становила 520.000 грн.*.

4. СТРАТЕГІЧНА РОБОТА ТА УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ОСВІТІ НА МІСЦЯХ

Хто визначає цілі освіти в Україні? Якими є стратегічні цілі і завдання української освіти відповідно до документів, що їх визначають? Якими є механізми досягнення поставлених цілей? Хто відповідає за реалізацію та які інструменти державної політики в освіті застосовуються на центральному і місцевому рівні?

Цілі освіти визначені в державних документах – Державній Програмі “Україна. Освіта 21 століття”, що затверджена Верховною Радою в 1994 році, з доповненнями у 1996 році, та в Національній доктрині розвитку освіти, а також у Законах України “Про освіту”, “Про вищу освіту”, “Про загальну середню освіту”. Однак у більшості цих документів цілі визначаються ідеологічно, тобто як загальні для всіх, морально виправдані, позитивні наміри держави. Не йдеться про цілі у прагматичному

розумінні слова, а відтак і про те, що ставить перед собою держава як суб’єкт, котрий бажає отримати певний результат. (Категорія “цілі” або “мета” в управлінському контексті потрібна передусім для того, щоб скерувати діяльність інших учасників у бажаному напрямку й визначити засоби, якими вона може бути досягнута. Водночас її застосування не передбачає вимірювання показників її досягнення. Тому діяльність держави не можна, або дуже важко перевірити “знизу”, що не заважає їй повно контролювати діяльність “зверху”).

Власні цілі і завдання мають визначати для себе різні учасники освітнього процесу. Але в нашому дослідженні доречно говорити про стратегічні цілі публічних суб’єктів цього процесу, котрі беруть на себе відповідальність за державну політику у сфері освіти і виражають наші з вами інтереси та інтереси інших її учасників. Наша основна теза полягає в тому, що дотепер у державній політиці бракує визначення цілей у прагматичному (управлінському) сенсі. Внаслідок цього створилося хибне коло постійного продукування нових обіцянок, які формують невинуваті очікування і призводять до розчарування і цинізму, недовіри до держави. На думку самих освітян, під час прийняття законів та вироблення державних документів України у царині освіти “згубилися... не пережитки минулого, а передові ідеї новаторства, ... які мали зруйнувати стару закостенілу систему освіти, що дісталася нам у спадщину від колишнього СРСР” [21]. Багато підтверджень цієї тези можна знайти, якщо проаналізувати тексти та історію підготовки і втілення політичних документів про розвиток освіти в новітній час входження нашої країни до європейського соціокультурного простору.

Найяскравішою ілюстрацією незадовільного стану справ з прийняттям стра-

* Дані ЦК Профспілки працівників освіти, 2003 рік.

тегічних цілей може бути досвід розробки Національної Доктрини розвитку освіти. (Нагадаємо, що у 2000 році Президент України підписав указ про розробку Національної Доктрини і зобов'язав Міністерство освіти і науки очолити цю роботу, для того щоб прийняти остаточний документ на з'їзді вчителів у жовтні 2001 року.) Проте спосіб, яким розроблявся цей документ, одразу викликав багато питань та незадоволення громадськості. На нашу думку, було допущено кілька грубих методичних та організаційних помилок.

По-перше, не було проаналізовано виконання раніше прийнятих стратегічних документів, а також не з'ясована узгодженість між собою державних документів, що стосуються життєдіяльності системи національної освіти. Як і всі попередні політичні рішення уряду про освіту, цей документ приймався без урахування досягнень та недоліків попередніх реформаційних акцій загальнодержавного рівня. (В одному з інтерв'ю керівництво робочої групи заявило, що оскільки Програма "Освіта" була в основному виконана, то настав час приймати інший документ.) Звісно, що в такий спосіб неможливо забезпечити послідовність та узгодженість окремих кроків реформування. Отож аналіз виконання Програми "Освіта" не був проведений. Натомість розгорнулася повномасштабна кампанія підготовки наступного стратегічного документа [3].

По-друге, сам підхід до розробки доктрини не був побудований як процес політичного громадського діалогу. Ніхто своєчасно не порушив питання, який саме документ потрібен, хто ним має користуватися і як; чи має він вирости у законодавчий акт, чи стане просто проблемним аналітичним документом для обговорення (зеленою, або білою книгою). Ніхто із розробників не задавався питанням, для чого документ, проти чого, або на що саме він спрямований, що не влаштовує основних учасників політичного процесу

в освіті. Робочі групи працювали в закритому режимі, консультації з громадськістю носили формальний, показовий характер. Обговорення не були підготовлені належним чином і перетворювалися на прес-конференції з представниками МОН та АПН (з широкого кола питань, які не мають відношення до розробки стратегічного документа). Справжнього аналізу і визначення проблем не сталося, зміст Доктрини набув поверхового помпезно-ідеологічного характеру. Оскільки документ одразу не ставив гострих проблем, його обговорення перетворилося на редагування мовних незручностей, стилістичних недоліків.

Попри величезний галас та кампанію, підняті у пресі, вже до прийняття Доктрини стало зрозумілим, що документ, який розробляється, нікому не потрібний, його ніхто не чекає. У ситуації гострих проблем навколо національної освіти це виглядає фарсом: Міністерство відрепортувало Президентові про "одностаїне" схвалення Доктрини і підготувало план заходів з її реалізації, затверджений Кабінетом Міністрів. Україні насправді був і залишається потрібним стратегічний документ про освіту, в якому були б визначені цілі освітньої політики і та роль, яку бере на себе Міністерство освіти і науки щодо її здійснення. Але те, що відбулося з підготовкою і прийняттям Доктрини, профанує саму ідею громадської участі в державній політиці.

Незадовільні результати стратегічного процесу при підготовці Доктрини пояснюються частково тим, що разом із робочою групою МОН та АПН над нею працювала команда іноземних фахівців. Оскільки ані Міністерство освіти і науки, ані іноземні експерти, ані координатори проекту не мали власної комунікативної лінії щодо спілкування з українською громадськістю, то група розробників фактично була ізольована від широкого загалу вітчизняних експертів, незалежних аналітичних центрів і недержавних організацій. Авторитет закордонних кон-

сультантів робив неможливим прислухатися до альтернативних думок, тому будь-які поради вітчизняних експертів (чи навіть просто аргументи здорового глузду) не сприймалися, не були почутими. У результаті Доктрина містить багато пустих фраз і повторів положень Програми “Освіта”, ухваленої ще 1993 року. Більше того, для Доктрини характерним є академічний тон, загальність та недостатня чіткість на відміну від більш прагматичного стилю попереднього документа (див. *табл. 3*).

Загалом прийнята Доктрина не містить деяких важливих, справді стратегіч-

них компонентів, що стосуються розвиткових функцій освіти в суспільстві. Так, у Програмі “Освіта” зазначено, що “Динамізм, притаманний сучасній цивілізації..., інтелектуалізація праці, швидка зміна техніки і технології в усьому світі – все це потребує створення таких умов, за яких народ України став би нацією, котра постійно навчається”. У проекті Доктрини перед освітою не ставиться настільки амбітне завдання, а лише наголошується на необхідності змін у самій системі освіти: “Життя в умовах демократії, ринку, новітніх інформаційних технологій стає невідворотною перспек-

Таблиця 3

*Зіставлення основних положень Програми “Освіта” (1993 р.)
і національної Доктрини розвитку освіти (2000 р.)*

Положення Програми “Освіта” (1993 р.)	Положення проекту Національної Доктрини (2001 р.)
Визначальним у реформуванні управління освітою має стати забезпечення тісного співробітництва органів державного управління освітою всіх рівнів, навчально-виховних закладів, наукових установ, громадського самоврядування та їх відповідальності в межах повноважень; створення цілісної системи управління освітою в Україні, якій були б властиві гнучкість, демократизм, мобільність, здатність до самоорганізації	Реформування галузі передбачає модернізацію управління освітою. Нагальним завданням є пошук нових, відкритих і демократичних моделей управління галуззю. Ця діяльність є органічною складовою адміністративної реформи...
Стратегічні завдання реформування управління освітою: <ul style="list-style-type: none"> - Перехід від державного до державно-громадського управління; чітке розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами управління; забезпечення самоврядування навчально-виховних закладів і наукових установ; утвердження у сфері освіти гармонійного поєднання прав особи, суспільства і держави - Автономізація функціонування регіональних і місцевих органів управління освітою 	Нова система управління сферою освіти утверджується як державно-громадська. Вона має враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономності навчальних закладів, конкурентності освітніх послуг, орієнтації освіти не на відтворення, а на розвиток... ... Нова модель управління є відкритою й демократичною. У ній органічно поєднуються засоби державного впливу з громадським управлінням. Відкритість системи передбачає розширення управлінських можливостей громадської думки, меншу залежність управління від впливу конкретних посадових осіб...
Основні шляхи реформування управління освітою: <ul style="list-style-type: none"> - Створення єдиної інформаційно-комп'ютерної системи управління освітою; - Визначення повноважень у системі управління освітою центральних і місцевих органів, органів громадського самоврядування; - Створення системи державно-громадської оцінки діяльності навчально-виховних закладів; - Наукове обґрунтування нової системи управління освітою; відпрацювання інноваційних моделей управління галуззю та важливих управлінських рішень, проведення експериментів на регіональному та місцевому рівнях 	Модернізація управління галуззю передбачає: <ul style="list-style-type: none"> - ...Впровадження інформативно-управлінських, комп'ютерних технологій; - Ефективний перерозподіл функцій і повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоуправління; - ...Зміну форм і методів контролю, націленість на допоміжний, випереджувальний контроль, підвищення його компетентності, зміщення акцентів на кінцевий результат. ...Першочерговим є налагодження високопрофесійного наукового, аналітичного і прогностичного супроводу управлінських рішень, подолання фрагментарності статистики, підготовки всебічної інформації з опорою на соціологічні дослідження...

Таблиця 4

Зіставлення окремих положень національної Доктрини розвитку освіти України та аналогічної російської Доктрини

Національної Доктрини розвитку освіти України	Російської Доктрини розвитку освіти
<p>Реалізація Доктрини забезпечить перехід до нової філософії освіти, що виходить із пріоритетності її розвитку в суспільстві.</p> <p>Зростуть самостійність і самодостатність особистості, її творча активність, що суттєво зміцнить демократичні основи громадянського суспільства, прискорить розвиток і духовно-моральну збалансованість ринкових відносин.</p> <p>Зміцняться самосвідомість особистості, національний характер, національна гордість людини. Зросте авторитет української національної культури. Активізуються процеси національної самоідентифікації особистості. Суттєво знизяться меншовартісні риси характеру, підвищиться громадянський авторитет індивідуальності, зміцниться статус українця в міжнародному соціокультурному середовищі</p>	<p>У результаті реалізації доктрини російська система освіти має забезпечити:</p> <ul style="list-style-type: none"> - безплатною дошкільною освітою – всіх бажаючих; - обов'язковою та безплатною основною загальною освітою – все населення; - загальнодоступною та безплатною середньою (повною) загальною освітою – все населення; - загальнодоступною та безплатною початковою професійною освітою – всіх бажаючих; - загальнодоступною та безплатною середньою професійною освітою – всіх бажаючих; - безплатною вищою професійною освітою – кожного другого випускника із середньою (повною) загальною освітою (на конкурсній основі), включаючи випускників закладів початкової та середньої професійної освіти; - безплатною післядипломною освітою (аспірантура, докторантура) – всіх, хто вступив за конкурсом; - додатковою освітою – всіх бажаючих, при цьому дітям вона надається на безплатній основі; - загальнодоступною та безплатною спеціальною освітою осіб з обмеженими можливостями здоров'я – всіх, хто потребує

тивною. Все це робить своєрідний виклик освіті, зумовлює *потребу її радикальної модернізації*". Більше того, у проекті Доктрини відсутній розділ про зміст освіти, який у Програмі "Освіта" займає чільне місце: "Оновлення змісту освіти є визначальною складовою реформування освіти в Україні і передбачає приведення його у відповідність із сучасними потребами особи і суспільства".

Можливою причиною недоліків нормативних документів щодо освіти може бути той факт, що як взірці при їх розробці використовували переважно російські державні документи щодо освіти*, а не приклади документів роз-

винених європейських країн. Воднораз окремі позитивні риси російського документа (зокрема, спроба більш чітко визначити відповідальність держави за надання послуг в освіті) не були використані при підготовці проекту Доктрини (див. *табл. 4*). Внаслідок цього очікувані результати нової освітньої політики, згідно з останнім українським документом, стають розмитими. Більшість із зазначених у ньому очікувань державної політики неможливо ні оцінити, ані виміряти.

Коли аналізований документ розроблявся, то мало хто брав до уваги зауваження з приводу методів його під-

* Так, при розробці проекту Закону "Про вищу освіту" "українські проектувальники, запозичивши значною мірою текст російського закону, водночас попереставляли, перетасували статті і розділи, чим значно погіршили... структуру проекту закону порівняно з російським варіантом" (Фініков Т.В. До законодавства про вищу освіту Польщі, Росії, України, Чехії. — Київ: Таксон, 2000. — С. 6).

готовки*. Стороною, по-справжньому стурбованою станом освіти й зацікавленою в якісному стратегічному документі, проявила себе Комісія Верховної Ради з питань науки та освіти. На це звертала увагу Постанова Верховної Ради України за № 2551–III від 21 (червень 2001 року), яка наголошувала на доцільності проведення аналізу попередніх державних документів, наслідків їх запровадження та причин низької ефективності освітньої політики. Зокрема, у Постанові зазначалося: “Рекомендувати Кабінету Міністрів України: вивчити питання нормативно-правового забезпечення реформування освіти, проаналізувати стан виконання Державної Програми “Освіта” (“Україна ХХІ століття”) та визначити доцільність створення Національної Програми розвитку освіти України”. Не зважаючи на цю Постанову, Доктрина була підготовлена і МОН відрепортувало Президентові про “одностаїне” схвалення Доктрини і додало план заходів з її реалізації, затверджений Кабінетом Міністрів.

У чому полягає роль обласних, міських, районних управлінь освіти у справі реалізації державної політики (стратегії) у сфері освіти? Чи є зразки успішної роботи в регіонах, на місцях з запровадження ефективної політики у системі національної освіти (виконання стратегічних рішень), які можна повторити в інших місцях?

Формально, з погляду чинного законодавства, все менше влади залишається на рівні області. Згідно з прийнятим у 2001 році Бюджетним Кодексом райони і міста перебирають на себе все більше повноважень. Цей, безумовно, позитивний чинник міг би впливати на розвиток

освіти, покращити фінансову й організаційну сторону реального освітнього процесу. Але роль відділів та управлінь освіти у визначенні освітньої політики на місцях залишається малою, особливо під час формування бюджету сільських шкіл, оскільки впливові управлінські повноваження зосереджені в районних державних адміністраціях і в області, а не у відділах освіти на місцях.

За умов невизначеності відповідальності в освіті і непрозорості фінансового процесу область намагається залишити за собою якомога більше повноважень. Влада області носить не стільки публічний, відкритий характер, скільки тіньовий, напівзакритий. Вона дозволяє школам і районним відділам сподіватися на “патронат”, “ексклюзивну підтримку” у ситуації невизначеності, браку коштів, дефіциту ресурсів, невиконання державою своїх зобов’язань. Відсутність верховенства права, рівних для всіх правил гри створює передумови для тіньових переговорів, торгів, хабарництва.

З позицій здорового глузду держава би мусила лікувати цю хворобу. Але чиновники органів центральної влади використовують цей стан справ для досягнення власних вузькокорпоративних, приватних цілей, для ведення політичної боротьби зі своїми опонентами. У результаті районні відділи і школи стають об’єктами політичної маніпуляції і використовуються як адміністративний ресурс. Їхня роль у цьому випадку далека від реалізації проголошених урядом цілей державної освітньої політики, натомість школи стають колесами виборчих політичних машин на стороні партії влади.

Внаслідок зобов’язань пріоритетної виплати заробітної плати, яка з’їдає майже всі бюджетні кошти, відбувається

*Під час кампанії з підготовки Доктрини авторами цього дослідження була підготовлена аналітична записка на ім’я чиновника Міністерства освіти і науки України, відповідального за підготовку Доктрини, з пропозиціями щодо організації процесу написання документа. Та ж сама пропозиція була надрукована у газеті “Управління освітою” (видавництво “Шкільний світ”) і поширена серед групи організаторів та учасників підготовки Доктрини.

моральне й фізичне старіння, занепад інфраструктури шкіл. Попри накази і побажання Міністерства освіти і науки України, це призводить до падіння якості навчання, масового доступу до освіти. І як результат – нові розпорядження МОН щодо покращення якості і доступу до освіти, що призводять або до нових фінансових проблем, або просто не виконуються. Це, своєю чергою, викликає адміністративне втручання “зверху” й активізує авторитарний стиль в управлінні освітою з боку як центру, так і області. Для такого стилю характерні часті кадрові зміни, контрольні перевірки, бомбардування вчительства директивами “зверху” тощо.

“Непередбачувість” і розбіжність між проголошеними намірами і реальними діями центру та апарату області відчувають районні відділи, котрі безпомічні у виконанні завдань Міністерства освіти і науки, оскільки фактично виключені із процесу розвитку освіти і планування мережі середніх навчальних закладів, а лише передають накази “зверху донизу”. Хоча саме вони, разом з директорами шкіл, знаходяться на тому місці, де відбувається організація навчального процесу та мало б здійснюватися управління інфраструктурою, ресурсами шкіл. Стати відповідальними за надання послуг і якість середньої освіти районним відділам заважає потреба постійно маневрувати між Міністерством (МОН) та регіональними “центрами прийняття рішень”, почасти нехтуючи при цьому інтересами реальних споживачів освіти.

Причини, що стоять за цими явищами, продиктовані особливостями бюджетного процесу в Україні. Вони частково пов’язані також з недосконалою системою

територіально-адміністративного устрою і розподілу відповідальності між різними гілками і рівнями влади на місцях [див. детальніше 22]. Слід також зауважити, що відсутня (за рідкісним винятком*) міжвідомча горизонтальна комунікація між відділом освіти, районною радою, райдержадміністрацією та органами місцевого самоврядування. Внаслідок недостатньої кваліфікації і за відсутності аналітичного супроводження рішень рада району часто працює не на користь, а проти освіти. В інтерв’ю з одним із начальників райво було наведено приклад, коли рада підтримала пропозицію райдержадміністрації про скорочення доходної частини бюджету, що істотно мінімізує видаткову частину й, відповідно, надходження на розвиток освіти. В інтерв’ю з іншим чиновником обласного рівня було наведено приклад, коли обласна адміністрація під тиском центральних органів влади “примушує” віддати частину грошей, що надійшли до бюджету області як видатки на освіту на потреби інших галузей, які вважаються на цей момент пріоритетами із кон’юнктурних, суто ситуативних політичних міркувань. Тим самим середня освіта позбавляється запланованого державним бюджетом фінансування.

Часто за таких умов районні відділи освіти не в змозі відстояти інтереси споживачів освітніх послуг. Можна назвати дві причини цього. По-перше, районні департаменти (відділи) освіти підпорядковані районній адміністрації та Міністерству освіти і науки, а останнє, як відомо, не має впливу на розподіл коштів державного бюджету на освіту. По-друге, районні ради не містять у своїй структурі виконавчих органів, вони недостатньо

*Серед прикладів «кращої практики» з цього питання хотілося б відмітити досвід Львівської області, зокрема роботу заступника начальника головного управління освіти і науки Львівської обласної державної адміністрації Богдани Михайлівни Біляк. На особливу увагу заслуговує практика підготовки, оприлюднення і регулярної розсилки по районах області рейтингів відділів освіти щодо співпраці їх з органами виконавчої влади на місцях. Для більш детального ознайомлення з методиками та досвідом звертайтеся за адресою: guon@mail.lviv.ua.

організовані та поінформовані щодо освітньої політики, а їхня спроможність впливати на бюджетний процес низька.

Інакшою є участь місцевої влади в управлінні освітою у містах, де муніципальна влада має більше повноважень. Хоча і в містах ситуація неоднозначна і почасти дуже складна, все ж тут незрівнянно більше, ніж у сільських районах, можливостей для впливу на освітній процес з боку батьків та органів місцевого самоврядування, а міські громади переважно більш свідомі щодо своєї ролі і можливостей участі в освітньому процесі, ніж сільські. Тому актуально сьогодні звернути увагу не на міста, а на області та райони як сукупності територіальних громад різного типу*, на їхню спроможність об'єднуватися навколо вирішення освітніх проблем регіону, окремих населених пунктів, селищ тощо.

Які існують стосунки між школами і батьками та/або неурядовими організаціями і громадськістю взагалі? Які в Україні діють форми спілкування з громадськістю і батьками та яка участь у роботі шкіл? Чи є нормативні акти, що регулюють ці стосунки? Чи є зразки успішної участі громадськості і батьків у роботі шкіл і яких результатів було досягнуто у цих випадках?

Сьогодні участь громадськості передусім пов'язана з вирішенням господарських питань життя школи. Таке задіяння громадськості часто є вирішальним для існування школи. Але ця діяльність і досвід взаємодії шкіл з оточенням не описані і не передаються при підготовці кадрів. Бракує методичних та педагогічних розробок з цього питання, немає історичного наслідування. Річ у тім, що за радянських часів школа була однією системою, до якої входило багато різних елементів – заводи, фабрики,

спортивні та інші товариства, міжнародні організації “солідарності з дружніми країнами соціалістичного табору”. Держава – центральна влада в особі Комуністичної партії – “наполегливо рекомендувала” всім їм приділяти належну увагу школам. Тому вся партнерська діяльність, а також зовнішніх суб'єктів освітнього процесу була чітко регламентована. Існували так звані “шефи” – великі промислові підприємства, колгоспи, радгоспи та інші державні установи, котрі вирішували питання, пов'язані з підтримкою господарсько-матеріальної бази школи та розвитком її інфраструктури. Діяли й інші зв'язки на підтримку шкіл – з боку культурних, мистецьких установ та наукових центрів і вищих освітніх закладів. Зокрема, дослідження в рамках проекту “Розвиток освітньої політики на місцевому рівні” (див. www.matra_depll.istc.biz) показали, що перешкоди на шляху інновацій у середній освіті не мають системного характеру. Вони, щонайперше, пов'язані з інерцією мислення щодо: а) науково-методичного забезпечення освітнього процесу, б) прийняття рішень на центральному і регіональному (місцевому) рівнях та в) усталеними традиціями управління школою. Зосередимося на цьому трохи детальніше.

Так, **на рівні науково-методичного забезпечення освітнього процесу** управлінська діяльність у середній освіті досі переважно розглядається в рамках педагогіки і не більш широко, тобто у відомчих, адміністративних контекстах, у форматі відносин школи з владою, громадою та іншими “зацікавленими учасниками цього процесу”. В результаті такої відірваності від соціально-економічних реалій в академічному середовищі або зовсім відсутній інтерес до проблем управління, або він має суто теоретико-пізнавальний характер, або –

*Щодо розробки освітньої політики у містах – див.: “Стратегічний документ – Основні засади освітньої політики міста Львова” – 2000 рік (<http://www.city-adm.lviv.ua/osvita/vstup.htm>).

характер простого запозичення, спроб перенесення на український ґрунт західних підходів.* Відтак непоміченими залишаються власні напрацювання освітян, не відбувається передачі унікального позитивного досвіду розв'язання проблем в управлінні середньою освітою, його узагальнення, систематизація. І, відповідно, відсутні наукові школи і (за рідкісним винятком**) академічні програми досліджень, які б на прикладах “кращої практики” обстоювали власні теоретичні, методологічні концепції.

У системі прийняття рішень на центральному та регіональному (місцевому) рівнях управління існує небажання і неготовність передати відповідальність за надання середньої освіти на нижчий рівень – місцевій громаді чи школі. Про незбалансованість, розриви у системі прийняття рішень свідчать такі негаразди:

1. Децентралізація фінансування до рівня районів; і водночас органи державної влади бояться передати школам та на рівень територіальних громад відповідальність за зміст освіти, оцінку її якості.

2. Нечітко визначені функції центральних і регіональних органів управління освітою, що спричинює взаємне дублювання відповідальності за матеріально-фінансове забезпечення освіти державою і місцевими органами влади.

3. Недостатньо розвинутий приватний сектор у середній освіті. При фактичних великих обсягах залучення додаткових ресурсів несприятливі і непрозорі правила участі інших учасників освітнього

процесу призводять до тіньових стосунків, корупції, зловживань владою, інших негативних явищ.

Отже, головною причиною щойно зазначених негараздів є переважання вузьковідомчих та приватних інтересів над суспільними і “страх перед невідомим”. Причому вона виникає не стільки через відсутність відповідних правових умов, скільки внаслідок стереотипів та інерції мислення керівників різних рівнів від освіти та педагогів.

На рівні **управління школою** з підозрою ставляться до закликів діяти самостійно. Згідно з традиціями радянського, соціалістичного управління, треба було вчитися діяти в адміністративному полі із чітко визначеними параметрами дозволеного і недозволеного. Це набагато легше, ніж постійно визначатися і приймати рішення, брати на себе відповідальність за зроблене, за проект. У ситуації відсутності стабільного правового поля, директори та колективи шкіл більше схильні триматися цього традиційного підходу. Така поведінка задовольняє їхнє безпосереднє керівництво, котре не впевнене у собі при занадто великій кількості управлінських сигналів – всерівно всі з них виконати неможливо. За цих обставин головною турботою стають не професійні питання, не справа, а власні інтереси. Треба думати, як би “не стати крайнім”, як зберегти себе, своє здоров'я, свою репутацію. Для того щоб діяти успішно за відсутності детальних планів і “спущених зверху вказівок” потрібні інструменти, які б виконували

*Одним із виключень з цього правила безперечно є спроба створити силами самих директорів шкіл практичний підручник: Освітній менеджмент: Навчальний посібник для викладачів інститутів післядипломної освіти, керівників загальноосвітніх навчальних закладів, слухачів курсів підвищення кваліфікації / За ред. Л.Даніленко, Л.Карамушки. — К.: Шкільний світ, 2003 (Асоціація керівників шкіл України, українсько-нідерландський проект з освітнього менеджменту; за підтримки програми МАТРА).

**Автори з великою повагою ставляться до А.В.Фурмана та Г.В.Єльнікової, які мають власні наукові школи та управлінські концепції яких заслуговують вивчення і поширення їхнього новаторського досвіду в українській освіті.

роль дороговказу. Умовами успішних дій у ситуації невизначеності, щонайменше, є наявність: 1) стратегії, яку розробила і затвердила громада (шкільний колектив, школа та батьківські збори, піклувальна рада); 2) команди, яка здатна цю стратегію втілити. Виконання цих умов потребує значних організаційно-технічних зусиль, на які часто буває неспроможний колектив школи.

Які в Україні існують форми спілкування з громадськістю і батьками? Яка їхня участь у роботі шкіл?

Для української освіти радянського періоду були характерні такі форми контактів школи з батьками: а) щомісячні батьківські збори, де висвітлювалися рутинні питання про стан успішності й поведінку учня; б) загальношкільні збори (так звані “лінійки” – щонайменше двічі на рік; на першій ставилися щорічні завдання, на останній підбивалися підсумки і вручали нагороди); в) відвідування вчителями учнів та їхніх батьків удома (щонайменше щорічно; під час згаданого заходу вчитель мав ознайомитися із соціально-побутовими умовами життя учня й провести індивідуальну бесіду з батьками).

В екстремальних випадках практикувалися дзвінки вчителя додому батькам; викликання батьків у школу для обговорення питання з директором школи, завучем, класним керівником чи вчителем-предметником. Дещо вирізнялися із загалу контакти школи з батьківським комітетом на рівні класу і загальношкільним у цілому. Другий був формальною інституцією, а функції першого реалізувалися вузько і конкретно, визначалися у площині організаційної допомоги класному керівникові у проведенні та матеріальному забезпеченні заходів малого масштабу з учнями класу.

Усі згадані форми контактів батьків зі школою були чітко регламентованими й обов’язковими до виконання. Емоційно-оцінкова палітра контактів батьків зі

школою переважно характеризувалася негативом; за можливості батьки уникали цих контактів через те, що комунікативний принцип приватності ігнорувався на зборах, де відкрито, у присутності всіх батьків, виголошувалися претензії до окремих учнів й у такий спосіб у багатьох випадках принижувалася людська гідність і батьків, і учнів. Другий з найважливіших принципів – кооперативності – спрацьовував нечасто, і в повному обсязі реалізувався лише за умов надзвичайно рідкісного протесту батьків проти сваволі окремого вчителя чи шкільного керівника. Отож, батьківської громадськості як такої не існувало, а школа в громадській свідомості 80–90-х років минулого століття була однією з державних інституцій, яка вимагала дотримання моделі чітких нормативних контактів. Оскільки учні тих років перейшли сьогодні у категорію батьків, то їхні взаємини між школою перенесені і на сучасний стан справ.

Взаємостосунки між школою та неурядовими організаціями (останній термін є умовним, оскільки в радянський період всі організації, з якими контактували школи, прямо чи опосередковано контролювалися урядом) втілювалися, за винятком зв’язків з будинком піонерів, будинком творчості тощо, у вигляді контактів з так званими “шефськими організаціями”, головна функція яких полягала в наданні матеріальної допомоги школі (щоправда, у сільській місцевості і шефи широко залучали учнів до роботи на колгоспних ланах). Загалом стосунки школи із широким загалом громадськості в радянські часи здійснювалися переважно через заангажовані газетні публікації, присвячені висвітленню регламентованих радянським суспільством подій шкільного життя, як-то: підготовка до піонерських зльотів та комсомольських з’їздів, звіт про них; результати олімпіад; портрети видатних учителів і вчених.

Сучасні нормативні освітянські документи передбачають завдання розбудови системи глибоких вмотивованих

зв'язків батьків – неурядових організацій – громадськості зі школою, але постійний відгук на роботу системи управління освітою з боку суспільства відсутній, і це є серйозним недоліком української освіти сьогодні. Так, у Законі “Про середню освіту” передбачений тільки “державний контроль за діяльністю загальноосвітніх закладів незалежно від підпорядкування, типів і форм власності”, який “здійснюється з метою забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері загальної середньої освіти”. Відсутність налагодженого зворотного зв'язку позбавляє можливості споживачів освіти спонукати уряд до покращення якості та ефективності державних послуг з освіти. Але які форми зворотного зв'язку можна використати? Формальні утворення (рада, спільний комітет)? Неформальні консультації? Чи обов'язкові для Міністерства або місцевих органів управління освітою їхні рішення? Чи стосуються вони оцінки роботи вчителів, кадрової політики закладу, бюджету?

У Національній Доктрині розвитку освіти зазначено, що “Держава... сприяє розвитку громадського контролю”. В розділі “Управління освітою” нічого не сказано про процедури такого контролю й відповідальність сторін щодо результатів перевірок. У розділі “Зв'язок освіти з розвитком громадянського суспільства” також йдеться вже про зовсім інше, зокрема, про спрямованість політики у галузі освіти “на активізацію участі професійних і громадських організацій у плануванні економічної, навчально-виховної, методичної роботи закладів освіти, прогнозуванні їхнього розвитку, експертній оцінці якості навчання та організації виховання”. “Держава сприяє активізації діяльності батьківської громадськості, опікунських рад, різноманітних фондів та меценатів” [3, с. 21], але що стоїть за словом “сприяння” наразі невідомо, тож конкретні форми вияву та методи налагодження цих зв'язків

чекають на розробку. Надважливість цього завдання демонструє, зокрема, огляд ставлення до згаданих питань у розвинених країнах світу. Зокрема, за даними колективу авторів Т.Д. Серджіованні, М. Баргінгейма, Ф.С. Кумза, П.В. Тарстона, у рейтингу найважливіших характеристик шкіл США, які збільшують до неї громадську довіру, є “участь батьків”, що посідає 10-е місце серед 25, “спілкування з батьками” – 11-е, “громадське уявлення” – 12-е, “залучення громадськості до роботи шкіл” – 21-е, а, скажімо, “відповідне фінансування” – лише 22-е [23, с. 53]. Серед вагомих критеріїв центрального освітянського керівництва при оцінюванні роботи директорів, за відповідями респондентів, перше місце посідає “реакція громадськості: батьки задоволені, немає скарг, зв'язки із громадськістю” налагоджені [Там само, с. 85]. Відтак аналізована проблема відіграє роль пріоритетної в управлінні освітою й шкільному самоврядуванні в розвинених країнах світу; її актуальність в Україні набуває ще більш виразного звучання через особливості ментальності і психокультури українців, які надають перевагу роду над інтересами спільноти, а національне самоусвідомлення характеризується інтровіртваністю, екзекутивністю, раціональністю, емоційністю [13; 24].

Є й об'єктивні фактори, які зумовлюють труднощі зворотного зв'язку батьків зі школою: “...переважно батьки не можуть дійти згоди між собою щодо потрібних дій, вони не знають, як зробити так, щоб їх почули, чи просто занадто далеко від епіцентру шкільних проблем, щоб серйозно думати про те, як вплинути на шкільну політику”, але головне – “батьки не утворюють єдиної злагодженої групи, коли йде мова про освітню політику” [23, с. 271]; ці проблеми є інтернаціональними, вони менш помітні в молодшій школі і збільшуються разом зі зростанням дітей, стають найбільш помітними у старшій ланці. Але й висновки експертів

ПРООН, на нашу думку, не є переконливими: “Система громадського менеджменту в Україні ще недостатньо розвинута. Це можна пояснити низьким рівнем інтересу батьків до сфери педагогічної діяльності. Їх реальна роль у діяльності шкіл і неформальний вплив на них обмежується спонсорською допомогою...” [13, с. 24].

Взірці і приклади успішного спілкування з громадськістю і батьками та їхньої участі в роботі шкіл сучасної України й результативність цих форм.

Передусім, за роки незалежності України була усвідомлена різниця між потребами молодшої (1–4 класи), середньої (5–9 класи) та старшої (10–12 класи) ланок школи, у тому числі за параметрами участі батьків та громадськості у шкільному врядуванні. Так, ця потреба є надзвичайно високою для молодших школярів й дещо знижується з огляду на запити середньої й старшої школи. У цьому аналітичному контексті останні 10 років в Україні позначені тенденцією до територіального відокремлення молодшої школи і переведення контингенту учнів 1–4 класів до садочків, приміщення яких масово вивільнюються внаслідок спаду демографічної хвилі. Згадане відокремлення нерідко супроводжується адміністративним, особливо у випадках, коли молодша школа потрапляє до діючих дитячих садків, площі яких значно перевищують потреби наявної кількості дошкільнят. У таких дитячих садках відбувається злиття двох колективів – старого дитсадкового й нового шкільного, а відтак обирається перспективна з огляду на поточні потреби суспільства освітянська політика й рання спеціалізація, схвалена найближчою управлінською ланкою освіти (РУО). Як би не визначали себе непоодинокі школи такого типу, все ж у підґрунті їхньої освітньої програми закладені принципи так званої “школи-родини”, тобто школи,

яка не лише заохочує всебічну участь батьків у шкільному врядуванні, а ще й відтворює освітньо-виховні принципи родинного життя. Одним з прикладів шкіл такого типу в Києві може слугувати школа-дитсадок “Дивоцвіт” (проспект Свободи, 34-а). У цьому закладі навчаються діти віком від трьох років (молодша група дитячого садку) до 9 або 10 років (третього, а за новими стандартами – четвертого, випускового, класу молодшої школи). Форми участі батьків у шкільному врядуванні у цій школі визначені таким діапазоном:

– участь у виборі освітніх програм (укладання реєстру і вплив на їх зміст знижується пропорційно ступеню канонізації; у перші роки становлення закладу участь батьків більша, далі менша, хоча й присутня);

– щоденний контакт батьків чи інших членів родин з учителями / вихователями (це школа повного дня, тож дитину приводять до школи і забирають з неї члени родини, котрі одержують повну інформацію про її успішність, поведінку, здоров’я);

– школа враховує побажання родини щодо денного ритму життєдіяльності дитини відповідно до її фізичного та психічного статусу (потреба в денному відпочинку / сні; особливості харчування – дієтичне чи звичайне тощо);

– батьківські збори передбачають не привселюдне обговорення успішності та поведінки дитини (через наявну можливість їхньої корекції у процесі повсякденного спілкування вчителя з родиною), а колективне – за участю батьків – вироблення тактики і стратегії навчального і виховного розвитку групи дітей і кожної особистості зокрема;

– активно запроваджуються типові форми родинного спілкування (різновікові групи зустрічаються в ідальні, на прогулянці, під час підготовки і проведення спільних культурно-масових заходів – концертів, незвичайних спектаклів з багатими декораціями і костюмами тощо; заохочується участь дітей старшого

віку в багатьох формах навчальної роботи з дітьми молодшого віку, тобто за зразок береться модель багатодітної сім'ї);

– значна увага приділяється розвитку національної самоідентифікації дитини як члена не абстрактної, а саме української родини (тематичний підбір навчально-методичної літератури; освоєння української літературної мови в різних жанрово-стильових реєстрах; відповідне оформлення приміщень; святкування подій народного календаря; тиражування етичних норм поведінки українського народу; вивчення народної міфології та застосування інших форм, до реалізації котрих активно залучаються батьки).

Середня і старша школа і нині переважно користуються радянською системою контактів з батьками. Ця система незначно еволюціонувала в позитивному напрямку (інформація на батьківських зборах подається з урахуванням вимог конфіденційності; враховується думка учня і родини щодо вибору випускних іспитів; більшою мірою батьківський загаль впливає на формування висновків про якість роботи окремих учителів; про розподіл коштів; учителі-предметники часто інформують батьківські збори про якість привласнення учнем предмета і т. ін.; головне, що утворені органи громадського управління, у ролі яких виступають щорічні збори делегатів-учасників освітянського процесу: учні кожної паралелі, співробітники школи, батьки, котрі обрані пропорційно та обирають раду закладу з контрольними, дорадчими і виконавчими функціями). Водночас вона розвинулася і в негативному напрямку, зважаючи на тиск матеріального фактора (примусова стимуляція батьків до участі у всіляких благодійних фондах; залучення їхніх коштів, соціальних зв'язків та їх самих до ремонту шкільних приміщень тощо). Неурядові організації рідко та несистематично знаходять шлях до співпраці із середньою та старшою ланками школи. Широка громадськість виявляє інтерес здебільшого лише у

випадках екстраординарних подій в освітянському просторі України, або в окремії конкретній школі. Специфіка ліцеїв і гімназій в організації зворотного зв'язку з батьками не настільки помітна, щоб зупинятися на ній детально, проте очевидно, що керівництво цих закладів залучають неурядові організації до співпраці активніше. Їхні зв'язки із широкою громадськістю зумовлені ще й організацією рекламних кампаній.

Головний орган громадського управління школи на сьогодні є формальним утворенням: по-перше, делегати загальних зборів (учні, батьки, співробітники) – це не особи, котрі незалежні від тиску керівництва школи; по-друге, ще більшою мірою залежні від останнього члена ради управління школою, яка діє між загальними зборами й обирається у рівних пропорціях із педагогів, учнів 5–11 класів, батьків, інколи представників громадськості; ця рада формально затверджує розклад, оглядає процес розвитку матеріальної і технічної бази, здійснює розподіл бюджетних фондів.

Як можна оцінити участь міжнародних організацій, донорів у галузі розробки стратегії, організації політичного процесу у сфері національної освіти?

Починаючи з перших років незалежності України, міжнародні організації доволі багато уваги приділяли проблемам національної освіти. Було здійснено чимало проектів, серед яких особливу популярність серед освітян набули вчительські олімпіади, впровадження програм “Дебати”, “Критичне та образне мислення”, “Крок за кроком”, підтримка випуску підручників та іншої навчальної літератури за сприяння канадського уряду, уряду США, Інституту відкритого суспільства Дж. Сороса, підготовка вчителів англійської мови та оцінка якості навчального процесу за підтримки Британської Ради, акти демократизації навчального процесу і впровадження громадської освіти за

сприяння Канади і США, розвиток економічної освіти у школах та освіта людей з особливими потребами за сприяння уряду Нідерландів і багато інших цікавих та корисних для української освіти й суспільства програм і проектів.

Однак з часом з'ясувалося, що допомога українській освіті потребує системності і перенесення акцентів на модель управління та державну політику в цій сфері. Саме тому були започатковані такі ініціативи: 1) ПРООН та Інститут відкритого суспільства допомагали у розробці Національної Доктрини розвитку освіти у 2000–2001 роках і при підготовці планів її реалізації у 2002–2003; 2) в 2003–2004 роках уряд Японії надав грантові кошти для підготовки пропозицій з боку українського уряду для отримання системної позики (кредиту Світового Банку) на розвиток середньої освіти. Очевидно, що світова спільнота з інтересом ставиться до ситуації із середньою освітою в Україні.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Пріоритетні напрямки нової освітньої політики України

Ми вимушені визнати неефективність освітньої політики років незалежності України. Спроби, які були “предметом особливої уваги уряду” і просто знаходилися у полі зору суспільства і ЗМІ за цей період, засвідчили непослідовність політики держави у сфері освіти. Проголошені наміри не були підкріплені своєчасними діями, координацією діяльності різних ланок управління.

Як показують вищенаведені та інші дослідження, інфраструктура середньої освіти, кадровий склад учителів не тільки не покращилися, а й надалі зазнають втрат. Попри заяви і наміри уряду “зберегти”, “удосконалити”, “раціоналізувати”, освітню мережу так і не вдалося поліпшити. Як не вдалося привести середню освіту у відповідність до економічної, соціальної ситуації в країні й зробити її такою, котра прирівнюється до світових

стандартів. Вона не стала фактором стабільності і безпеки в суспільстві, а скоріше, навпаки. Зростає безробіття, відсоток працевлаштованих серед випускників шкіл, особливо сільських, падає. Зменшується кількість дітей із сімей з низькими доходами, хто продовжує навчання у вищих навчальних закладах після закінчення середніх шкіл. Попри заяви про пріоритетність освіти, заходам освітньої політики бракувало послідовності, вони виголошувалися при постійній нестачі бюджетних коштів. Недостатня увага з боку уряду до освітніх реформ не може компенсуватися виплатою компенсацій та заробітної плати вчителям у ситуації відсутності послідовних кроків модернізації всієї сфери, інвестицій у підготовку кадрів і покращення матеріально-технічного забезпечення шкіл.

Панівною є звичка ставитися до проблем школи передусім з матеріального погляду – скільки платять учителям, хто і як фінансує освіту, як долучити до освіти та охопити якомога більшу кількість дітей. Вважається благом уже самий факт, що діти прийшли до школи. (Тепер ще проблема безпеки постає на передній план. Але вона, якщо подивитися уважно, пов'язана зі змістом освіти, від якого залежить участь громади в освітньому процесі й форми його організації.) А ось те, чому вчать, розглядається поки що як щось другорядне, а за умов браку фінансів про зміст освіти й говорити стає якось соромно. Чинovníки з МОН та АПН намагаються переконати, що професіонали завжди знають, як і чому вчити наших дітей, і вони робили б це краще, якщо б їм вчасно і достатньо платили. Іншими словами, проблема змісту освіти стає периферійною, зводиться до проблем фінансування, заробітної плати освітянам, або ще інколи – ототожнюється з комп'ютеризацією шкіл. Мовляв, буде комп'ютер – будуть і знання.

Такі спрощення не дозволяють досягти позитивних результатів. Суспільство, яке турбується тільки про фінансовий стан шкіл, нехтуючи змістом освіти, припус-

кається грубої помилки. Тільки суспільні суб'єкти, котрі мають доступ до змісту освіти й право вирішувати, чого і як вчити у школі, можуть контролювати основні фінансові та інформаційні потоки в державі. Це стосується й громадського контролю: якщо громада не буде мати доступу до визначення змісту навчальних програм та оцінки якості освіти, то її участь в управлінні освітою матиме декоративний, фіктивно-демонстраційний характер.

Невідокремлення, змішування цих двох аспектів – фінансового і змістовного – та їх монополізація державою призводять до негативних наслідків. Про фінансові та управлінські негаразди йшлося вище. Монополія і відсутність прозорого розподілу відповідальності також дає право на “істину в останній інстанції” відомству, закріплює за ним можливість вилучати за межі освітнього процесу небажаних учасників, знання, підходи, підручники, і робити це без суспільно визнаних критеріїв, авторитарно.

Цілі і завдання середньої освіти України. Все сказане свідчить про недоліки як під час постановки цілей, так і при розробці самих заходів освітньої політики. Міністерське відомство переоцінило власні сили і не врахувало той факт, що українське суспільство має достатній потенціал для розвитку освіти. Вочевидь зрозуміло, що розв'язання окреслених проблем своїх громадян є не лише відомчою справою. У ній переплетені потреби й інтереси багатьох суспільних суб'єктів – підприємців-роботодавців і простих працівників, політиків та адміністраторів, професійних сфер і вищих навчальних закладів, національних меншин та української діаспори, виробників і споживачів. Інакше кажучи, всі ми – споживачі освітніх послуг, а тому зацікавлені у їх якості.

Освіту, особливо середню, справедливо вважають консервативною сферою. І це так, адже вона не може й не повинна

реагувати на будь-які новомодні течії і досягнення в мистецтві і культурі. Але бувають періоди, коли консерватизм з окремих питань змісту освіти негативно позначається не тільки на стані школи і системі шкільництва в цілому, але й на конкурентоспроможності самого суспільства. Й така ситуація склалася сьогодні, коли українська середня школа продовжує репродукувати зміст, що не дає змоги суспільству здолати застарілі радянські стереотипи та гасла. Настав час задуматися над тим, *чого навчають дітей у школі, чи не заважає нашим дітям те, чому і як їх вчать*, бути успішними в сучасному світі?

Предметом взаємодії між суб'єктами освітнього процесу на державному і регіональному рівнях має бути насамперед зміст освіти та підготовки. *Чому і як вчити наших дітей у сучасному світі, які ми маємо для цього можливості – організаційні, інтелектуальні тощо?* Залежно від відповідей на ці запитання треба виробити організаційні, фінансові і законодавчі механізми забезпечення повнофункціонального перебігу освітнього процесу, визначити ресурси, ролі і відповідальність учасників.

1. Одним із завдань державної політики у сфері освіти є покращення *загальної управлінської культури українських громадян*. Дотепер цей компонент змісту освіти з різних причин (ідеологічних чинників і помилок останнього періоду історії) залишається на дуже низькому рівні. Такий крок дасть змогу подолати розрив між бідними і багатими й затвердити демократичні цінності в суспільстві. Освіта має стати на заваді подальшого розшарування суспільства на “правлячу еліту” та “мовчазних виконавців”, яких поступово перетворюють в об'єкт політичних маніпуляцій.

Брак управлінської культури в суспільстві не можна компенсувати створенням великої кількості ВНЗ – шкіл бізнесу та інститутів підготовки з менеджменту. Переважно всі вони платні і

більшість з них недоступні для основної маси випускників шкіл. Також навчання у цих закладах зовсім не гарантує для випускника успішного працевлаштування, а тим більше – розв’язання соціально-економічних проблем держави. Ці заклади часто обстоюють взірці іншої культури та досвід управління за умов стабільних ринкових відносин. Вони не можуть задовольнити інтереси кожного щодо відкриття власного бізнесу, інтереси місцевої громади у створенні десятків тисяч робочих місць з урахуванням місцевих ресурсів. Нарешті, вони не реагують на потреби вітчизняних компаній у великій кількості працівників, котрі вміють працювати в ідеології обслуговування, де переважають інтереси клієнта й де вміння кожного навчатися, приймати рішення, володіти іноземними мовами, сучасними технологіями, мобільність є вирішальними чинниками особистого успіху і прибутку компанії.

При постановці такого завдання не йдеться про менеджерів у лоні середньої освіти, які ефективно керують великими компаніями, про керівників банківського сектора (хоча це також може бути перспективою для випускників шкіл). Обговорюючи зміст масової управлінської підготовки для середньої школи, варто зосередити увагу на загальній управлінській, організаційній грамотності та культурі, що потрібні для успішного ведення власної справи та прийняття рішень на своєму робочому місці, у змінних життєвих і суспільних ситуаціях. Ідеться про підготовку до адекватної поведінки як споживача, громадянина, власника, політичного суб’єкта, а відтак про вміння користуватися існуючими для цього інститутами, засобами та інструментами. Тим більше, що багато з цих інструментів і правил не виконуються сьогодні в нашому суспільстві: або їх немає у законодавстві, або вони недоступні окремим спільнотам. Школа може і покликана забезпечити навчання продуктивно діяти за цими правилами і вміло користуватися ними.

Якщо раніше таким загальним для всіх компонентом освіти було *пізнання законів природи*, то сьогодні на це місце претендує *загальна культура управління*. Вона містить уміння вступати у взаємодію з іншими, координувати діяльність групи, колективу з інституціями державного, соціального й економічного оточення. Якщо раніше одиницею змісту освіти були знання про закони природних об’єктів, то відтепер цими одиницями мають стати способи дії, спроможність мислити критично й ставити реалістичні цілі, досягати їх, взаємодіяти в груповій діяльності, приймати самостійно рішення й діяти відповідально, узгоджувати свої цілі і засоби їх досягнення з інтересами інших учасників, груп, з правилами життя соціальних та економічних інституцій. Держава покликана забезпечити саме такий, “належний” рівень масового навчання, що відповідає сьогodнішнім вимогам. Інакше середня освіта – як державне зобов’язання – й надалі не виправдає себе. Після закінчення середньої школи випускники повинні мати змогу продовжувати освіту, бути спроможними знайти роботу. Якщо вони поповнюють лави безробітних, або масово виїжджають за кордон, то така освіта не варта того, щоб витрачати на неї суспільні ресурси.

Стосовно родин, щонайперше сільської місцевості, держава має чітко окреслити свої зобов’язання у наданні якісної середньої освіти як основи середнього класу в Україні. Загальноосвітня школа має пропонувати перелік і надавати змогу вибору освітніх послуг, що достатні для задоволення інтересів та індивідуальних здібностей кожного учня. Для досягнення цієї мети потрібна така організація навчання, коли випускники шкіл, разом з дипломом про середню освіту, отримуватимуть практичну підготовку, що дозволить їм забезпечити себе роботою в обставинах інформаційного високотехнологічного суспільства, сучасної ситуації на ринках праці в межах України, у їхньому регіоні. Це і є базова

управлінська підготовка, сучасна “елементарна грамотність”, яка й має стати критерієм якості освіти.

Змальована перспектива як ідеальний стан справ не є чимось ексклюзивним, утопічним. Це – сучасні вимоги до випускників усіх шкіл, і держава має турбуватися про забезпечення навчання саме такого змістового наповнення. Наприклад, випускники середніх шкіл Нідерландів отримують сертифікат, що дозволяє їм відкривати власну справу в будь-якій країні ЄС. (Вони можуть й не відкривати її, але право мають; тому кожен знає правила і є відповідно озброєним, оскільки отримав належну підготовку.) Справжній державний стандарт – той, що забезпечує роботою кожного випускника будь-якої загальної середньої школи 3-х ступенів, тобто у будь-якому куточку України.

2. Другою складовою змісту освіти й нагальним завданням освітньої політики має, безумовно, стати *загальна технологічна грамотність населення*. Ми живемо в епоху бурхливого розвитку технологій, і Україна, через історичні та геополітичні обставини, має об’єктивні переваги в тому, щоб стати квітучою країною високих технологій. Для цього накопичений величезний потенціал, але не вироблено стратегії переходу до високотехнологічного суспільства з використанням інженерного, наукового й загалом людського ресурсів на основі регіональних відмінностей, з урахуванням світових тенденцій і визначенням власного місця і власних пріоритетів у сучасних політичних, економічних змінах у глобальному світі.

3. Іншим важливим аспектом розробки змісту освіти має стати *питання регіонального компоненту та ролі місцевих громад в освіті*. В тих же Нідерландах у визначені змісту освіти територіальні громади відіграють важливу роль, більшу ніж держава (остання надає кошти і забезпечує універсальність, гарантує через стандарти однакову вагу дипломів про середню освіту на території країни і за її межами).

4. Ще одне важливе завдання політики держави у сфері освіти стосується фінансів шкіл. Фінансування середньої освіти має бути прив’язане до забезпечення виділених напрямків трансформації змісту й враховувати інтереси і можливості громадян. Початкову й основну ланки школи має повно забезпечити держава. Добровільні внески батьків за додаткові освітні послуги не мають заборонятися. Але вони також не можуть і не повинні спричиняти нерівність умов в отриманні освіти між дітьми із сімей з різним достатком.

Практична підготовка, спрямована на задоволення інтересів родин, місцевих громад і бізнесу, зацікавленого у якісних працівниках і громадянах, може і має частково покриватися за рахунок інших джерел фінансування. Такими джерелами можуть бути як недержавні, приватні ресурси (наприклад, стипендії, пожертви), так і спеціальні державні фонди, що розподіляються між закладами (фінансування окремих програм), або між користувачами послуг на конкурсній основі (як гранти, тендери). Адже створення профільних класів і професійна орієнтація учнів, практична підготовка, котрі будуть здійснюватися з урахуванням нової ролі і місця українського бізнесу, перспективи місцевого економічного розвитку є за цих умов засобом підйому конкурентоспроможності української економіки в цілому.

Визначення змісту освіти і планування освітнього процесу все більше стає компетентністю регіональних і місцевих органів влади та управління освітою на місцях. Але ключовим питанням є координація дій центральної виконавчої влади, регіонів та органів місцевого самоврядування щодо вироблення спільних інструментів для ефективного вирішення питань забезпечення середньої освіти. Для цього програми уряду мають передбачати як прямі, так і опосередковані, непрямі заходи політики для покращення фінансового стану шкіл (наприклад, створення умов для бізнесу і громадських організацій, які співпрацюють зі школами).

5. Дуже важливою є організаційна складова змін в освіті. Треба визнати, що сьогодні немає суб'єкта освітньої політики на місцевому рівні, не існує процедур прийняття рішень, які б забезпечили реалізацію нового змісту освіти. У зв'язку з цим перспективним реформаторським кроком вбачається створення *освітніх округів*. МОН України підготувало *“Положення про створення освітніх округів”*, у якому порушується питання їх організації та фінансового забезпечення. Там не роз'ясненими залишилася низка питань, зокрема, не визначено організаційно-правовий статус округу порівняно, скажімо, з кущем чи групою сусідніх шкіл. У *“Положенні”* визначена адміністративна залежність округу від районного відділу освіти, що зводить, на нашу думку, нанівець позитивний ефект від його створення. Також не до кінця розведений зміст та обсяг понять *“комплекс”*, *“кластер”*, *“кущ”* та *“освітній округ”*. На наше переконання, варто говорити про локальну освітню систему, яка об'єднує ресурси сусідніх шкіл, інших освітніх закладів і територіальних громад. А *“округ”* – це термін для юридичного, адміністративно-правового закріплення статусу такого об'єднання. Саме вироблення типової моделі такого об'єднання має пройти перевірку на практиці різних, з огляду на місцеві особливості, моделі, версії, підходи. Найважливіше, за створенням округів і пошуком схем управління й термінологічними дебатами, не втратити головного – мети, тобто *для чого саме створюються округи*. Проблема, яку вони покликані розв'язати, – це забезпечення умов для переходу до нового змісту освіти, покращення її якості, профілізація і доступ до якісної освіти. Саме ці критерії мають застосовуватися при аналізі досвіду впровадження пілотних проектів створення будь-якого освітнього округу*.

6. Ще одним пріоритетом освітньої політики повинна стати зміна контексту планування освіти. Соціально-економічний розвиток регіону має охоплювати, себто стати горизонтом чи рамкою, все планування й управління розвитком освіти на місцевому рівні. За радянських часів освіта була чітко вписана в ідеологічну систему комуністичного виховання і підготовки кадрів для військово-промислового комплексу. Сьогодні ізольований від суспільних процесів стан середньої освіти як такої, що тільки споживає суспільні ресурси, є неприпустимим. Це – спотворення самої суті освіти. Нині, у просторі глобального світу, ресурси стають мобільними і доступними з будь-якої точки планети, а кордони національних держав – прозорими й легко перетинаються. Тому найбільш успішними стають суспільства, побудовані на знаннях та інтелекті. Не копальні, не географічне положення є вирішальним чинником економічного зростання, *а людський розвиток, освіта*, які роблять ресурси цієї країни конкурентоспроможними на світових ринках. Висока якість власних працівників і кваліфікація менеджерів дозволяють залишати прибуток, капітали від економічних і господарських трансакцій, взаємодії з іншими учасниками ринку на своїй території, у кишенях своїх громадян. Як показує досвід найбільш успішних економічно розвинених країн, що зробили стрибок у якості життя за останні роки, – Фінляндії, Ірландії, Нової Зеландії, саме інвестиції в освіту як каталізатор розвитку національних економік спричинили швидке зростання добробуту їх громадян.

Відповідно до цього потрібно змінити погляд на організацію й управління середньою освітою. Відмінністю такої нової системи буде те, що об'єктом управління стануть не окремі заклади, а

* Див.: 1) Звіт про нараду у Комітеті Верховної Ради України з питань науки і освіти від 21.10.2004 з приводу запровадження проектів «пробних» шкільних сільських округів; 2) Документ «Доповідна записка. Освітні округи», що був підготовлений на запит Адміністрації Президента України (на веб-сторінці: www.istc.biz).

вся ця сукупність шкіл у проекції на інтенсивний розвиток інфраструктури за рахунок інвестицій та внесків усіх зацікавлених учасників освітнього процесу. Донині адміністрування школами живиться ідеологією контролю над окремими закладами. Сьогодні настав час перейти до організації взаємозв'язків, розвитку партнерства між школою й територіальною громадою, між окремими школами, між шкільним осередком (округом, кущем шкіл) та економічними і політичними суб'єктами. У зв'язку з цим докорінно зміниться і система перепідготовки управлінських кадрів для середньої школи.

Децентралізація системи управління середньою освітою в Україні ще не завершена. Тому створення освітніх округів, а точніше *становлення локальної освітньої системи*, котра об'єднує ресурси сусідніх шкіл і територіальних громад, може стикнутися з непередбачуваними труднощами і перешкодами. Існує кілька сценаріїв, що можуть мати негативні наслідки:

– Може відбуватися ігнорування (або непрямий саботаж) рішення центральних органів влади щодо створення округів, що пояснюватиметься відсутністю організаційної спроможності та фінансових умов на місцях.

– Впровадження може відбуватися директивно, “зверху” й носити демонстративний характер, тобто основний акцент буде зроблений на показниках “раціоналізації” мережі із втратою розуміння мети – для чого все це робиться.

– При створенні округів не будуть враховані особливості складу населення, стану економіки та інші регіональні чинники, що впливають на ефективність життєдіяльності шкіл регіону.

– Рішення батьків та інтереси громади не будуть мати вирішального значення, а запровадження округів матиме централізований, “примусово-обов'язковий” характер; створення округів не знайде розуміння і співучасті з боку населення, громади, батьків.

Всі ці сценарії можуть призвести до наслідків, протилежних бажаним. Проблема раціоналізації мережі й підвищення якості освіти знову виявиться не розв'язаною, а ідея округів – як механізм такої раціоналізації – може буде дискредитованою. Тому впровадження нових принципів і моделей організації й управління у середній освіті слід вводити поступово, у режимі пілотних проектів і випереджувальної системи перепідготовки кадрів на робочому місці.

2. Рекомендації щодо законодавчого процесу

2.1. Доречно зосередити увагу Верховної Ради, а також працівників Міністерства освіти і науки, інших відомств, незалежних експертів, представників аналітичних центрів на актуальності розробки законодавчих актів щодо підвищення самостійності освітніх закладів у сфері навчально-виховної, господарської та фінансової діяльності. Зокрема, потрібно розробити законодавчу базу щодо:

а) закріплення за школами права на нерухомість та земельні ділянки, що створить умови для економії ресурсів, їх примноження та заохочення до більш ефективного використання бюджетних коштів;

б) заохочення благодійницької, меценатської діяльності у сфері освіти (звільнення від оподаткування приватних коштів на оплату навчання, добровільні пожертви), а також участі бізнесу та неурядових організацій в освітньому процесі через державні закупівлі, контракти та інші форми взаємодії зі школами, передачі їм частини повноважень на перепідготовку кадрів, випуск підручників, покращення умов навчально-виховного процесу тощо;

в) регламентації підзвітності освітніх органів управління та шкільної адміністрації громадськості як кінцевим споживачем освіти, де передбачити також

регламентацію процедури захисту прав родин учнів, учителів та працівників освіти від невиконання державою та місцевою владою своїх зобов'язань щодо надання освітніх послуг.

2.2. Для ефективної реалізації нової освітньої політики рекомендувати Комітету з освіти і науки Верховної Ради, Міністерству освіти і науки України, Кабінету Міністрів та Міністерствам фінансів, економіки та з питань європейської інтеграції у співпраці з регіональними органами влади й при залученні експертів центральних органів виконавчої влади виробити систему заходів і підготувати положення, які б створювали умови для:

1. Налагодження горизонтальної кооперації між закладами, які належать до різних форм власності, або до різних адміністративно-територіальних утворень. Незважаючи на те, що “Положення про загальноосвітній заклад” таку можливість надає (п. 71: “Загальноосвітній навчальний заклад має право згідно із законодавством придбавати й орендувати необхідне обладнання та інші матеріальні ресурси, користуватися послугами будь-якого підприємства, установи, організації або фізичної особи, фінансувати за рахунок власних коштів заходи, що сприяють поліпшенню соціально-побутових умов колективу”), ці можливості практично не використовуються.

2. Створення і подальшого успішного розвитку шкільних округів як важливого способу розв'язання проблеми доступу дітей і молоді до якісної освіти у сільській місцевості і покращення фінансового стану шкіл. Зміни до Закону України “Про освіту”, Закону “Про місцеве самоврядування”, Бюджетного Кодексу, які б сприяли шкільній фінансовій та управлінській автономії, дозволяли здійснювати перерозподіл коштів та матеріальних ресурсів між школами, залучати додаткові ресурси, взаємодіяти зі спонсорами, підприємствами і неурядовими організаціями з вигодою для нав-

чально-виховного процесу. Фінансування освітніх округів, окрім цільових субвенцій держави, відповідно до цих нових документів і рішень, буде здійснюватися також місцевими органами влади. Таким джерелом надходжень до місцевого бюджету на потреби освіти міг би стати податок на нерухомість (частка від такого податку). Нові рішення мають також закріпити децентралізацію середньої освіти, зробити її незворотною, значно посиливши при цьому вплив громадськості і батьків на управління освітою й сприяти переходу шкіл до самоуправління та самоорганізації.

3. Пропозиції щодо посилення спроможності учасників освітнього процесу

3.1. Пропозиції щодо посилення ролі батьків, громадськості

А. Тренінги, навчання з проведення бюджетних слухань, обговорень проектів освітніх інновацій, ініціатив.

Б. Практичне навчання, допомога у створенні і запуску роботи органів самоврядування в освіті – батьківських, учнівських комітетів, освітніх рад у містах та районах, де громада перебирає на себе повноваження.

В. Тренінги з розвитку ради школи, учасниками якого є: а) випускники школи, котрі добре ознайомлені з реальним станом справ і водночас незалежні; б) батьки колишніх випускників і в) представники вищих навчальних закладів, профіль яких збігається з профілем школи.

Г. Тренінги й майстерні з розвитку контактів батьків і школи, консультації щодо роботи з батьками на предмет:

– з'ясування проблем навчання і виховання першої у сім'ї дитини, або дитини з особливими потребами;

– активного залучення батьків до ведення факультативних навчальних курсів і проведення позашкільних заходів (наприклад, заходів із професійної орієнтації);

- організації спільних з батьками заходів для розв'язання проблем школи (під час неформальних дискусій тощо);
- запровадження практики інформування батьків через електронну пошту, телефон;
- створення веб-сторінок школи і заохочення у їх відвідуванні батьками;
- залучення батьків до участі в дотриманні правил шкільного розпорядку.

3.2. Пропозиції для обласних, районних, міських рівнів управління освітою та регіональних і місцевих органів влади, самоврядування

Практичне навчання для обласних, районних, міських рівнів управління освітою та регіональних і місцевих органів влади, самоврядування з освітнього планування*.

3.3. Пропозиції для центральних органів влади

Тренінги й практичне навчання для центральних органів влади** з: а) аналізу державної освітньої політики, б) формулювання і розробки програм, в) впровадження і моніторингу освітньої політики.

4. Пропозиція щодо розвитку пробних сільських освітніх округів

Ц і л і. Основною метою створення освітніх округів у сільській місцевості є підвищення якості і доступу кожного до якісної освіти. Впровадження цих округів передбачає значне підвищення соціального статусу вчителя і приведення української освіти у відповідність до вимог ринків праці і стандартів європейської освіти. Звідси важливість даної ініціативи

для подальшого демократичного й економічного розвитку держави.

Проблеми. Доки існує значна нерівність у доходах між населенням сільських та міських регіонів, існує ризик відтоку частини загалу до більш великих населених пунктів, а також ризик того, що бідність буде передаватися у спадок. Родини, котрі мешкають у сільській місцевості, мають бути впевнені, що державна освіта забезпечить здатність їхніх дітей знайти собі роботу й бути успішними на ринку праці після завершення середньої школи. Доки цього не буде, то не можна уникнути витоку населення із сільської місцевості, і не варто сподіватися, що вдасться насильно, або якимсь іншим чином закріпити людей, як це робилося за радянських часів.

Окреслимо головні проблеми впровадження освітніх округів.

1. На заваді доступу до середньої освіти високої якості в багатьох випадках стоять: а) низька ефективність шкіл, б) падіння кваліфікації вчителів, в) нерозв'язані проблеми транспортування (підвезення учнів і вчителів) й особливо гостро ці питання постають у сільській місцевості.

2. Не може бути єдиної загальної для всіх схеми освітнього округу; регіони України мають свої відмінності і треба виробити індивідуальні підходи і розробити відмінні правила (рамкові положення) на основі вивчення місцевих особливостей.

3. Округи не можуть бути створені “зверху”, в адміністративному порядку. Вирішальною при їх запровадженні є участь громади і рішення батьків. Переваги округу мають бути очевидними й створювати нові можливості для учнів, батьків, громади. Тільки в цьому разі підвезення, нова організація освітнього

*Див.: Матеріали тренінгів для різних рівнів влади та місцевого самоврядування, підготовлені в рамках проекту “Розвиток освітньої політики на місцевому рівні в Україні” 2002–2004 рр. (www.istc.biz).

**Див.: Матеріали тренінгів для національного рівня прийняття рішень, підготовлені в рамках проекту “Створення груп аналізу політики та ресурсного центру в уряді України” 2000–2001 рр. (www.icps.kiev.ua).

процесу виправдані. Інакше закриття, злиття шкіл, перевід дитини до нового навчального закладу будуть викликати протидію з боку спільності.

4. Адміністративні і правові перешкоди постають на шляху консолідації ресурсів шкіл, покращення взаємодії між школами, партнерства школи і громади. Для цього має бути розроблена належна правова база, забезпечені умови раціоналізації освітньої мережі і закріпленій статус освітніх округів як автономних одиниць цілісної освітньої системи.

5. Запровадження округів – тільки засіб, метою є висока якість, доступ до якісної освіти. А цього не можна забезпечити без подолання вищезазначених перешкод.

Рекомендовані напрямки робіт і план дій. Урядом України здійснюється низка заходів, як з боку центральної законодавчої й виконавчої влади, так і з боку регіональних та місцевих управлінь освіти, спрямованих на розв'язання вищепроаналізованих проблем:

– Комітет Верховної Ради з питань науки і освіти готує пропозиції щодо змін до бюджету та інших нормативних актів;

– Міністерство освіти і науки розробляє “Положення про освітні округи” і реалізує відповідні адміністративні заходи з упровадження цього важливого рішення;

– у деяких регіонах обласні управління і районні відділи освіти, за підтримки місцевих адміністрацій і за участі територіальних громад, планують розвиток мережі закладів середньої освіти з урахуванням переходу до сільських освітніх округів. (Дивіться, зокрема, на сайті www.istc.biz звіти про заходи у Сокальському районі Львівської області та Каховському районі Херсонської області, інші попередні результати проекту “Розвиток освітньої політики на місцевому рівні в Україні” за підтримки програми МАТРА, Міністерства закордонних справ Королівства Нідерландів).

Ці та інші заходи центральних і місцевих органів влади щодо запровадження пілотних (пробних) сільських освітніх округів мають спиратися на ґрунтовну аналітичну та інформаційну підтримку з боку державних та незалежних дослідницьких центрів. У зв'язку із цим нами пропонується такий перелік робіт і відповідні їм напрямки діяльності:

А. Вивчення попереднього досвіду раціоналізації освітньої мережі, спроб створення округів. Це потрібно для визначення закономірностей, аналізу чинників, що впливають на ефективність і якість освіти. (Слід зазначити, що таке вивчення досвіду більш ефективне, якщо під час перших спроб запровадження відбувається аналітична підтримка цього процесу за єдиною методикою проведення досліджень.)

Б. Підготовка методичних і практичних рекомендацій для різних рівнів прийняття рішень. Вивчений і систематизований досвід дозволяє підготувати практичні та методичні рекомендації для різних зацікавлених учасників процесу, для різних рівнів прийняття рішень (політичних, управлінських, адміністративних та фінансових). Ці рекомендації, сформульовані у формі методичних порад, аналітичних записок та інших інформаційних матеріалів, знаходять застосування під час планування розвитку освіти та підготовки нормативних документів.

В. Вироблення програм запровадження пілотних сільських освітніх округів у конкретній місцевості. З цією метою на основі результатів роботи за напрямками А і Б приймається рішення щодо підготовки планів дій з урахуванням особливостей кожного регіону (та інших політичних, організаційних та фінансових чинників) і на основі вже набутого та узагальненого досвіду попередніх робіт.

Г. Розповсюдження досвіду впровадження пілотних ініціатив зі створення сільських освітніх округів, оприлюднення результатів експерименту, їхнє широке експертне й громадське обговорення.

Підготовка на основі цих результатів та їхнього обговорення документів державної політики з ефективного впровадження сільських шкільних округів.

Кроки робіт. Реалізувати запропоновані напрямки робіт, на нашу думку, дозволять такі кроки:

Перший. Посилення координаційної функції, яка забезпечує проведення досліджень з вивчення попереднього досвіду. Продовження аналітичного супроводу округів у Сокальському і Каховському районах. Підготовка звіту з визначенням чинників ефективності та якості освіти.

Другий. Створення координаційної ради, що відповідає за організацію досліджень і систематизацію результатів, аналіз і розповсюдження досвіду. Запровадження формату, виробленого у попередніх дослідженнях, для проведення аналогічних досліджень в інших регіонах (попередні домовленості вже існують щодо Старосамбірського та Сколівського районів Львівщини, Велико-Олександрівського району Херсонщини. Також було б доцільним запровадити аналогічні дослідження в Козятинському районі Вінничини, Ставищанському районі Київщини та ще в одному-двох районах східних областей України).

Третій. Підготовка доповіді та аналітичної записки (звіту за результатами порівняльного аналізу і досліджень) до Комітету з питань науки і освіти Верховної Ради та Міністерства освіти і науки. Вироблення рекомендацій для різних рівнів прийняття рішень і суб'єктів освітнього процесу. Обговорення звіту і вироблених рекомендацій.

Четвертий. Підготовка пропозиції проекту для бюджету 2006 року з підтримки впровадження сільських освітніх округів на основі: а) проведених досліджень, б) урахування регіональних особливостей, в) наголосу на участі громади і батьків, г) пропозицій щодо запровадження автоперевезень, д) вироблення правил організаційної структури округу та інших похідних питань.

1. Закон України "Про освіту" // Україна. Закони. Основні чинні закони і кодекси України. - К.: Махаон, 2003. - С. 533-542.

2. Державна програма Освіта ("Україна 21 століття"). - К., 1993.

3. Національна доктрина розвитку освіти. Проект // Освіта України. - №29. - 2001. - 18 липня.

4. Проблеми і перспективи розвитку середньої освіти в Україні / Авторський колектив: О.В.Коловіцкова, Ю.В.Луковенко, В.А.Нікітін, Н.В.Слухай, С.В.Слухай, В.М.Якушик. - К.: Видавничий дім А.С.С., 2004. - 64 с.

5. *Thirsk W.* A Fiscal Glance Inside a Set of Rayons. - FAO, 2002 // www.fao.kiev.ua.

6. *Корсак К.В.* Стандарти середньої освіти: практика України і країн Західної Європи. - Доповідь на семінарі (квітень 2003 року) в рамках проекту «Розвиток освітньої політики на місцевому рівні в Україні». (К.В.Корсак - директор Київського інституту освітньої політики, експерт-представник України в Комітеті з освіти Ради Європи; korsak@iep.uninet.kiev.ua).

7. *Поллок І.* Запровадження нових навчальних програм / Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Розвиток критичного мислення учнів у контексті розробки стандартів освіти України», Київ, 25-27 січня 2001 року. - К., 2001. - С. 18-25.

8. Політика у сфері освіти. Економічне зростання на засадах справедливості. Український погляд. Документ для обговорення. № 407. - Світовий Банк, 1999.

9. *Вітренко Ю.М.* Чому ми такі бідні? Тому що не освічені // День. - 1999. - 22 квітня.

10. Розвиток освітньої політики на місцевому рівні // www.istc.biz.

11. www.sefr.kiev.ua

12. *Levitas T., Herchinsky J.* Educational Policy and Finance in Lviv // Local and Regional Government Institutional Strengthening. - К.: LARGIS, 2001 // <http://largis.kiev.ua/english/ind-engl.htm>

13. Управління і фінансування освіти: наявні механізми та проблеми. - К.: ПРООН, 2001. - С. 19.

14. Стратегія реформування освіти в Україні: Рекомендації з освітньої політики. - К.: К.І.С., 2003.

15. Україна. Відновлення зростання на засадах справедливості: Меморандум про економічний розвиток України. Економіка країн світу. Дослідження Світового Банку. - К.: Світовий Банк, 1999. - С. 77. (Розділ 4. Чи може Україна одночасно забезпечити економічне зростання та соціальну справедливість. - С. 68-96).

16. Постанова КМ № 38 від 20 січня 1997 р. "Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватись державними навчальними закладами".

17. Середні навчальні заклади України на початок 2000/01 навчального року. Статистичний бюлетень. - К.: Держкомстат, 2001.

18. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2000/2001 навчального року. Статистичний бюлетень. - К.: Держкомстат, 2001.

19. Маркетинг в Україні. - 2001. - № 3. - Липень-вересень. - С. 43.

20. Державна податкова адміністрація України. Лист від 29 січня 1998 р. № 846/11/15-0116 "Про оподаткування закладів і установ освіти".

21. *Лікарчук І.* Закон України про загальну середню освіту і перспективи його функціонування // Світло. - 2000. - № 3. - С. 13-16.

22. *Lukovenko Yu.* Ukraine: Steps towards Effective Fiscal Equalization // Chapter 5. Sub national Expenditures on Education: Towards an Effective Use of Public Resources. // Dilemmas and Compromises: Fiscal Equalization in Transition Countries. / Ed. by Sergii Slukhai. // Budapest: LGI / OSI, 2003. - P. 143-146.

23. *Серджіованні Т.Д., Баргінгейм М., Кумз Ф.С., Тарстон П.В.* Керування освітою і шкільне врядування. - Львів, 2002.

24. *Фурман А.В.* Психокультура української ментальності. - Тернопіль: Економічна думка, 2002. - 132 с.

Надійшла до редакції 1.12.2004.