

АВТОНОМІЯ ЯК ШЛЯХ ДО ЕФЕКТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ШКОЛИ

Методичні рекомендації

Матеріал підготовлений Шведсько-українським проектом “Підтримка децентралізації в Україні”, що фінансується Шведським агентством міжнародного розвитку SIDA та впроваджується компанією SKL International, яка є дочірньою організацією Шведської асоціації місцевих влад та регіонів SALAR.

«Проект фінансується програмою польського співробітництва з розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща. Публікація висловлює виключно думку автора та не може сприйматися, як офіційна позиція Міністерства закордонних справ Республіки Польща».

АВТОНОМІЯ ЯК ШЛЯХ ДО ЕФЕКТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ШКОЛИ

Автономія як шлях до ефективного менеджменту школи. Методичні рекомендації.

/ Сеїтосманов А., Фасоля О., Мархлевські В. — К., 2019. — 47 с.

Цільова аудиторія: Керівники органів управління освітою місцевих рад, районних і обласних адміністрацій, фахівці методичних служб та інститутів післядипломної педагогічної освіти.

Тема автономії закладів загальної середньої освіти не є новою. Їй присвячено багато наукових досліджень, монографій, публікацій вітчизняних і міжнародних науковців та управлінців. Іноді тема автономії розглядається занадто технічно, а в інших випадках - занадто загально та поверхово. У багатьох випадках автономія закладів освіти помилково асоціюється лише з фінансовою автономією.

Є як мінімум дві причини, які дозволяють стверджувати, що тема автономії в школах досі є актуальною:

- по-перше, незважаючи на існуючі практики автономії у школах України, її системне і повноцінне впровадження, як підходу для ефективного управління процесом надання освітніх послуг досі не набуло загальноукраїнського масштабу. Тобто, автономія у закладах загальної середньої освіти розглядається як рекомендований спосіб управління, обсяги якої визначає засновник. В свою чергу, зазвичай, і сам засновник, і шкільна адміністрація помилково розглядає лише окремі види автономії, не звертаючи увагу на інші;
- по-друге: глобалізація, зміни клімату, кризи країн, розвиток інформаційних технологій впливають на функціонування українського суспільства. Саме освітня галузь країни має першою реагувати на ці зміни та виклики. Централізована система управління освітою вже не може бути ефективною. Виключенням є формування національної освітньої політики та єдиних стандартів, які регламентують якість освітніх послуг. Все ж інше має бути делеговано безпосередньо закладам освіти. Шкільні адміністрації та педагогічні колективи, використовуючи право на автономію закладів, мають гарантувати якісні освітні послуги.

Саме тому, авторський колектив після успішної публікації попередніх посібників “Нова школа у нових громадах: посібник з ефективного управління освітою в об’єднаних територіальних громадах”, “Старша профільна школа: кроки до становлення” прийняв рішення щодо підготовки практичного видання з тематики автономії шкіл.

У посібнику “АВТОНОМІЯ ЯК ШЛЯХ ДО ЕФЕКТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ШКОЛИ” вперше розглянуто методологічні засади, зміст, індикатори та алгоритми впровадження усіх 4-х форм автономії закладів освіти: академічної, організаційної, кадрової і фінансової. Незважаючи, що кожній з цих форм автономії присвячено окремі розділи, автори вважають, що автономія школи, як важливий управлінський підхід, має найкращий ефект лише з умови комплексного її впровадження.

З метою порівняння ситуації в Україні другий розділ містить інформацію про автономію шкіл в Польщі та інших європейських країнах. Розділи 3-6 присвячені практичному розгляду форм автономії. Розділ 7 включає огляд поточної ситуації та рекомендації щодо створення та організації діяльності піклувальних (наглядових) рад.

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АВТОНОМІЇ СЕРЕДНЬОЇ ШКОЛИ ЯК ОСНОВИ ЕФЕКТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ	4
РОЗДІЛ 2. АВТОНОМІЯ ШКІЛ В ПОЛЬЩІ І ІНШИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ	09
РОЗДІЛ 3. АКАДЕМІЧНА АВТОНОМІЯ	13
РОЗДІЛ 4. ОРГАНІЗАЦІЙНА АВТОНОМІЯ	20
РОЗДІЛ 5. КАДРОВА АВТОНОМІЯ	24
РОЗДІЛ 6. ФІНАНСОВА АВТОНОМІЯ	27
РОЗДІЛ 7. ПІКЛУВАЛЬНІ РАДИ	34
ВИСНОВКИ	42
ДОДАТКИ	44



РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АВТОНОМІЇ СЕРЕДНЬОЇ ШКОЛИ ЯК ОСНОВИ ЕФЕКТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Метою написання цього посібника є актуальність тематики, яка зумовлена набранням чинності нового Закону “Про освіту”, який визначив автономію закладів освіти як право суб’єкта освітньої діяльності на самоврядування, яке полягає в його самостійності, незалежності та відповідальності у прийнятті рішень щодо академічних (освітніх), організаційних, фінансових, кадрових та інших питань діяльності, що провадиться в порядку та межах, визначених законом¹.

Освітній менеджмент базується на основних законах та принципах науки про управління в цілому, хоча і має ряд суттєвих особливостей. Особливостями освітнього менеджменту в Україні, як і в інших країнах пострадянського простору є те, що він є порівняно молодого галуззю і власне до недавнього часу вищі навчальні заклади не готували освітніх управлінців, а ними ставали звичайні педагоги, які або виявляли організаторські здібності, або були успішними вчителями-предметниками. Прийняття ними управлінських рішень, здійснення менеджменту закладом здійснювалося, базуючись на вивченні досвіду попередників, який не завжди був успішним або за вказівками органів управління освітою, або на інтуїтивному рівні. Такий шлях не завжди був неуспішним, часто він давав збої, призводив до неефективності, зберігав стару радянську форму управління, не давав можливості впроваджувати нові сучасні форми та методи менеджменту.

Разом з тим прямі норми Закону щодо автономності закладів освіти не дають прямих відповідей на те, як ефективно впровадити та реалізувати цю (автономну) модель їх управління і функціонування. Ми маємо за ціль, базуючись на міжнародному та власному досвіді, використовуючи напрацьовані матеріали Всеукраїнського форуму “Автономія шкіл і піклувальні ради. Шлях до ефективного менеджменту”, який відбувся у місті Коростишеві Житомирської області 12-13 вересня 2019 року спробувати дати відповіді на найбільш актуальні та нагальні питання щодо впровадження реальної автономії закладів освіти.

У сучасному глобалізованому та надзвичайно динамічному світі процес менеджменту установами, організаціями та процесами набуває надзвичайної ваги та актуальності. Не є виключеннями у цьому процесі є і процеси освітнього менеджменту особливо у часи здійснення освітньої реформи. Адже саме від ефективності процесів управління залежить успіх та результат діяльності, як у короткостроковій, так і довгостроковій перспективі.

Сучасна система підготовки фахівців уже передбачає підготовку менеджерів для освітньої галузі, але залишається ще велика кількість тих, які безпосередньо здійснюють освітній менеджмент за тими ж принципами про які сказано вище.

Процеси менеджменту здійснюються у формах централізації окремих функцій установ установами вищого рівня, делегування виконання окремих функцій однієї установи іншій, автономізації діяльності закладу чи то установи.

¹ ЗУ «Про освіту», стаття 1. Основні терміни та їх визначення



Рис. 1. Форми управління

Розглянемо детальніше кожен із цих форм управління.

Централізація окремих функцій закладів (установ) установами вищого рівня була характерною рисою радянської та пострадянської системи управління, хоча вона має місце і на сучасному етапі. Централізація функцій основною метою має забезпечення повного контролю за діяльністю підзвітних структур, не залишає місця для самостійної управлінської діяльності, хоча і передбачає мікроменеджмент для забезпечення операційного функціонування установи, організації.

Централізація процесу управління може бути виправданою для установ із слабким управлінським рівнем керівників, для невеликих за чисельністю працюючих в установі чи закладі, так як виконання функцій управління потребує не тільки високого фахового рівня керівників, але і наявність певної штатної чисельності працівників, які здійснюють ці функції, що призводить часто до невиправданого зростання видатків на утримання установи чи закладу.

Делегування окремих функцій, як форма управлінської діяльності, є наслідком неспроможності ефективно виконувати ці функції безпосередньо закладом чи установою і намаганням власника чи засновника знайти кращу модель її реалізації. Делегування окремих функцій менеджменту може відбуватися або іншій установі чи закладу із таким самим рівнем повноважень, але значно кращим рівнем менеджменту у цій сфері, або установі, закладу вищого рівня чи іншому органу управління.

Автономізація діяльності закладу чи установи передбачає передачу власником чи засновником повністю або частково функцій управління безпосередньо закладу чи установі, що визначається їх установчими документами. Автономізація діяльності установи чи закладу поряд із передачею управлінських повноважень передбачає і передачу відповідальності за результати діяльності, які досягнуто на підставі реалізації цих повноважень. Автономізація передбачає високий фаховий рівень місцевого менеджменту, його готовність до прийняття досить часто непопулярних управлінських рішень, а також, що найголовніше, його готовність брати на себе відповідальність за результати прийнятих рішень.

Автономізація діяльності закладів освіти основною метою має підвищення рівня ефективності здійснення менеджменту закладу і кінцевою метою – підвищення ефективності надання освітніх послуг, підвищення їх якості.

На теперішньому етапі часто спостерігаємо абсолютне і непереборне бажання окремих керівників закладів освіти отримати повну автономію для закладу, вважаючи, що лише вона здатна вирішити усі проблеми, які роками накопилися в освітній галузі. Звичайно, одним із шляхів вирішення проблем є осучаснення системи менеджменту в галузі, але її необхідно впроваджувати з комплексом інших заходів щодо модернізації освітньої галузі.

Закон України “Про освіту” визначив поняття, види та обсяг автономії.

Так, стаття 6 згаданого Закону однією із засад державної політики у сфері освіти та принципів освітньої діяльності визначає **фінансову, академічну, кадрову та організаційну** автономію закладів освіти у межах, визначених Законом.

Статтею 23 Закону встановлюються державні гарантії академічної, організаційної, фінансової і кадрової автономії закладів освіти. Разом з тим цією ж статтею констатується, що обсяг автономії закладів освіти визначається цим Законом, спеціальними законами та установчими документами закладу освіти.

Стаття 25 визначає, що засновник або уповноважена ним особа не має права втручатися в діяльність закладу освіти, що здійснюється ним у межах його автономних прав, визначених законом та установчими документами, а також встановлює, що засновник або уповноважена ним особа може делегувати окремі свої повноваження органу управління закладу освіти та/або наглядовій (підкувальній) раді закладу освіти.

Функціонування наглядових (підкувальних) рад є одним із механізмів контролю за фактично абсолютною автономією діяльності закладів освіти, елементом впровадження державно-громадського управління у сфері освіти.

Закон України “Про повну загальну середню освіту” не тільки підтвердив, а й закріпив та розширив автономні повноваження закладів загальної середньої освіти, деталізував кожен із їх видів.

Це стосується усіх видів автономій закладу: академічної, організаційної, кадрової та фінансової.

Стаття 31 згаданого закону визначає **юридичну самостійність** закладу загальної середньої освіти, його **право набувати майнові та немайнові права, нести обов’язки, виступати стороною у судовому процесі, мати у власності кошти та інше майно** відповідно до законодавства. Ця ж стаття визначає, що заклад загальної середньої освіти має самостійний баланс, розрахункові та інші рахунки у фінансових установах і банках державного сектору, може мати **бланки, печатки та штампи** із своїм найменуванням і символікою. Закладам загальної середньої освіти надається **право проводити інноваційну діяльність** та можливість укладання з цією метою відповідних договорів про співпрацю з іншими закладами освіти (науковими установами), підприємствами, установами, організаціями, фізичними особами.

Автономія закладу загальної середньої освіти базується на самостійному виконанні своїх основних, допоміжних та супутніх завдань. Основним завданням закладів

загальної середньої освіти є надання послуг із здобуття початкової, базової середньої та профільної середньої освіти, тому і первинною автономією є **академічна автономія**, яка визначатиме особливість і унікальність закладу у наданні цих послуг. Саме заходи вжиті закладом у рамках реалізації академічної автономії зумовлюють необхідність реалізації права на організаційну автономію. Адже саме **організаційна автономія** закладу визначатиме ті стратегічні та операційні заходи за допомогою яких буде можливо реалізувати стратегію закладу, освітню програму та освітні траєкторії усіх здобувачів освіти. Від правильності визначення, ефективності реалізації організаційно-розпорядчих функцій вжитих у рамках організаційної автономії залежить ефективність здійснення місії закладу освіти.

Ефективність реалізації завдань закладу, досягнення ним цілей визначених у стратегії залежатиме від кадрового потенціалу та структури закладу. Саме тому важливе місце у системі автономій належить **кадровій автономії**, яка покликана надати право закладу найбільш оперативно та неупереджено вирішувати проблеми забезпечення персоналом та управління ним.

Фінансова ж автономія дає право закладу на забезпечення реалізації його завдань, цілей та місії.

Ієрархію видів автономії можна зобразити наступною схемою:

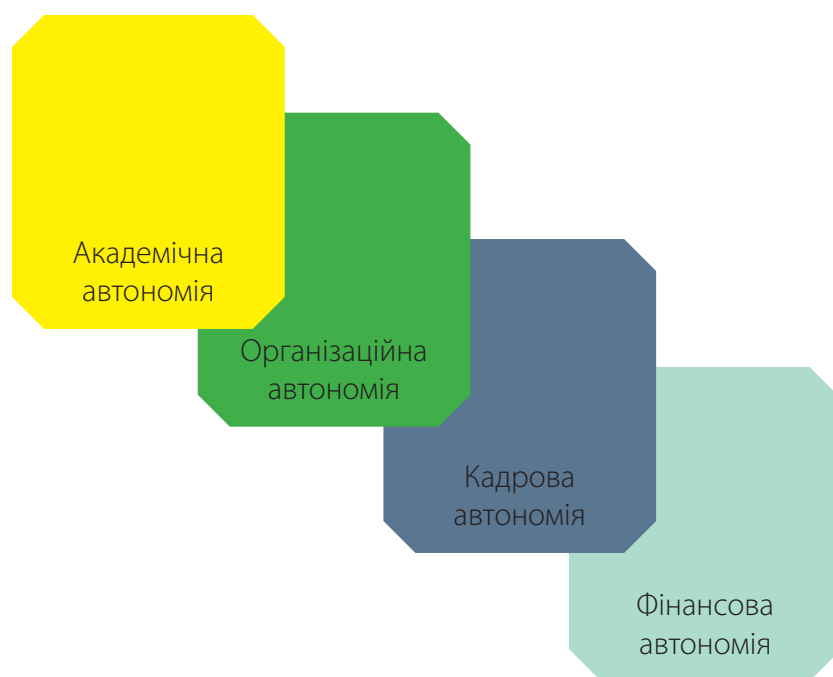


Рис. 2. Ієрархія видів автономії закладу освіти

Автономію діяльності закладів освіти слід розглядати як форму менеджменту задля підвищення ефективності їх функціонування. Види автономії закладу тісно пов'язані між собою, взаємовиходять один з одного та взаємодоповнюють один одного. Види автономії закладу формують цілісну систему його функціонування задля досягнення мети діяльності з урахуванням потреб, запитів учасників освітнього процесу, можливостей та завдань засновників, цілей державної освітньої політики.



Рис. 3. Система видів автономії закладу освіти

Абсолютно є очевидним є те, що реалізувати тільки один вид автономії в окремо взятому закладі є нереальним завданням.

Разом з тим необхідно зауважити, що захоплення абсолютною автономією без належної системи підготовки до автономізації закладів приречене на поразку та появи ряду поставтономізаційних проблем. Щоби уникнути цього законодавство передбачає цілий ряд обмежень та противаг автономії як запобіжників виникнення негативних наслідків.

Детально про види автономії закладів освіти, про функціонування наглядових (підклучальних) рад у наступних розділах посібника.



РОЗДІЛ 2. АВТОНОМІЯ ШКІЛ В ПОЛЬЩІ І ІНШИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Системи управління школами в Європейському Союзі дуже відрізняються і залежать від багатьох чинників, зокрема: ступеню децентралізації, традицій, освітньої моделі чи системи реалізації освітніх завдань. Те, чи у даній державі школи є автономними, чи ні, залежить значною мірою від традицій і ступеня децентралізації. У Європі автономна школа не є звичною концепцією. У Європі, а саме в Голландії, на початку ХХ століття було запроваджено автономію шкіл. Згодом скандинавські країни почали запроваджувати цю модель управління. Процедури передачі повноважень школам, які збільшували їхню автономію, розвинулися як проміжний результат заходів із децентралізації, котрі здійснювалися у 80-90 роках ХХ століття. Під кінець ХХ століття практично у всіх країнах Європейського Союзу було запроваджено автономію шкіл. У цілому, автономія шкіл стала інструментом, який слугував покращенню якості освіти. Передаючи завдання школам, органи місцевого самоврядування та державної влади покращили низку управлінських механізмів. Автономія шкіл має дві властивості. Школи отримали більшу свободу у реалізації освітніх завдань, а з другого боку, збільшився контроль держави над реалізацією освітніх завдань через моніторинг результатів, яких досягають учні та контроль за роботою освітніх закладів.

Що означає автономія школи?

Автономія означає, що школи самостійно приймають рішення у таких сферах: фінансування виконання освітніх завдань, зокрема, поточні витрати, такі, як зарплата вчителів і витрати, безпосередньо пов'язані з проведенням навчальних занять, витрати на матеріали, наочність, обладнання, інвестиційні витрати. Автономія школи означає, що вона має самостійний вибір у кадровій політиці, тобто, у призначенні директора школи, вчителів і допоміжного персоналу. Автономія – це також свобода у прийнятті рішення щодо вибору освітніх програм у рамках чинного правового поля. У системі функціонування автономної школи необхідно також врахувати принципи, на яких передаються окремі види повноважень та методи контролю за їх дотриманням. Надзвичайно важливим елементом автономії школи є система оцінювання якості наданих послуг, оскільки автономна школи сама повинна визначати обсяг і якість послуг, що надаються та методи їхнього оцінювання.

Автономія на практиці.

У різних країнах Європейського Союзу школи мають різний ступінь автономії. Повна автономія означає, що школа приймає рішення у межах права чи загального нормативного поля освіти, без участі зовнішніх установ. Звісно ж, ті школи, які мають повну автономію, повинні консультиватися з органами влади вищого рівня – місцевим самоврядуванням щодо прийняття деяких рішень. З такою ситуацією ми зустрічаємося у таких країнах як Швеція, Данія, Великобританія. Однак частіше ми зустрічаємося з ситуацією, коли школи мають часткову автономію. Це означає, що обсяг прийняття рішень школою обмежений, наприклад, тільки з питань кадрової політики чи витрат. За такого підходу органи влади нижчого рівня в освіті визначають обсяг повноважень та порядок затвердження рішень, котрі приймаються школами. Існують також держави, у яких школи не мають законодавчо закріпленої автономії. У цих країнах адміні-

стративний орган або засновник сам вирішує, які повноваження передати школам, а також в якому обсязі. У таких випадках можуть існувати відмінності між школами у даній країні щодо обсягу та сфер відповідальності, яка їм надається. Це рішення має характер місцевого права і не регулюється правом вищого рівня.

Автономія фінансів.

Перша сфера автономії школи – це її фінанси й управління ними. Фінанси школи можна поділити на дві основні категорії. Перша – це поточні витрати, зокрема, зарплата вчителів і постійні витрати; витрати на матеріали, наочність, обладнання, друга – це інвестиційні витрати. У більшості країн управління фінансами шкіл перебуває у віданні органу, який керує освітніми завданнями. Повну фінансову автономію мають школи у Бельгії, Латвії, Данії і Швеції. Вони мають повну свободу у використанні бюджетних коштів, які отримують у вигляді субвенцій. В інших країнах Європейського Союзу школи мають обмежені можливості приймати фінансові рішення. Засновницькі органи часто визначають обсяг категорій витрат та суми, щодо яких школа може приймати рішення. У Польщі школи мають бюджет і можуть приймати фінансові рішення щодо зарплат вчителів, придбання витратних матеріалів та миючих засобів. Інвестиційні витрати здійснюються органом адміністрації, який відповідає за освіту. У таких країнах як Болгарія, Ірландія, Кіпр і Румунія школи не мають фінансової автономії. У цих країнах рішення приймають органи влади вищого рівня у сфері освіти, хоча під час цієї процедури у деяких випадках запитують думку школи.

Інше питання – це автономія шкіл у залученні і використанні приватних коштів. Це дуже делікатне питання. Воно значною мірою залежить від традиційного ступеня залучення приватних коштів до фінансування публічних послуг. У Бельгії, Італії школи автономні у залученні та використанні приватних коштів – благодійний внесків, прибутків від оренди та позик. Протилежна крайність – це такі країни як Німеччина, Греція, Ірландія, де школи не мають права отримувати і використовувати приватні кошти. Існує цікаве рішення у Данії, де школи можуть залучати кошти від оренди приміщень і благодійних внесків, здавати в оренду приміщення, але взагалі не мають автономії у використанні цих коштів. У Польщі існувала багаторічна традиція фінансування шкіл приватними особами. У міжвоєнний період у багатьох селах жителі за рахунок власних коштів фінансували спорудження шкіл і їхнє облаштування. Схожа ситуація була до 1989 року, коли батьки фінансували за рахунок власних коштів обладнання класів. Зараз таке не допускається. На сьогодні школи повинні отримати згоду органів влади місцевого самоврядування на те, щоб прийняти кошти у формі благодійного внеску і спонсорського фінансування, а також за оренду приміщень. Отримані таким чином кошти можна витратити виключно на обладнання або роботу непедагогічних працівників. У Польщі батьківські комітети, які працюють у школах, мають право збирати внески у батьків. Ці кошти збираються на спеціальні банківські рахунки і не підлягають контролю директора школи, їх можна використовувати відповідно до рішення батьківського комітету. Ці кошти, як правило, витрачаються на придбання дидактичних матеріалів, фінансування додаткових занять для дітей. Вони контролюються податковими органами.

Автономія школи: кадри.

В автономній школі найважливішу роль відіграє директор. У більшості країн Європейського Союзу школи не мають повної автономії у призначенні директорів

шкіл. Підбором директорів шкіл займається засновницький орган або міністерство освіти. У всіх країнах призначення директора відбувається через конкурс, який проводять або органи місцевого самоврядування – Польща, Данія, Швеція, або урядова адміністрація – Ірландія, Греція, Кіпр. Обов'язки директора визначаються законом. У Польщі підбір на посаду директора школи проводять спільно представники школи, педагогічної ради, профспілок, батьків і засновницького органу. Директор обирається на 4-річну каденцію. Після завершення каденції засновницький орган повинен повторно оголосити конкурс.

Автономія школи - вчителі.

Школи, як правило, мають більшу автономію у підборі педагогічних працівників, ніж у випадку директорів шкіл. У Швеції директор самостійно визначає завдання і обов'язки вчителів, розмір зарплати. У Польщі директор школи наділений широкими повноваженнями у призначенні вчителів. Директор визначає кількість годин та тип занять, які припадають на вчителя, також визначає порядок заміщення та приймає рішення щодо додаткової оплати за понаднормові години. Школи в Ірландії, на Кіпрі і Мальті взагалі не наділені автономією у призначенні на вчительські посади. Підбором і призначенням вчителів займається урядова адміністрація. Вчитель вважається державним службовцем і відряджається працювати в школу. Місце його роботи, зарплата визначається міністерством освіти.

Автономія і співуправління.

Запровадження автономії у школах супроводжувалося створенням органів, які беруть участь в управлінні школою. Це було зроблено для збільшення нагляду і контролю з боку прямих «отримувачів» послуги, тобто, батьків і учнів. У країнах Європейського Союзу на рівні школи були створені управлінські органи, які, у залежності від країни, приймають рішення або виконують дорадчу функцію. Їхній характер і склад визначається законодавчими й адміністративними нормами. Багаторічну традицію роботи такого типу органів має Великобританія. Там порядок їхньої роботи та склад визначається, значною мірою, місцевими органами влади у сфері освіти. Цю модель також було прийнято у Бельгії, в Чеській Республіці. В інших європейських країнах рішення про створення шкільних органів управління передано самими школам. У Польщі шкільні органи управління згадані у загальних нормах законодавства, але їхнє створення необов'язкове. Можна сказати, що у Польщі в публічних школах батьки відмовилися від участі в управлінні публічною школою. Практично в Польщі не працюють ради шкіл. У приватних школах, якими керують асоціації і приватні особи, такі органи є, і вони виконують свою роль в управлінні школою.

У державах, де також застосовано такі підходи, до складу шкільних органів управління входять: керівництво школи, вчителі, батьки й учні. У деяких країнах до складу рад школи входять зовнішні представники, але це рішення передано на розсуд школи. За інших підходів до цих органів входять також представники місцевої влади та представники широких кіл громадськості. У Чеській Республіці до складу шкільного органу управління входять у якості третьої сторони представники місцевої влади, які відповідають за школи, представники трудового колективу школи, представники батьків і учнів. Необхідно підкреслити, що у більшості держав рада школи виконує дорадчу функцію.

Автономія школи та якість освіти.

Введення автономії шкіл сприяло тому, що багато країн зважилося збудувати систему оцінки якості здійснення ними освітніх завдань. У більшості країн Європейського Союзу нагляд за освітніми закладами здійснює засновницький орган спільно з центральним органом, визначеним Урядом. У Польщі нагляд за освітою, відповідно до законодавства, здійснює Кураторія освіти й виховання. Кураторів на посади призначає Міністр національної освіти. Кураторія здійснює перевірки освітніх закладів на предмет дотримання вимог законодавства, пов'язаних з реалізацією освітнього обов'язку учнями. Головна сфера зацікавлення Кураторії – оцінка реалізації у школі програмної основи, вимог щодо призначення педагогічних кадрів, безпеки освітнього процесу. Кураторія після проведення перевірок передає засновницькому органу громади оцінку та висновки для виправлення. Громада як засновницький орган зобов'язана виконати рекомендації, надані за результатами перевірки.

Крім такого підходу, у якому домінує оцінка, проведена з центрального рівня, існує підхід, який ми б назвали місцевим. У Швеції і в Данії місцева влада надалі відіграє найсуттєвішу роль в оцінці роботи шкіл. У Данії, крім місцевої влади, оцінкою роботи шкіл займається Датський інститут освіти. У більшості європейських країн було запроваджено систему оцінки освітніх досягнень. Вона проводиться незалежними урядовими установами з оцінки освітніх досягнень учнів. Кожна з країн прийняла свою власну модель оцінювання.

У контексті контролю не можна забувати, що найбільш ефективну оцінку роботи шкіл надають батьки. У таких країнах як Данія і Швеція, де рішення про вибір школи приймають батьки, це надзвичайно важливо. На сьогодні за рахунок розвитку сучасних технологій (електронні щоденники, більший доступ до інформації, публікація щорічних звітів про роботу школи) роль батьків в оцінці роботи школи збільшується.

Останнім, найбільш істотним елементом автономії шкіл є правило, за яким школа отримує свій статус. У багатьох країнах це визначається законом, однак для України цікавим є приклад Румунії. Там школи отримують автономію після підписання договору між окружним інспектором і директором школи. Цей договір має форму декларації, яка визначає повний обсяг завдань і цілей, які директор школи повинен виконати. У Польщі з певного часу з'явилася практика, за якою школи створюють власні стратегії, які є частиною освітньої стратегії громади.



РОЗДІЛ 3. АКАДЕМІЧНА АВТОНОМІЯ

Стаття 6 Закону України “Про освіту” визначає засади та принципи освітньої діяльності, де поряд з іншими, чільне місце відведено академічній автономії закладів освіти у межах визначених законом, академічній свободі, свободі у виборі видів, форм і темпу здобуття освіти, освітньої програми та академічній доброчесності.

Якщо вдатися в недалеку історію функціонування закладів освіти в Україні, то варто відзначити, що поняття академічної свободи у закладах освіти не було характерним. Для існування командно-адміністративної системи за принципами якої діяли і освітні заклади, існування будь-яких свобод є неприйнятним так як вони (свободи) взагалі суперечать принципам самої системи. Освітня діяльність у той період строго і чітко регламентувалась центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і навіть місцеві органи управління освітою лише трансливали нормативні документи, вказівки та доручення вищого органу управління. Про академічну свободу безпосередньо закладу освіти у той час не варто і говорити.

Першими проявами академічної свободи закладу освіти стало поділ типових навчальних планів на обов’язковий та варіативний компонент, що давало шанс закладам хоча б частково ставати якщо не унікальними, то хоча б з індивідуальними особливостями.

Спробуємо з’ясувати чим є академічна автономія закладу освіти, що вона в себе включає, які несе ризики, переваги і чим обмежується.

Академічна автономія закладу освіти – це право закладу приймати рішення та його здатність нести відповідальність, щодо власної освітньої діяльності, яка передбачає:

- створення (формування) освітніх програм;
- вибір навчальних програм, підручників, посібників з переліку існуючих та створення авторських;
- використання різноманітних форм та методів освітнього процесу;
- здійснення наукової та проектної діяльності на засадах академічної доброчесності.



Рис. 4. Основні складові академічної автономії закладу освіти

Спробуємо проаналізувати та деталізувати складові академічної автономії закладу освіти.

Освітня програма є комплексом освітніх компонентів (предметів вивчення, дисциплін, індивідуальних завдань, контрольних та інших заходів), які плануються та організовуються задля досягнення визначених результатів навчання.

Освітня програма обов'язково включає:

- вимоги до теперішніх та майбутніх здобувачів освіти, які здобувають та можуть розпочати здобувати освіту на відповідному рівні;
- перелік освітніх компонентів (про них сказано вище);
- загальний обсяг навчального навантаження необхідного для здобуття відповідного рівня освіти;
- очікуванні результати навчання здобувачів освіти на кожному рівні зокрема.

Освітня програма є тією індивідуальною освітньою траєкторією закладу освіти, яка визначає його унікальний шлях розвитку для досягнення результатів як у короткостроковій та й у середньостроковій і довгостроковій перспективі. **Саме освітня програма є чи не основним елементом академічної автономії закладу освіти і одночасно мірилом рівня реалізації цього виду автономії, визначеного законом.**

Основою для розробки освітньої програми, як індивідуальної освітньої траєкторії закладу освіти, є державний стандарт освіти відповідного рівня, який розробляється центральним органом виконавчої влади у сфері освіти спільно із науковою та педагогічною спільнотою і затверджується рішенням Уряду України. Саме Державний стандарт є тим рамковим документом, який визначає межі реалізації академічної автономії закладу.

Освітня програма розробляється безпосередньо закладом освіти, схвалюється його педагогічною радою та затверджується керівником закладу освіти.

Освітня програма може розроблятися на основі типових освітніх програм, але й може бути розробленою безпосередньо самим закладом освіти. Чинне законодавство передбачає таку можливість для кожного навчального закладу, але як запобіжник дотримання вимог досягнення мети, яка визначається Державним стандартом ставить умову затвердження такої освітньої програми центральним органом забезпечення якості освіти - Державною службою якості освіти.

Так свобода надана в рамках реалізації академічної автономії дає можливість реалізувати моделі авторських програм, авторських шкіл, врахувати особливості територіального, географічного розташування закладу, його орієнтацію на подальші професійний вибір та професійне становлення здобувачів освіти.

Освітня програма є основою для подальшої розробки, складання та затвердження навчального плану закладу, який конкретизує організацію освітнього процесу на кожному рівні здобуття освіти та у кожному класі зокрема.

На підставі навчального плану керівник закладу освіти має формувати кадровий склад педагогічного та допоміжного персоналу, розподіляє години тижневого навантаження та здійснює розподіл посадових та функціональних обов'язків, що є підставою для проведення тарифікації.

Власне такий механізм реалізації академічної автономії в частині формування освітньої програми доводить про первинність академічної автономії в системі автономій закладів освіти на основі якої реалізуються інші види автономій: організаційна, кадрова та фінансова.

На жаль практика показує, що заклади освіти не в повній мірі та вкрай неохоче користуються реалізацією цього компоненту академічної автономії.

Причиною цього можуть бути:

- неготовність керівника та педагогічного колективу до формування дієвої освітньої програми (інституційна неспроможність);
- переважання інтересів педагогів, як одних із учасників освітнього процесу, над інтересами здобувачів освіти, як іншою стороною учасників освітнього процесу;
- нерозуміння засновників закладів освіти процесу та необхідності формування дієвої освітньої програми і відповідно їх втручання та намагання обмежити це право закладу освіти, мотивуючи обмеженням фінансового ресурсу.

Не менш важливим компонентом академічної автономії закладу освіти є право та можливість вільного вибору навчальних програм, підручників та навчальних посібників. Хоча це право і таку можливість заклади освіти мали уже і до прийняття нового Закону "Про освіту", маємо констатувати, що є чимало прикладів та випадків

формального використання такої можливості, що призводить до вимушеного використання педагогічними працівниками тих програм і того навчального контенту, які або сформувалися у попередні періоди діяльності закладу, або формуються під впливом певних факторів та чинників (чи то органів управління освітою, чи методичних служб, чи то від банального небажання самих закладів освіти та їх педагогів здійснювати їх аналіз та вибір із переліку, який пропонується).

Нова нормативно-правова база дає право та можливість педагогам, авторським колективам, закладам освіти створювати власні навчальні програми, підручники та посібники та використовувати їх в освітньому процесі. Це є надзвичайно прогресивною нормою, яка спонукає до творчого пошуку оптимальних моделей досягнення результату, визначеного освітньою програмою закладу освіти, індивідуальними освітніми траєкторіями здобувачів освіти у кожному конкретному випадку, у кожному конкретному освітньому закладі. Необхідно зауважити, що процес створення авторських навчальних програм, підручників та посібників є кропіткою працею, який крім бажань потребує ґрунтовних знань, навиків та колосального досвіду. Тому не кожен заклад освіти в змозі виконати це завдання. Разом з тим, маємо чимало творчих, досвідчених педагогів, авторських колективів, закладів освіти, які здатні осилити такі завдання і вже вміло та успішно користуються такою можливістю.

Сьогодення вимагає від сучасної школи та сучасного педагога креативності, багатогранності, неординарності у щоденній діяльності задля досягнення мети. Тому використання лише традиційних форм і методів в освітньому процесі, як правило не приносить бажаних результатів. Лише творчий пошук, використання індивідуальних особливостей як педагогів, так і здобувачів освіти, здатні сприяти досягненню результатів. Академічна свобода, визначена і надана освітнім законодавством, сприяє розвитку такої креативності, неординарності, багатогранності та ініціативності.

Ефективне функціонування сучасного закладу освіти в умовах наданої йому автономії неможливе без здійснення ним наукової та проєктної діяльності. Саме вони є основою професійного становлення колективу, саме вони сприяють і забезпечують пошук нових форм та методів освітнього процесу, інтегрують діяльність закладу у всеукраїнський та світовий освітній процес.

Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 року №800 "Деякі питання підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників" із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ від 27.12.2019 року №1133 значно розширила академічну свободу закладів освіти та їх працівників щодо вибору форм, методів, часу, тематики та постачальників послуг з підвищення кваліфікації.

Педагогічна рада затверджує орієнтовний план підвищення кваліфікації педагогічних працівників, педагогічні працівники в індивідуальному порядку подають пропозиції до плану підвищення кваліфікації, керівник закладу освіти укладає договір між закладом освіти та суб'єктом (суб'єктами) підвищення кваліфікації про надання освітніх послуг з підвищення кваліфікації

На превеликий жаль, незважаючи на пряму дію норм освітнього законодавства щодо академічної автономії, до її впровадження в повному обсязі готові далеко не всі заклади. Впровадження закладом академічної автономії можливе за дотримання певних умов. Першою умовою, як і в інших реформаторських процесах є лідерство керів-

ника закладу. Усі освітні заклади мають керівників, але не всі керівники цих закладів є лідерами. Саме лідерство, особистий приклад готовності до змін є запорукою цих змін та запорукою успіху. Лише керівник-лідер може сформувати мотивації до змін в усього колективу. Саме педагогічний колектив та його колегіальний орган – педагогічна рада є механізмом впровадження та реалізації академічної автономії закладу освіти як запоруки майбутнього успіху. Саме керівник-лідер має сприяти залученню до процесу впровадження академічної автономії усіх стейкхолдерів освітнього процесу. Лише інституційно спроможний педагогічний колектив здатний до якісних змін освітнього процесу на засадах академічної автономії. Тому першочерговим завдання місцевих органів управління освітою, інститутів післядипломної педагогічної освіти, громадських, міжнародних структур є формування інституційної спроможності освітніх закладів. Ці трансформаційні процеси можливі лише за умов прозорості та демократичності процесів, які відбуваються у закладах освіти та навколо них. Саме прозорість та демократичність є невід’ємною рисою сучасного глобалізованого світу та сучасного глобалізованого суспільства, які дуже чутливо реагують на зміни у них та навколо них.



Рис. 5. Умови впровадження академічної автономії закладу освіти

Розглянемо покроково механізм впровадження академічної автономії у закладах освіти окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Як говорилось вище і у наших методичних рекомендаціях виданих раніше (“Нова школа у нових громадах”, “Старша профільна школа: кроки до становлення”) не всі заклади освіти, які сьогодні функціонують в Україні є ефективними та готовими трансформуватися у ході освітньої реформи. Тому першочерговим завданням адміністративних територій є формування ефективної мережі закладів освіти. Чимала

кількість існуючих та новоутворених адміністративно-територіальних одиниць здійснили заходи з оптимізації мережі освітніх закладів, ще більша кількість працюють над цим процесом. Хоча залишаються і такі, які не вважають за потрібне цим займатися. Здійснити автономізацію діяльності малокомплектного закладу освіти, а тим паче забезпечити реалізацію ним академічної автономії, є неможливим.

Наступним етапом є підбір керівників освітніх закладів, які мають бачення розвитку закладу у коротко- і довгостроковій перспективі. Такий підбір є можливим лише на конкурсній основі, що визначив Закон України "Про освіту" та закріпив і посилив Закон України "Про повну загальну середню освіту".

Формування інституційної спроможності закладів освіти включає в себе ряд надважливих етапів:

- формування "критичної маси" однодумців у педагогічних колективах;
- організація навчання колективів;
- залучення усіх стейкхолдерів освітнього процесу;
- створення умов для реалізації завдань освітнього процесу.

Лише така послідовність дій дасть можливість реалізувати закладами право на академічну автономію, яка є однією із вагомих заporук успішності освітнього процесу у кожному окремо взятому освітньому закладі.



Рис. 6. Алгоритм впровадження академічної автономії закладів освіти адміністративно-територіальної одиниці

Як і кожен вид автономії, з метою уникнення безконтрольності та всюдозволеності, академічна автономія має ряд обмежень:

- законодавчі обмеження (обмеження та протипаги вписані в освітніх, трудових

- та інших законодавчих актах);
- залучення до прийняття управлінських рішень колегіальних органів (педагогічних рад);
- необхідність узгодження рішень про впровадження актів академічної свободи центральних органів виконавчої влади у сфері освіти (Державна служба якості освіти);
- необхідність врахування психофізіологічних особливостей здобувачів освіти.

Впровадження академічної автономії має на меті підвищення ефективності освітнього процесу у закладі освіти. Не завжди такі заходи будуть ефективними. Тому варто говорити про орієнтовні показники ефективності впровадження академічної автономії в організацію освітнього процесу закладу освіти.



Рис. 7. Показники ефективності впровадження академічної автономії в організацію освітнього процесу



РОЗДІЛ 4. ОРГАНІЗАЦІЙНА АВТОНОМІЯ

Як вже згадувалося в Розділі 3, автономізація діяльності закладу освіти дає можливість суттєвого підвищення ефективності освітньої та управлінської діяльності, якщо всі чотири напрями автономії (академічна, організаційна, кадрова і фінансова) комплексно об'єднані між собою.

Після того як шкільна адміністрація та педагогічна спільнота розпочали впроваджувати освітні завдання надані академічною автономією (див. Розділ 1), потрібно запроваджувати наступний крок – організаційні зміни в управлінні закладом.

Варто зазначити, що організаційна діяльність школи має значний вплив на розвиток сучасного закладу загальної середньої освіти. Саме тому організаційна автономія закладу дозволяє його адміністрації шляхом самостійного формування власної структури й впровадження відповідних організаційних процедур у діяльність створити умови для ефективної і творчої реалізації завдань головного освітнього документу - освітньої програми.

Вдала організація діяльності закладів загальної середньої освіти сприяє ефективному залученню і використанню усіх видів їх ресурсів: адміністративних, матеріально-технічних, методико-педагогічних, комунікативних, інноваційних, технологічних, партнерських та інших. Слабка ж організація створює безліч проблем для всіх учасників освітнього процесу та призводить до ігнорування чи дублювання окремих завдань, що в кінцевому результаті погіршує якість освітнього процесу в цій школі.

Організаційна автономія реалізується за допомогою двох складників:

- організаційної структури закладу освіти;
- процедур, які регулюють взаємодії між окремими елементами організаційної структури;

у трьох взаємопов'язаних сферах:

- управлінській (менеджмент в середині закладу);
- навчальній (методико-педагогічна діяльність);
- комунікативній (взаємодія із зовнішніми учасниками).

У дослідженнях іноземних і вітчизняних експертів згадуються різні організаційні структури закладів освіти, серед яких найбільшу увагу привертають лінійні, функціонально-лінійні, матричні, модульні тощо.

Приклад організаційної структури школи



Рис. 8. Приклад організаційної структури школи

Ефективність впровадження кожної моделі в першу чергу залежить від рівня менеджменту шкільної адміністрації. Наприклад, складна організаційна структура (матрична, модульна) потребує впровадження нових процедур, відповідного навчання колективу та моніторингу результатів їх впровадження. В будь-якому випадку формування нової організаційної культури досягається довгим і системним шляхом. Тому менеджмент закладів загальної середньої освіти повинен бути готовий до реалізації цих додаткових стратегічних завдань.

З іншого боку, глибоке реформування системи освіти в Україні та зовнішні глобальні зміни змісту і форми такого явища як "освіта", що в першу чергу пов'язане з стрімким розвитком і впливом цифрових технологій на людство, не дозволяє закладу освіти залишатися в організаційній структурі ХХ століття.

В будь-якому випадку, огляд релевантних до питання організаційної автономії положень профільного законодавства (Закон України "Про освіту" і Закон України "Про повну загальну середню освіту") вказує на те, що заклади загальної середньої освіти України, починаючи з 2020 року будуть змушені суттєво модернізувати власну організаційну структуру і відповідні процедури.

Більшість повноважень, які отримують заклади загальної середньої освіти від-

повідно до згаданих вище Законів, одночасно мають відношення і до організаційної автономії, і до академічної та кадрової автономії закладу. Саме тому їх застосування повинно бути комплексним.

Розглянемо більш детально, які саме статті Закону України “Про повну загальну середню освіту” безпосередньо впливають на можливості організаційної автономії.

Стаття 5 “Мова освіти в закладах загальної середньої освіти” зобов’язує заклади освіти забезпечити відповідні права представників корінних народів, національних меншин щодо навчання на рідній мові. Тема забезпечення навчання рідною мовою залишається в Україні достатньо чутливою і тому керівництво шкіл, в яких учнівський контингент складається в тому числі з представників корінних народів або національних меншин повинно бути готовим до суттєвих організаційних перетворень у закладі.

Стаття 10 “Організація освітнього процесу” вводить поняття освітнього циклу, який складається з 6-ти елементів:

- перший цикл початкової освіти – адаптаційно-ігровий (1-2 роки навчання);
- другий цикл початкової освіти - основний (3-4 роки навчання);
- перший цикл базової середньої освіти - адаптаційний (5-6 роки навчання);
- другий цикл базової середньої освіти - базове предметне навчання (7-9 роки навчання);
- перший цикл профільної середньої освіти – профільно-адаптаційний (10 рік навчання);
- другий цикл профільної середньої освіти – профільний (11-12 роки навчання).

Таким чином, шкільною адміністрацією під час організації освітнього процесу необхідно враховувати специфічні вимоги кожного циклу.

Пункт 4 цієї статті визначає виключне право педагогічної ради закладу встановлювати структуру і тривалість навчального року, навчального тижня, навчального дня, занять, відпочинку в межах часу, передбаченого освітньою програмою, відповідно до обсягу навчального навантаження, встановленого відповідним навчальним планом з урахуванням особливостей дітей та специфіки регіону.

Незважаючи, що положення, які зазначені в статті 11 “Освітня програма” більшою мірою стосуються питання академічної автономії, її ефективна реалізація базується на повноваженнях, які надані закладам освіти в межах організаційної автономії. Пункт 6 вказує, що “на основі визначеного в освітній програмі закладу освіти навчального плану педагогічна рада складає, а його керівник затверджує річний навчальний план (один або декілька), в якому конкретизується перелік навчальних предметів (інтегрованих курсів), обов’язкових для вивчення, вибіркового (за вибором учнів) освітніх компонентів, зокрема навчальних предметів, курсів, інтегрованих курсів, та кількість навчальних годин на тиждень (та\або кількість годин на навчальний рік)”.

Реалізація статті 12, що стосується формування класів (груп) у закладах загальної середньої освіти, яка вказує, що “з метою належної організації освітнього процесу у закладах загальної середньої освіти формуються класи та\або групи...” також належить до завдань, які надані організаційної автономією.

Введення поняття “індивідуальної освітньої траєкторії учня”, що визначено у статті 14 Закону, буде сприяти тому, що шкільна адміністрація разом педагогічною

спільнотою в партнерстві з батьками учнів будуть вимушені впроваджувати нові форми і методи організації освітнього процесу.

Стаття 16 “Заохочення і відзначення учнів” і стаття 18 “Документи про освіту” в новому Законі “Про загальну середню освіту” ще більше конкретизують повноваження педагогічної ради і керівництва освітнього закладу, що потребуватиме впровадження нових процедур, а можливо, змін в його (закладу) організаційній структурі.

Стаття 24, надаючи право керівнику освітнього закладу встановлювати конкретний перелік обов’язків працівників шляхом затвердження посадових інструкцій, реалізує право закладу освіти на організаційну та кадрову автономію.

Статті 28 “Учніське самоврядування” і 30 “Батьківське самоврядування закладу освіти” вказують, що в закладах освіти **можуть** (тобто не обов’язково) діяти відповідні форми самоврядування учнів або батьків. Разом з тим, їх ефективна діяльність залежить від ефективної організації партнерства на основі прозорих і чітких процедур.

Із зазначених у статті 38 Закону 37-ми прав і обов’язків керівника закладу майже 70% мають організаційно-розпорядчий характер.

6 з 10-ти наданих статтею 10 Закону України “Про загальну середню освіту” повноважень педагогічної ради також мають організаційно-розпорядчий характер.

Таким чином, можемо констатувати, що діюче законодавство надає значні власні повноваження керівникам і колегіальним педагогічним органам закладів загальної середньої освіти. Це свідчить, що організаційна автономія отримується закладами освіти “за замовчуванням”, але ефективність від її впровадження буде залежати виключно від рівня менеджменту керівництва цих закладів.



РОЗДІЛ 5. КАДРОВА АВТОНОМІЯ

Особливу цінність будь-якої організації становлять її працівники. Формування кадрового складу установи (підприємства, організації) є кропіткою, важливою справою, яка потребує особливих знань та навичок.

Освітні заклади завжди мали багаторівневу систему управління, тому й процес формування їх кадрового складу завжди був складним і часто здійснювався на різних рівнях управління.

Радянська система управління, яка була зацентралізованою та забюрократизованою особливу увагу приділяла кадровій політиці, а точніше “чистоті” цієї політики. Кадрова політика в освітніх закладах носила ще й політичний підтекст, адже педагог працював безпосередньо із формування світогляду молоді. Тому у ті часи призначення педагогів відбувалося на рівні районних, а були часи і на рівні обласних, органів управління освітою. Призначенню ж керівників закладів освіти передувало ще й погодження їх кандидатур партійними керівними органами.

Становлення Української держави почало змінювати порядок кадрової роботи закладів освіти, але той сімдесятирічний радянсько-партійний період суттєво змінив філософію управління керівників закладів.

Кадрова автономія закладу - це не лише призначення та звільнення працівників. Це значно складніший багатогранний процес, який включає в себе і здійснення аналізу поточної кадрової ситуації, і прогнозування тенденцій майбутнього, і проектування результатів прийнятих кадрових рішень.

Уже тривалий час керівники освітніх закладів мали право самостійної кадрової політики стосовно обслуговуючого персоналу, а от призначення педагогічних працівників було прерогативою районних (міських) органів управління освітою. Саме такі призначення “зверху” часто не влаштовували керівників закладів освіти, педагогічні та батьківські спільноти, призводили до частой зміни педагогічного складу закладів освіти.

Прийнятий Закон України “Про освіту” чітко визначив право закладів освіти на кадрову автономію та право засновників на призначення керівників закладів освіти лише на конкурсній основі і лише на умовах строкового трудового договору.

Право призначення педагогічних працівників отримали керівники закладів освіти, які досить часто виявилися неготовими до ведення самостійної кадрової політики.

Кадрова автономія – це право закладу освіти на прийняття самостійних незалежних та відповідальних кадрових рішень в межах закладу освіти та у рамках визначених чинним законодавством, це право закладу на здійснення кадрової політики закладу освіти, яка спрямована на створення передумов для здійснення закладом успішної освітньої діяльності.

Прийняття Закону “Про освіту” автоматично надало право кадрової автономії керівникам закладів освіти. Але з юридичної точки зору впровадження кадрової ав-

тономії вимагає прийняття ряду рішень. Механізм цього впровадження можна схематично зобразити наступним алгоритмом:

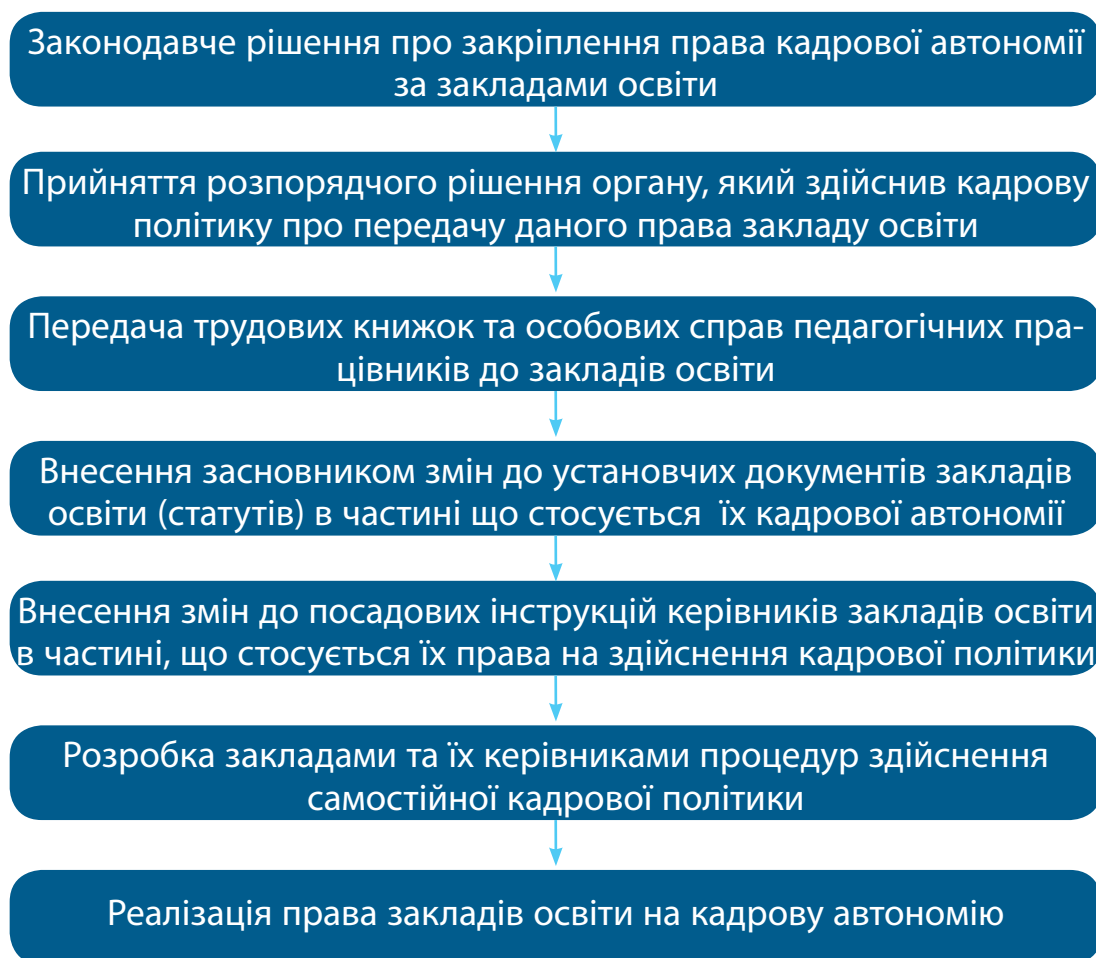


Рис. 9. Алгоритм впровадження кадрової автономії у діяльність закладу освіти

Критеріями вимірювання ефективності здійснення самостійної кадрової політики можуть бути:

- рівень укомплектування закладу освіти;
- рівень “плинності кадрів” або її відсутність;
- динаміка професійного росту працівників закладу;
- рівень успішності та результативності освітнього процесу у закладі освіти;
- наявність або відсутність внутрішніх відкритих та “тліючих” конфліктів у закладі освіти.

Крім прийняття безпосередніх управлінських рішень про прийняття, звільнення, переведення працівників кадрова автономія закладу освіти включає в себе і право на самостійні управлінські рішення щодо розподілу годин тижневого навантаження, формування та затвердження штатного розпису закладу освіти, організацію та здійснення системної роботи щодо професійного становлення, росту та вдосконалення педагогічних працівників.

Саме створення системи професійного становлення, росту та вдосконалення педагогічних працівників є чи не найважливішою і не найскладнішою ділянкою роботи керівника закладу освіти і всього закладу освіти. Внесення змін у чинну нор-

мативно-правову базу щодо підвищення кваліфікації педагогічних працівників (Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 року №800 із змінами внесені Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2019 року №1133 “Деякі питання підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників”) дає право, шанс та можливість кожному окремо взятому освітньому закладу, його керівнику створити реальні, індивідуальні умови для створення високопрофесійного педагогічного колективу від ефективності діяльності якого залежить ефективність усього освітнього процесу у закладі.

Одноосібні управлінські рішення керівника закладу освіти щодо застосування норм чинного освітнього законодавства України щодо реалізації права закладу на кадрову автономію мають ряд обмежень:

- обмеження регламентовані трудовим законодавством;
- необхідність узгодження цілого ряду управлінських рішень із профспівковою організацією;
- необхідність врахування можливого чи потенційного конфлікту інтересів;
- врахування фінансової спроможності засновника забезпечити реалізацію прийнятих автономних кадрових рішень.

Штатний розпис закладу освіти формується на підставі типових штатних розписів, які затверджуються Міністерством освіти і науки України на узгоджуються з іншими центральними органами виконавчої влади. Необхідно зауважити, що існуючі Типові штатні розписи є дуже застарілими і потребують негайного та кардинального оновлення. Для цілого ряду типів закладів освіти вони взагалі відсутні, тому такі заклади змушені формувати штатні розписи самостійно, користуючись рішеннями засновників. Але дуже часто такі сформовані та затверджені штатні розписи та рішення засновників ставляться під сумнів фінансовими контролюючими та перевіряючими органами.

Особливої уваги сьогодні потребує система підготовки керівників закладів освіти до реалізації ними права на кадрову автономію закладу.

Поряд із існуванням обов'язковості призначення керівників закладів освіти на відповідні посади на конкурсній основі, незважаючи на наявності потреби у педагогічних працівниках, існує реальна необхідність розробки типових або локальних положень про конкурсний відбір педагогічних працівників у заклади освіти. Це дасть можливість керівникам закладів освіти формувати високопрофесійні, творчі педагогічні колективи. Цьому також сприятиме застосування норм трудового права про призначення працівників (у тому числі й педагогічних) на посади на умовах строкових трудових угод.

Практика призначення на посади на умовах строкових трудових угод є загально виправданою нормою формування конкурентоспроможних колективів.



РОЗДІЛ 6. ФІНАНСОВА АВТОНОМІЯ

Фінансова автономія у сфері освіти завжди пов'язана з відповіддю на питання: хто визначає, витрачає і контролює освітній бюджет: органи місцевого самоврядування, місцеві органи управління освітою чи самі заклади освіти.

У сучасній системі управління освітою саме громада відповідає за виконання освітніх завдань на відповідній території.

Переваги та ризики від впровадження фінансової автономії можемо побачити на схемі:



Рис. 10. Переваги та ризики фінансової автономії закладів освіти

Чи можливо запровадити фінансову автономію шкіл в Україні? Давайте поглянемо на сучасну ситуацію. Керівники громад, органи управління освітою говорять, що школи мають фінансову автономію. А як це відбувається насправді? У більшості загальноосвітніх навчальних закладах України відсутні власні бухгалтерії, а процес планування видатків та здійснення фінансово-господарської діяльності для навчальних закладів відбувається централізовано - в органах управління освітою. Іноді ж директори шкіл мають реально більше повноважень на управління шкільними фінансами. Вони готують шкільний бюджет та здійснюють його виконання. Але, навіть отримуючи такі повноваження, орган управління освітою громади контролює витрати закладів освіти.

Це призводить до того, що:

- школи, маючи постійний обсяг бюджетних коштів, слабко орієнтовані на споживачів освітніх послуг (учнів, батьків) і тому не завжди зацікавлені в інноваціях та, зрештою, підвищенні якості цих послуг;
- діючий механізм бюджетного фінансування недостатньо стимулює школи до оптимізації їхніх бюджетних і позабюджетних витрат;
- школи, які мають потенціал для збільшення освітніх послуг населенню (вільні приміщення, обладнання, ділянки) і залученню позабюджетних ресурсів, обмежені в своїх діях і, як наслідок, шкільне майно ефективно не використовується.

Як же запровадити фінансову автономію для шкіл, дотримуючись нового освітнього законодавства?

Основною метою запровадження фінансової автономії для шкіл є підвищення ефективності використання коштів з державного бюджету та бюджету громади.

Найважливішою правовою умовою для впровадження фінансово-економічної автономії закладів освіти є повна і послідовна реалізація навчальним закладом статусу юридичної особи. Це означає, що школа має стати повноправним суб'єктом цивільного права, яке чітко визначає юридичне регулювання відносин між школою й іншими суб'єктами господарювання, а також юридично регулює відносин між школою і органами управління освітою тощо.

Отже, для посилення автономії закладу освіти правовою умовою є визнання органами управління освітою школи як повноправного суб'єкта не лише освітнього, але й економічного та господарського процесу; реалізація не лише де-юре, але й де-факто статусу закладу освіти як юридичної особи. З цією метою необхідно неупереджено проревізувати і впорядкувати нормативно-правову базу реалізації закладами освіти права на фінансово-економічну самостійність.

Наступним кроком має стати передача закладу освіти засновником чи уповноваженим ним органом права на фінансову самостійність.

Фінансова автономія означає **самостійність** щодо широкого переліку організаційних питань у здійсненні фінансово-економічних питань, зокрема:

- розробляти і подавати на затвердження свій кошторис;
- розробляти тарифікацію педагогічного персоналу відповідно до чинного законодавства;
- розробляти і затверджувати штат педагогічного та адміністративно-технічного

- персоналу відповідно до своїх конкретних потреб;
- преміювати співробітників в межах фонду оплати праці;
- визначати позабюджетні джерела фінансування, включаючи здачу в оренду незадіяних шкільних площ, виробничих, допоміжних чи технічних приміщень, розвиток підсобного господарства тощо.

Реалізація таких повноважень передбачає спеціальне навчання та підвищення кваліфікації керівників шкіл та шкільної адміністрації з питань фінансово-господарської діяльності, нормативно-правового забезпечення шкільної автономії.

Важливою організаційною умовою шкільної самостійності є також посилення громадської складової в управлінні закладом через розширення повноважень і функцій піклувальних (наглядових) рад:

- розширення прав навчальних закладів щодо розпорядження фінансовими ресурсами за участю піклувальних (наглядових) рад ;
- прозорість і доступність для громадсько-державного контролю всієї фінансової діяльності закладів освіти, включаючи доступ до усіх форм звітності; щорічна публікація фінансових звітів;
- створення уніфікованих і зрозумілих процедур витрачання коштів, заснованих на конкурсному відборі постачальників товарів, робіт і послуг.

Необхідною умовою децентралізації управління і підвищення ефективності використання державних ресурсів у системі загальної середньої освіти на сучасному етапі є посилення фінансово-господарської самостійності закладів освіти, яке потребує відповідного правового, організаційного та економічного забезпечення .

Для втілення ідей шкільної автономії необхідно якнайскоріше розпочати широкомасштабне навчання і підготовку керівників та бухгалтерів навчальних закладів щодо самостійної фінансово-господарської діяльності. Виконання цього завдання не слід покладати лише на систему післядипломної педагогічної освіти, а й активно залучати й делегувати проведення такого навчання тим директорам освітніх закладів, які мають успішний досвід господарювання в умовах часткової чи повної фінансової автономії.

Забезпечення фінансової самостійності шкіл передбачає можливість не лише ефективно та оперативно використовувати виділені навчальним закладам бюджетні кошти, але й легально отримувати та використовувати більше додаткових коштів (коштів спеціального фонду), зокрема від оренди приміщень, платних освітніх послуг, благодійних внесків та інших надходжень. Прозоре надходження додаткових коштів надасть змогу керівникам навчальних закладів вирішувати поточні проблеми утримання навчальних закладів, планово поліпшувати матеріально-технічну базу, стимулювати колективи та створювати сучасні умови для проведення навчального процесу.

Кошторис школи, відповідно до Бюджетного кодексу України, є головним планово-фінансовим документом школи як бюджетної організації. Кошторис формується та затверджується на бюджетний період (календарний рік) і складається з двох частин – загального та спеціального фондів. Кошторис визначає обсяги і напрямки спрямування коштів, необхідних для виконання школою своїх функцій.

Загальний фонд кошторису формується з коштів освітньої субвенції, яка пере-

дається з Державного бюджету, власних коштів бюджету засновника.

Спеціальний фонд включає в себе позабюджетні кошти, залучені школою; але після залучення кошти спеціального фонду стають також бюджетними і підпадають під дію правил обліку, оприбуткування та звітності державних бюджетних установ.

Кожний кошторис включає в себе дохідну та видаткову частини. Статті видатків розподіляються на групи за певними ознаками, так званими кодами економічної класифікації видатків (КЕКВ).

Невід'ємною частиною кошторису є **план асигнувань** – помісячний розподіл видатків, які відповідають кошторису на рік.

Школа на початок нового навчального року готує **«тарифікаційний список»**, який включає в себе усіх педагогічних працівників школи, їх кваліфікацію, педагогічний стаж та педагогічне навантаження. У разі змін під час навчального року до тарифікаційного списку вносяться зміни. Основою для формування тарифікаційного списку є розподіл годин тижневого навантаження між педагогічними працівниками школи, який здійснюється на підставі сформованого навчального плану, який у свою чергу формується на розробленій закладом освітній програмі. Розробка та затвердження освітньої програми є основною функцією школи, яку вона отримала в межах академічної автономії. Саме тому повноцінно реалізувати фінансову автономію закладу неможливо без реалізації ним права на академічну автономію.

Що стосується штатного розпису співробітників школи, то він готується і затверджується директором шкіл на підставі Типових штатних нормативів, які розробляють та затверджуються центральним органом виконавчої влади у сфері освіти.

Однією з можливих законних форм залучення коштів батьків добувачів освіти, спонсорів, благодійників, меценатів на шкільні потреби є їх прями **грошові благодійні внески** на спеціальний рахунок. Якщо при цьому благодійником конкретні цілі використання цих коштів не визначені, то напрямки використання благодійної фінансової допомоги визначаються закладом освіти, відповідно до першочергових потреб, пов'язаних виключно з основною діяльністю школи.

Інший спосіб залучення коштів до спеціального фонду шкільного бюджету – це організація надання так званих **«платних послуг»**, тобто проведення додаткових занять з учнями, що не передбачені робочим навчальним планом школи або організація надання освітніх послуг населенню шкільного мікрорайону.

Ще одним видом наповнення шкільного бюджету, який може запропонувати школа, є надання в **оренду** тимчасово вільних приміщень фізичним або юридичним особам. Під тимчасово вільними приміщеннями маються на увазі, у першу чергу, приміщення класів та навчальних кабінетів, не задіяні у навчально-виховному процесі у зв'язку зі зменшенням планової (ліцензійної) чисельності учнів школи або не задіяні шкільні майстерні, теплиці, інші приміщення на території школи або інші приміщення школи у вечірній час та вихідні дні (наприклад, приміщення спортивної, актової зал). Дуже важливо, щоб профіль діяльності орендаря жодним чином не заважав навчальному процесу школи, не погіршував її санітарно-гігієнічних умов та безпеки життєдіяльності учасників освітнього процесу.

Перераховані вище власні доходи, так само як і кошти батьків-благодійників,

повинні бути обліковані як у дохідній, так і у видатковій частині шкільного кошторису, а саме у видатках спеціального фонду та оприлюднені на офіційному сайті школи.

Варто пам'ятати, що будь-які прямі виплати коштів батьками співробітникам школи є незаконними і підпадають під дію статей Кримінального Кодексу України.

Управління майном школи.

На відміну від децентралізованої школи, школа, яка не має власної бухгалтерії, не відкрила рахунків у органах Казначейської служби, усе майно, усі матеріальні цінності, потрібні для забезпечення навчально-виховного процесу, повинна отримувати у натуральному вигляді від місцевого органу управління освіти або засновника закладу безпосередньо. Нагадаємо, що до **матеріально-технічної бази** загальноосвітнього навчального закладу закон **включає будівлі, споруди, землю, комунікації, обладнання, транспортні засоби, службове житло та інші цінності**, вартість яких відображено у балансі. У даному випадку, мається на увазі баланс органу управління освітою, бо централізована у фінансовому плані школа не веде власний баланс. Так само, на відміну від децентралізованої школи, майно не може бути передано їй на правах оперативного управління або повного господарського відання.

Таким чином, школа отримує у користування певну територію (землю), на якій розташовані будівлі (основні для навчального процесу та допоміжні для забезпечення функціонування закладу), споруди (наприклад, спортивний майданчик), комунікації (теплотраси, кабелі електроживлення, сантехнічні комунікації тощо) розташовані частково на прилеглий території, частково у будівлях та спорудах, обладнання та інші цінності, які потрібні школі для проведення навчання та забезпечення її життєдіяльності, розміщені переважно у приміщеннях будівель школи, транспортні засоби для забезпечення підвозу дітей та педагогів.

Оскільки будь-яке майно, будь-які матеріальні цінності мають властивість з часом зношуватись, перед школою щорічно постає практичне питання відновлення (ремонт) майна або отримання нового майна, якщо старе вже не підлягає відновленню. Крім того, виконання Державних стандартів вимагає відповідного матеріально-технічного забезпечення: лабораторно-технічне та наочне обладнання предметних кабінетів, обслуговування та ремонт комп'ютерної техніки, оргтехніки; придбання навчально-методичної та художньої літератури у шкільні бібліотеки, канцтоварів, оновлення державної символіки та інформаційних стендів тощо.

Управління шкільним майном включає в себе поточні ремонти приміщень, придбання засобів пожежогасіння, заміна сантехнічного обладнання, дверних замків, ламп освітлення, розеток та вимикачів, ремонт шкільних меблів, заміна віконних штор, ремонти системи опалення, забезпечення інвентарем та миючими засобами тощо. Діяльність, пов'язана із управлінням шкільною територією, полягає у вивозі опалого листя і відходів, озеленення, часткове відновлення асфальту, фасадів, парканів, зовнішнього освітлення та відмостки, придбання або оренда контейнерів для сміття, обслуговування комунікацій, забезпечення інвентарем. Управління спортивними майданчиками, спортивними залами та пришкільним стадіоном передбачає придбання спортивних снарядів, обладнання та інвентарю, їх ремонт. Управління засобами телекомунікацій є забезпечення оплати послуг зв'язку та доступу до мережі Інтернет.

Надання школою додаткових послуг.

Законодавством про освіту передбачено, що школа, крім суто освітньої діяльності, забезпечує учнів та вчителів певними **додатковими послугами, які потрібно віднести до категорії соціальних**. Школа саме забезпечує харчування учнів певних соціальних категорій: гарячими обідами учнів у початковій школі, крім того, учнів, які віднесені до категорії соціально незахищених сімей. Саме з бюджету громади виплачується зарплата працівників їдалень, утримуються технологічне обладнання шкільних їдалень: плити, холодильні камери, посудомийні машини тощо, система вентиляції, спеціальні меблі, відновлюються посуд та інвентар.

У школі учні забезпечуються первинними **медичними послугами**. Такі послуги надаються медичним працівником (медсестра, лікар), який або включений до штатного розпису школи, або залучається до роботи за угодою.

Ще одна послуга, яка (принаймні у великих містах) може бути профінансована за рахунок окремої програми місцевого бюджету – це **охорона шкіл**: укладання угод та охорону приміщень школи у робочий та неробочий час, встановлення у школі так званої «тривожної кнопки», яка дозволить, за потреби, оперативно викликати працівників служби охорони (поліції).

Безкоштовними є підручники для усіх школярів. Таку послугу надає щорічно безпосередньо Міністерство освіти і науки. Підручники школи отримують від органів управління освітою до шкільних бібліотек, які у свою чергу передають їх кожному учневі у поточне безкоштовне користування.

Підвищення кваліфікації учителів зазнало суттєвих змін. Замість обов'язкового один раз на 5 років проходження курсів підвищення кваліфікації педагога отримали право щорічного 30-тигодинного підвищення кваліфікації в установах, закладах та організаціях на свій усвідомлений вибір. Саме тут без фінансової автономії здійснити це дуже складно. Хоча і Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання підвищення кваліфікації педагогічних, науково-педагогічних працівників" від 21 серпня 2019 року №800 із змінами та доповненнями внесеними Постановою Уряду 27 грудня 2019 року №1133 передбачає врахування пропозиції педагогів та шкільних адміністрацій при укладанні угод органами управління освітою для забезпечення процесу підвищення кваліфікації педагогів тих шкіл, які не є фінансово автономними, але може призвести до необхідності проведення публічних закупівель цих послуг, що в свою чергу зможе знівелювати вибір педагогів.

На превеликий жаль, в Україні залишається великий відсоток малокомплектних шкіл, які неготові інституційно до автономії, в тому числі і фінансової. Надання усім закладам загальної середньої освіти фінансової автономії призведе до зростання числа працівників бухгалтерських служб і відповідно до невиправданих фінансових витрат місцевих бюджетів.

Аналіз чисельності бухгалтерських служб закладів загальної середньої освіти Хмельницької області показав, що чисельність працівників цих служб у школах, які є фінансово самостійними у 2,44 рази більше за чисельність централізованих бухгалтерій органів управління освітою, які обслуговують школи, які ще не є фінансово самостійними.

Разом з тим, це не є підставою затягувати процес автономізації діяльності закладів загальної середньої освіти.

Виходом з цієї ситуації може бути запровадження так званого **аутсорсингу**, тобто передачі школою частини своїх повноважень (у даному випадку – повноважень щодо ведення бухгалтерського обліку та звітності) спеціалізованій організації (у даному випадку – централізованій бухгалтерії, утвореній засновником) задля скорочення власних витрат. Централізована бухгалтерія, використовуючи розподіл праці між працівниками зможе забезпечити кваліфіковану та “значно дешевшу” фінансову автономію закладів освіти. При цьому право першого підпису матимуть директори закладів освіти , а право другого – керівник централізованої бухгалтерії, як субпідрядної організації, кожна школа матиме свій баланс, окремі рахунки в органах Казначейської служби і бути повністю фінансово автономною.

Органи ж управління освітою виконуватимуть функції розпорядника коштів вищого рівня.

Впровадження такої моделі забезпечення фінансової автономії закладів освіти потребує відповідних рішень центральних органів виконавчої влади щодо діяльності централізованих бухгалтерських служб.

Така модель може бути застосована для невеликих за чисельністю учнів та працівників шкіл і аж ніяк не повинна забезпечувати діяльність потужних закладів загальної середньої освіти, яким уже зараз необхідно надавати повну фінансову автономію.



РОЗДІЛ 7. ПІКЛУВАЛЬНІ РАДИ

У контексті останніх законодавчих змін навколо середньої освіти в Україні тему шкільної автономії необхідно розглядати разом із появою таких інституцій як Державна служба якості освіти, Освітній омбудсмен і Піклувальна рада. В нових профільних законах України (“Про освіту”, “Про повну загальну середню освіту”) для кожної з цих інституцій закріплені значні повноваження, які суттєво впливатимуть на діяльність будь-якого закладу освіти. Наприклад, механізм інституційних аудитів, який спрямований на покращення якості освітньої діяльності і освітніх послуг буде охоплювати усі заклади загальної середньої освіти України та матиме плановий і позаплановий варіанти застосування.

З іншого боку введення в систему середньої освіти України нових впливових інституції створює певні ризики щодо обмеження автономії школи. Тому важливо щоб мета створення, форма діяльності, повноваження і обмеження втручання згаданих інституцій були не тільки затверджені відповідними підзаконними актами центральних органів виконавчої влади, а головне були прозорими і зрозумілими для представників усіх закладів освіти.

Якщо вплив на діяльність закладів загальної середньої освіти зі сторони Державної служби якості освіти та Освітнього омбудсмена можна вважати зовнішнім фактором національного рівня, то вплив такої інституції як піклувальна рада є впливом на локальному рівні і членами піклувальної ради є мешканці тієї ж громад, де функціонує заклад. Правильно сформована діяльність піклувальних рад може дати новий поштовх для розвитку школи, зберігаючи при цьому її автономні повноваження. Саме з цих міркувань в цьому розділі розглянуто поняття, завдання, можливості і ризики від діяльності піклувальних рад.

На початку варто нагадати, що досвід діяльності піклувальних рад в інших країнах вказує на три основні цілі задля яких створюються подібні органи громадського управління:



Рис. 11. Цілі Піклувальної Ради

Виходячи з практики багаторічної історії і популярності піклувальних рад при навчальних закладах в різних країнах світу, можна стверджувати, що даний підхід повністю виправдав себе в системі управління освітніми установами різного рівня (від дитячих садків до університетів). Маючи різні назви в різних країнах (найбільш поширеною є “шкільні ради”), завдяки прозорим і чітким процедурам впливу, такі ради не тільки допомагають ефективно здійснювати керівництво закладом освіти (чи мережею закладів), а й формують високий рівень легітимності і підтримки своїх рішень щодо освіти зі сторони суспільства.

The screenshot displays the CSBA website with the following elements:

- Header:** Canadian School Boards Association (CSBA) / L'Association canadienne des commissions/conseils scolaires (ACCCS) and The national voice of school boards / Le porte parole national des commissions/conseils scolaires.
- Navigation:** Home, Blog, About Us, Annual Congress, Public Education in Canada, School Board Resources, English.
- Membership Section:**
 - BCSTA:** British Columbia School Trustees Association
 - ASBA:** Alberta School Boards Association
 - SASKATCHEWAN School Boards ASSOCIATION**
 - MANITOBA School Boards ASSOCIATION**
 - ONTARIO PUBLIC SCHOOL BOARDS' ASSOCIATION** - Leading Education's Advocates
 - Logo:** A stylized red apple logo.
- CSBA TWEETS:**
 - Tweets by @cdmsba
 - CSBA Retweeted: Alan M Campbell (@Alan_M_Campbell) - Many thanks to the @LocalNewsTrib for the full page in this week's paper dedicated to the @interlockesd 2020 budget development. Locally elected school boards rely on strong relationships with local community newspapers to spread the word of #localvoiceslocalchoices.
 - CSBA Retweeted: U Calgary Libraries (@UCalgaryLibrary) - It's #FairDealingWeek. Check out the list of myths and facts from the Canadian Association of Research.
- SIGN UP FOR CSBA NEWSLETTER:**
 - Email Address*
 - First Name
 - Last Name
 - Title
 - Organization
 - Province

На жаль, досвід впровадження інституту “піклувальних рад” в системі освіти України не має подібного успіху. До прийняття останніх профільних освітніх законів,

невизначеність щодо піклувальних рад була присутня як на рівні нормативного регулювання, так і її практичної імплементації. Так у діючих раніше законодавчих освітніх актах було відсутнє будь-яке згадування про таку форму громадського управління навчальними закладами як піклувальні ради.

Перший правовий документ про діяльність піклувальних рад з'явився у 2001 році у формі наказу Міністерства освіти і науки України N 45 від 05.02.2001 "Про затвердження Положення про піклувальну раду загальноосвітнього навчального закладу".

У запропонованому для шкіл Положенні були вказані наступні завдання піклувальних рад²:

- сприяння організації та проведенню заходів, спрямованих на охорону життя та здоров'я учасників навчально-виховного процесу;
- організація дозвілля (конкурси, вечори, спортивні змагання тощо) та оздоровлення учнів (вихованців), педагогічних працівників;
- сприяння виконанню чинного законодавства щодо обов'язковості повної загальної середньої освіти;
- запобігання дитячій бездоглядності, сприяння працевлаштуванню випускників загальноосвітнього навчального закладу;
- всебічне зміцнення зв'язків між родинами учнів (вихованців) та загальноосвітнім навчальним закладом;
- сприяння соціально-правовому захисту учасників навчально-виховного процесу.

Як видно із переліку завдань, на піклувальну раду навчального закладу, крім релевантних для цієї інституції напрямків, були покладені абсолютно невластиві завдання. Незважаючи на те, що починаючи з 2001 року у багатьох навчальних закладах України, шкільні адміністрації почали створювати різні громадські інститути під назвою "піклувальні ради", їх діяльність була малоефективною, а частіше - формальною.

Поодинокі приклади успішних піклувальних рад створили школи (найчастіше - приватні заклади) в яких адміністрації та батьківські комітети підійшли до цього питання дуже серйозно, вивчивши міжнародний досвід і ретельно провівши процес їх формування. Крім прикладів "сплячих" піклувальних рад, існує чимало прикладів існування в школах України так званих «псевдо-піклувальних рад», коли функції цього органу були скопійовані зі сфери відповідальності батьківських комітетів або ж педагогічної ради. Такі факти лише підтверджують наявність багатьох стереотипів і низький рівень розуміння цього питання в середині шкільних адміністрацій. Тому дана обставина може ускладнити повторну спробу впровадження піклувальних рад в умовах нинішніх реформ освіти в Україні.

Після прийняття нового Закону України «Про освіту», наказ Міністерства освіти і науки "Про затвердження Положення про піклувальну раду загальноосвітнього навчального закладу" втратив чинність. В новому Законі з'явилися відповідні положення про піклувальну раду. Норми статті 29 вказують, що:

- наглядова (піклувальна) рада закладу освіти створюється за рішенням засновника відповідно до спеціальних законів. Порядок формування наглядової (піклувальної) ради, її відповідальність, перелік і строк повноважень, а також

² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0146-01>

порядок її діяльності визначаються спеціальними законами та установчими документами закладу освіти;

- наглядова (підкувальна) рада закладу освіти сприяє вирішенню перспективних завдань його розвитку, залученню фінансових ресурсів для забезпечення його діяльності з основних напрямів розвитку і здійсненню контролю за їх використанням, ефективній взаємодії закладу освіти з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, науковою громадськістю, громадськими організаціями, юридичними та фізичними особами.

Необхідно підкреслити, що нові освітні закони України можуть стати справжнім каталізатором розвитку інститутів підкувальних рад в освітніх закладах України. Тому дуже важливим, з точки зору практичної діяльності підкувальних рад, є розуміння їх управлінських функцій, які визначені у п.3. статті 41 Закону України “Про повну загальну середню освіту” і зображені у схемі нижче.



Рис. 12. Управлінські функції підкувальних рад

Обидва освітні закони (статті 45 Закону України “Про повну загальну середню освіту” і стаття 46 Закону України “Про освіту”) містять норму про можливість ініціювання позапланового інституційного аудиту в заклади освіти. Крім того існує зако-

нодавча норма згідно з якою засновник зобов'язаний розглянути його і прийняти обґрунтоване рішення у найкоротший строк у разі надходження до нього обґрунтованого звернення піклувальної ради або органу самоврядування закладу загальної середньої освіти щодо звільнення керівника цього закладу.

Поряд з цим, наскрізне розуміння всіх перерахованих функцій піклувальної ради чітко вказує, що ключова роль ради полягає в тому, щоб бути партнером закладу освіти в операційній і стратегічній діяльності і аж ніяк - його контролером. За своєю формою піклувальна рада є громадською інституцією та її члени є найбільш підзвітними перед мешканцями. Саме тому, законодавець, надаючи піклувальній раді певні контролюючі права припускає, що всі її рішення будуть прозорими і виходитимуть лише з інтересів громадськості, яка є отримувачем послуг закладу освіти. Можна спрогнозувати, що якщо інститути піклувальних рад запрацюють на такому рівні, як це очікується згідно їх повноважень, то їх вплив виведе освітню діяльність закладів загальної середньої освіти на більш якісний, більш орієнтований на потреби здобувачів освіти, сучасний рівень.

Крім зазначених напрямків діяльності, законодавець у п. 4 статті 25 Закону України "Про освіту" дає право засновнику надавати (делегувати) піклувальним радам додаткові повноваження.

Таким чином, чинне освітнє законодавство надає широкі правові можливості для створення спроможної та ефективної піклувальної ради. Окремі повноваження піклувальних рад є ширшими за можливості місцевих органів управління освітою, тому на порядок денний виходить важливе питання забезпечення засновником якісного процесу створення піклувальних рад, формуванню їх складу та відповідного навчання їх членів.

Варто звернути увагу на те, що профільне законодавство дозволяє створювати одну піклувальну раду для кожного закладу освіти або для кількох закладів (чи мережі закладів освіти).

Пункт 1 статті 29 Закону України "Про Освіту" говорить, що, наглядова (піклувальна) рада закладу освіти створюється за рішенням засновника відповідно до спеціальних законів. Тобто мається на увазі, що для кожного закладу створюється окрема рада. Разом з тим стаття 41 Закону України "Про загальну середню освіту" надає Засновнику або уповноваженому ним органу більше можливостей в цьому питанні, а саме надає можливість створювати піклувальну раду для одного чи кількох закладів загальної середньої освіти на визначений засновником строк. Таким чином, засновник може створювати одну піклувальну раду на власну мережу закладів загальної середньої освіти.

УМОВНІ ПОЗНАЧЕННЯ:



Засновник ЗЗСО



ЗЗСО



Піклувальна Рада

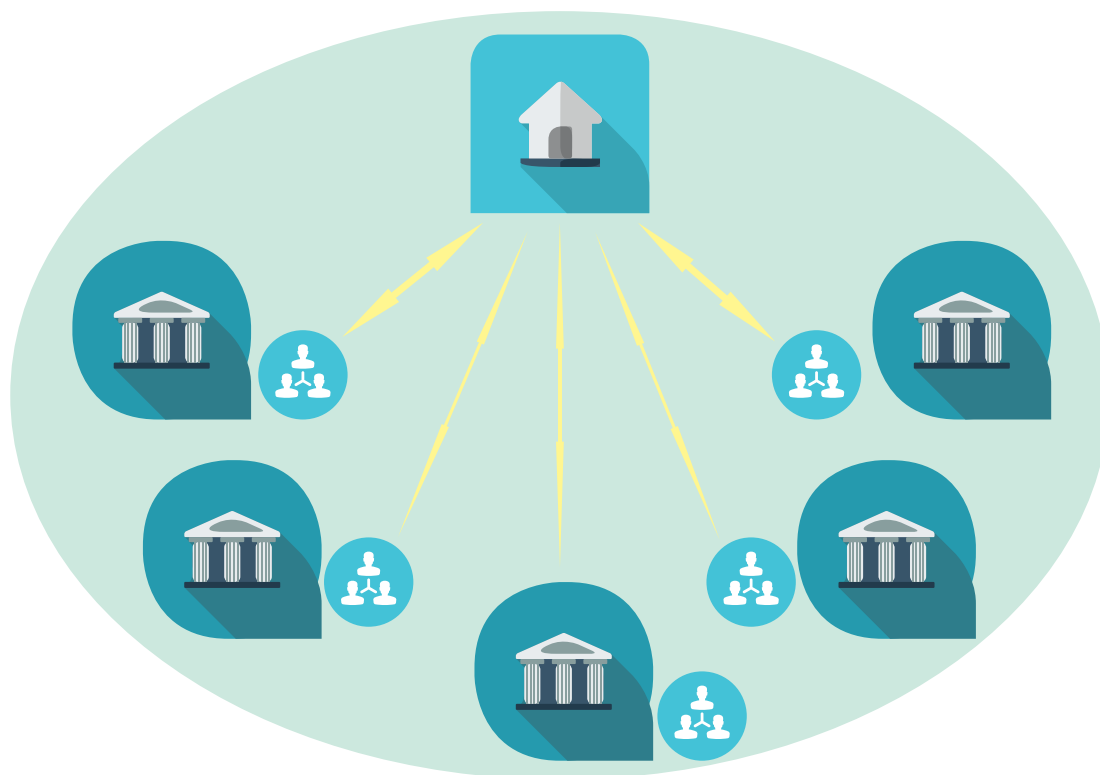
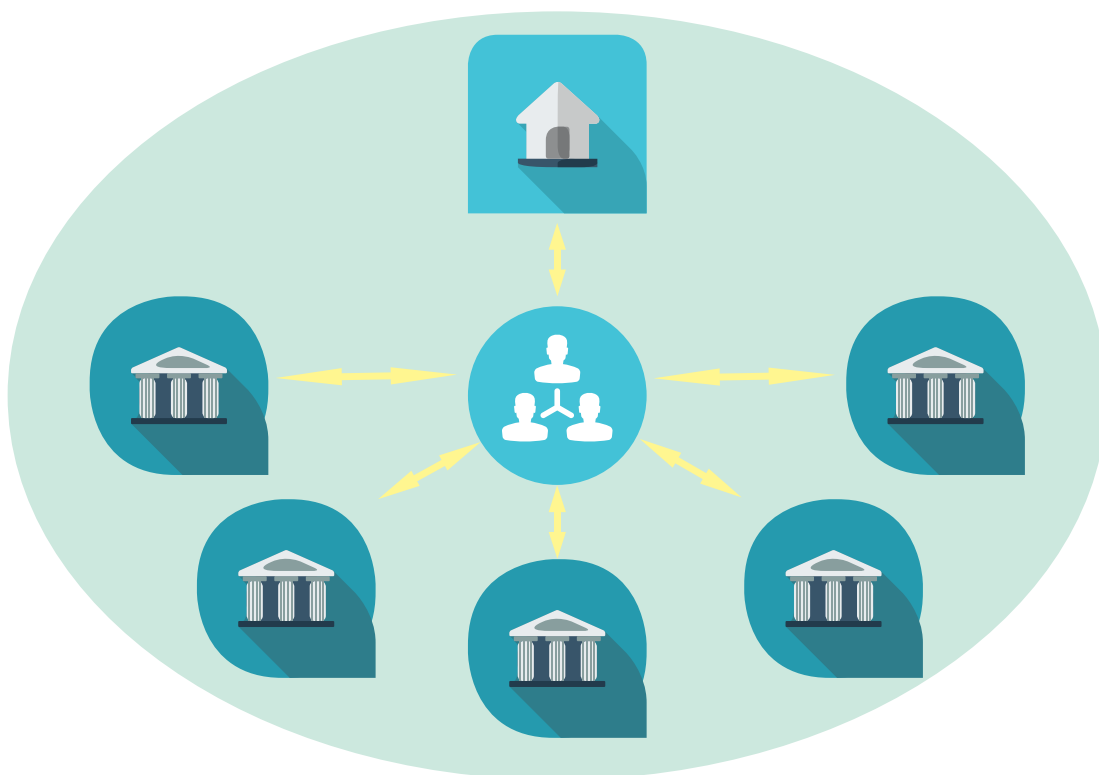


Рис. 13. Види (форми діяльності) піклувальних рад створених засновником для закладів загальної середньої освіти

Кожний із цих варіантів має свої переваги і загрози. Тому засновнику необхідно ретельно проаналізувати, який з них буде більше підходити з погляду на ефективність менеджменту як окремого закладу освіти, так і освітньої мережі в цілому. Найголовнішим є те, що рішення засновника має бути прозорим, об'єктивним і базуватись на гарантії того, що ця структура забезпечить кращу якість освітніх послуг, посилить впровадження педагогічних інновацій і буде сприяти залученню інвестицій в галузь освіти.

Таким чином, визначення структури (одна піклувальна рада на всі заклади, чи для кожного закладу окрема) буде першим кроком в алгоритмі розгортання цього інституту громадського врядування освітою на місцевому рівні. Після цього необхідно реалізувати ще ряд важливих етапів, щоб діяльність піклувальної ради (рад) відповідала меті її створення. Загалом цей алгоритм може мати наступну послідовність:

Назва кроку	Пояснення	Результат
КРОК 1. Визначення Засновником структури функціонування піклувальної ради (або рад)	Аналіз ситуації і прогнозування кращих варіантів: одна на всі заклади або для кожного закладу окрема піклувальна рада	Вибір оптимального варіанту і затвердження розпорядженням голови громади Плану розгортання піклувальної ради (або рад)
КРОК 2. Затвердження Положення про діяльність піклувальної ради для кожного навчального закладу ОТГ (або однієї для всіх ЗЗСО)	Формування тимчасової робочої групи для розробки проекту Положення з залученням директорів шкіл, активних лідерів батьківської спільноти, фахівців з методичної служби і управління Державної служби якості освіти	Узгоджений проект Положення про діяльність піклувальної ради для кожного навчального закладу ОТГ (або однієї для всіх ЗЗСО)
КРОК 3. Формування кваліфікованої комісії із створення ³ піклувальної ради в ЗЗСО (або для мережі закладів) громади	Завдання комісії: організаційне забезпечення прозорого висунення кандидатів від місцевої ради, якісного процесу обрання квоти з органів громадського самоврядування (батьків)	Сформовано склад піклувальної ради. Високий рівень легітимності обраних до неї членів. Відсутність конфліктів інтересів під час формування складу ради

<p>КРОК 4. Проведення навчання членів піклувальної ради в ЗЗСО громади відповідно до їх функціональних обов'язків .</p>	<p>Для всіх членів піклувальної ради буде проведено серію тренінгів⁴ із розуміння стратегії розвитку освіти громади, методів колегіального управління, поняття якості освіти, аудиту закладів, проектному менеджменту, фандрайзингу тощо</p>	<p>Наявність достатніх знань і навичок у питаннях щодо ефективної діяльності піклувальної ради. Збільшена мотивації членів піклувальної ради до активної діяльності на громадських засадах.</p>
<p>КРОК 5. Проведення установчого засідання піклувальної ради</p>	<p>Розподіл функціональних обов'язків між членами піклувальної ради</p>	<p>Готовність членів піклувальної ради брати на себе відповідальність за реалізацію її завдань.</p>
<p>КРОК 6. Розробка і затвердження річного робочого плану діяльності піклувальної ради</p>	<p>Робочий план піклувальної ради розробляється її членами із залученням представників засновника, закладу загальної середньої освіти для яких вона буде діяти. План містить завдання, тематику, індикатори реалізації завдань, відповідальних за виконання, терміни реалізації тощо. Робочий план затверджується рішенням піклувальної ради</p>	<p>Чіткий річний робочий план піклувальної ради, зміст якого був якісно обговорено її членами, узгоджено з засновником і закладом загальної середньої освіти</p>

3 В статті 29. ЗУ «Про Освіту» вказано що: «До складу наглядової (піклувальної) ради закладу освіти не можуть входити здобувачі освіти та працівники цього закладу освіти». В ЗУ «Про загальну середню освіту» в статті 41 деталізовано що: «Склад піклувальної ради формується засновником або уповноваженим ним органом з урахуванням пропозицій органів управління закладу освіти (закладів освіти), органів громадського самоврядування закладу освіти, депутатів відповідної місцевої ради».

4 Громадська організація «Освіта для життя» (Ed4Life), експерти якої є в складі авторів цих методичних рекомендацій, має повний тренінговий пакет "Піклувальна рада закладів освіти. Від задуму до успішної діяльності" для навчання представників органів місцевого самоврядування і шкільної спільноти.



ВИСНОВКИ

Автономізація освітнього менеджменту передбачає наявність високого фахового рівня шкільних адміністрацій, їх готовність до прийняття часто непопулярних управлінських рішень і, що найголовніше, їх готовність брати на себе відповідальність за результати прийнятих рішень.

Кінцевою метою автономізація діяльності закладів освіти є підвищення ефективності надання освітніх послуг, підвищення їх якості. Якщо Засновник має сумніви щодо фахового рівня шкільних адміністрацій, він має або інвестувати ресурси в підвищення кваліфікації керівництва закладів загальної середньої освіти або відкласти питання повної автономії, допоки шкільний менеджмент не матиме відповідний рівень.

Основним завданням закладів загальної середньої освіти є надання послуг із здобуття початкової, базової середньої та профільної середньої освіти, тому і первинною автономією є **академічна автономія**, яка визначає особливість та унікальність закладу у наданні цих послуг. Саме заходи вжитті закладом у рамках реалізації академічної автономії зумовлюють необхідність реалізації їх права на **організаційну автономію**. Ефективність реалізації завдань закладу, досягнення ним цілей визначених у стратегії залежатиме від кадрового потенціалу та структури закладу. Саме тому важливе місце у системі автономій належить **кадровій автономії**.

Ресурсне забезпечення реалізації завдань, цілей та місії надається правом на впровадження **фінансової автономії**. Тобто, шкільну автономію треба розглядати і впроваджувати комплексно, одночасно планувати і реалізувати всі визначенні її форми.

В країнах Європейського Союзу школи мають різний ступінь автономії. Кожна країна накопичує свій властивий досвід балансу між рівнем автономії шкіл і рівнем якості освітніх послуг, які вони надають. Автономія закладів освіти в країнах ЄС означає свободу у прийнятті рішень щодо вибору освітніх програм, самостійність у кадровій політиці, фінансуванні виконання освітніх завдань, що включає здійснення поточних та інвестиційних видатків.

Освітня програма є основним елементом академічної автономії закладу освіти і одночасно мірилом рівня реалізації цього виду автономії. Академічна свобода, визначена і надана освітнім законодавством, сприяє розвитку креативності, багатогранності та ініціативності як закладу, так і педагогічних працівників. Саме педагогічні працівники сприяють і забезпечують пошук нових форм та методів освітнього процесу, інтегрують діяльність закладу у всеукраїнський та світовий освітній процес.

Організаційна автономія закладу дозволяє його адміністрації шляхом самостійного формування власної структури й впровадження відповідних організаційних процедур у діяльність створити умови для ефективною і творчої реалізації завдань головного освітнього документу - освітньої програми. Вдала організація діяльності закладів загальної середньої освіти сприяє ефективному залученню та використанню

ними усіх ресурсів: адміністративних, матеріально-технічних, методико-педагогічних, комунікативних, інноваційних, технологічних, партнерських та інших.

Кадрова автономія закладу освіти включає в себе не тільки право на самостійні управлінські рішення щодо призначення працівників, розподілу годин тижневого навантаження, формування та затвердження штатного розпису закладу освіти, а й має забезпечити створення системи професійного становлення, росту та вдосконалення педагогічних працівників та педагогічного колективу в цілому.

Фінансова автономія, якої так прагнуть більшість закладів освіти, нічого не варта без успішної реалізації ними (зкладами) права на академічну, організаційну та кадрову автономію, як засобу для підвищення якості надання освітніх послуг. Успішно реалізувати її можна лише тоді, коли закладами успішно реалізовано права на академічну, організаційну та кадрову автономії.

Ключова роль **підкувальних рад** - бути партнером закладів освіти в операційній і стратегічній діяльності, але аж ніяк контролерами їх діяльності.

За своєю формою, підкувальні ради є громадськими інституціями і їх члени є найбільш підзвітними перед мешканцями відповідних громад. Чинне освітнє законодавство надає широкі правові можливості для створення спроможних та ефективних підкувальних рад. Тому засновники мають сповна скористатися наданим законодавством правом задля створення ефективної системи управління освітніми закладами з метою досягнення останніми їх ключових мети та місії.



ДОДАТКИ

1. Наказ Коростишівського навчально-виховного комплексу «Загальноосвітня школа I-II ступенів - ліцей інформаційних технологій» ім. Л. Х. Дарбіняна Житомирської області від 26.06.2017 № 02–аг «Про організацію ведення самостійного бухгалтерського обліку в закладі»
(<http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/Order1.doc>).
2. Наказ Коростишівського навчально-виховного комплексу «Загальноосвітня школа I-II ступенів - ліцей інформаційних технологій» ім. Л. Х. Дарбіняна Житомирської області від 02.01.2018 № 01–аг «Про затвердження Положення про бухгалтерську службу закладу освіти»
(<http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/Order2.doc>).
3. Наказ Коростишівського навчально-виховного комплексу «Загальноосвітня школа I-II ступенів - ліцей інформаційних технологій» ім. Л. Х. Дарбіняна Житомирської області від 10.07.2017 № 04–аг «Про облікову політику»
(<http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/Order3.doc>).
4. Положення про бухгалтерську службу Коростишівського навчально-виховного комплексу «Загальноосвітня школа I-II ступенів - ліцей інформаційних технологій» ім. Л. Х. Дарбіняна Житомирської області від 02.01.2018
(<http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/Order4.docx>).
5. Освітня програма Кам'янець-Подільського ліцею I-III ступенів «Славутичка» Хмельницької обласної ради III ступінь (профільна середня освіта) на 2019/2020 навчальний рік
(<http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/Programme.pdf>).

КОРИСНА ІНФОРМАЦІЯ

Онлайн платформа кращих практик з управління освітою в об'єднаних територіальних громадах
<http://wiki.sklinternational.org.ua/>



Кращі практики Управління освітою в громадах

Головна

Практики

Міжнародний досвід

Додати практику

Про проект

Вхід/Реєстрація

ПУБЛІКАЦІЇ ШВЕДСЬКО-УКРАЇНСЬКОГО ПРОЕКТУ «ПІДТРИМКА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ»

А. Ткачук, «Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції», 2015

М. Гербст, Я. Герчинський, «Децентралізація освіти у Польщі: Досвід 25 років», 2015

Р. Шиян, «Децентралізація освіти у Польщі. Досвід для України», 2016

А. Сеїтосманов, В. Мархлевський, О. Фасоля, «Методичні рекомендації щодо створення системи управління освітою об'єднаних територіальних громад», 2016

Д. Янг, «Місьцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії», 2016

В. Мархлевські, О. Процак, «Стратегія розвитку освіти в громаді», 2018

АВТОНОМІЯ ЯК ШЛЯХ ДО ЕФЕКТИВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ШКОЛИ

Методичні рекомендації

АВТОРИ:

СЕЇТОСМАНОВ АЙДЕР

МАРХЛЄВСЬКІ ВОЙТЕК

ФАСОЛЯ ОЛЕГ