

Характеристики автономного шкільного менеджменту в країнах Західної Європи

Олена Ковальчук

В статті розглянуто впровадження автономного менеджменту в школах Західної Європи, як альтернативу традиційним структурним та функціональним моделям управління навчальними закладами. Розвиток шкільної автономії в європейському освітньому просторі проаналізовано в контексті децентралізаційних освітніх реформ.

Ключові слова: прийняття рішень, SBM реформи, шкільна автономія, децентралізація., фінансова самостійність.

Освітні реформи у країнах Західної Європи кінця ХХ – початку ХХІ ст. призвели до зміни пріоритетів у розвитку галузі: відбувалися процеси зниження рівня її фінансування та політичної підтримки, зростання впливу теорій соціального вибору, «економізації» освітньої політики, підтримки приватного шкільництва, боротьби за якість освітніх послуг. Уряди провідних країн світу та західноєвропейських країн зокрема пропонують низку стратегій, спрямованих на поліпшення форм фінансування та надання послуг в галузі освіти, а останнім часом акцент робиться на покращенні якості освітніх послуг та збільшенні кількості учнів.

Постановка проблеми. Однією з таких стратегій, яка з'явилась ще у 1980-х рр., є децентралізація повноважень щодо прийняття освітніх рішень завдяки збільшенню участі батьків і громадськості у менеджменті, або, за визначенням Сбруевої А.А., «школо-базованій роботі школи, яка отримала назву school-based management (SBM) – шкільний менеджмент», «програма автономного шкільного менеджменту» [1, с.122]. Аргументом на користь впровадження шкільного менеджменту (SBM) є те, що децентралізоване прийняття рішень розширює повноваження для батьків та громади, стимулюючи попит і гарантуючи, що школи здатні забезпечити ті соціальні та економічні переваги, які найкраще відображають пріоритети і цінності місцевих громад [3; 4].

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) визначає головні переваги освітніх реформ в країнах світу та Західної Європи: збільшення шкільної автономії, більш оперативне реагування на місцеві потреби та підвищення академічної успішності учнів (ОЕСД, 2004). Уряди більшості європейських країн, учні яких успішно зарекомендували себе у міжнародних навчальних тестах (тенденції в міжнародній математиці та дослідженнях природничих наук – Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS), Прогрес в галузі міжнародного дослідження навичок читання – Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) і Міжнародна програма з оцінки освітніх досягнень учнів and Programme for International Student Assessment (PISA), почали надавати місцевим органам освіти та школам значну автономію у прийнятті рішень, щодо змісту навчальних планів, розподілу коштів та використання ресурсів.

Аналіз досліджень і публікацій. Програми автономного шкільного менеджменту є предметом досліджень таких зарубіжних учених, як Е. Баллок і Г. Томас, П. Волстеттер, С. Морман, Ч. Черг, Д. Рован, Д. Мерфі та Л. Бек, Д. Вітті, С. Пауел та Д. Галпін, К. Лейтвуд та Т. Мензіс, Р. Лівасік, М. Мюрей та ін. Українські вчені розглядають SBM програми переважно у світлі освітніх реформ, де автономія освітніх установ та оптимізація управління розглядаються як об'єктивні тенденції розбудови американської (М. Красовицький) та європейської школи (Г. Єгоров, Н. Лавриченко, Б. Мельниченко). Вагоме дослідження, присвячене аналізу сучасних тенденцій реформування середньої освіти п'яти розвинених англomовних країн – США, Великобританії, Канади, Австралії та Нової Зеландії, здійснила А. Сбруєва. У своїй монографії авторка характеризує автономію загальноосвітніх закладів як децентралізаційну стратегію сучасних освітніх реформ.

Питання автономії освітніх установ, яке актуалізувалось останнім часом, торкаються у своїх роботах українські науковці Н. Дем'яненко, М. Зубрицька, М. Карпенко, Т. Добко, О. Шаров, які піднімають проблему автономії вищих навчальних закладів, а у доробках С. Михаць, Ю. Шукевича розкриваються недоліки централізованого шкільного фінансування.

Певні досягнення у зазначеному напрямі наукових досліджень роблять російські колеги (О. Адамський, А. Пінський, Т. Бочкарьова, В. Загвоздкін, В. Тодосійчук), оскільки проблема переходу від державного закладу освіти до автономної установи актуалізувалась останніми роками в Росії, особливо після прийняття федерального закону «Про автономні установи» від 03.11.2006 р. за № 174-ФЗ та після виходу постанови «Про затвердження форми пропозиції про створення автономного закладу шляхом зміни типу існуючої державної чи муніципальної установи» від 28.05.2007 р. за № 325.

Однак на сьогодні немає цільових, системних досліджень автономного менеджменту як педагогічного процесу, здійснюваного у вітчизняній чи зарубіжній середній загальноосвітній школі. Тоді ж як для вітчизняних педагогів, зважаючи на прагнення гідно представити та інтегрувати вітчизняну систему шкільної освіти до європейського освітнього простору, важливо не лише бути добре поінформованими щодо ідейних, структурних, організаційних, змістових засад управління у європейській школі, а й розуміти їх взаємозв'язок із системою європейських культурно-освітніх цінностей та європейського способу життя.

Тому *метою* нашого дослідження є огляд широкого спектру вітчизняних та зарубіжних публікацій щодо особливостей упровадження автономного менеджменту в європейському шкільництві, який є альтернативою традиційним структурним та функціональним моделям управління навчальними закладами.

Виклад основного матеріалу статті. SBM – school based management – програма автономного шкільного менеджменту. (*Надалі використовуватимемо англomовну абревіатуру SBM для позначення пов'язаних з автономним шкільним менеджментом програм, проектів, реформ). Серед найбільш поширених назв такі: «шкільне керівництво» (school-based leadership), «ухвалення рішень на рівні школи» (school-based decision making), «спільне управління» (shared governance) тощо. Однак, SBM-реформи у різних країнах світу мають чимало відмінностей і охоплюють широкий спектр підходів. Проте головною ідеєю цих програм, за визначенням SBM, є децентралізація, яка робить школу головним центром удосконалення освітнього процесу з опертям на перерозподіл адміністративних обов'язків з метою вдосконалення її (школи) функціонування. Це визначення залишає варіанти для тлумачення, а в реальності у світі впроваджуються різноманітні SBM програми, які здійснюються залежно від цілей самих реформаторів, національної політики держави та соціальних умов, у яких вони ініціюються.

SBM-підходи розрізняються за двома основними параметрами: «хто», тобто, кому надається «право щодо прийняття рішень», і «що», тобто, ступінь автономії, який надається. Це те, що називаємо автономно-партисипативний зв'язок. Різні комбінації цих двох параметрів роблять майже кожен SBM-реформу унікальною.

Згідно зі звітом світового банку 2007 року щодо фінансування SBM-проектів, уперше програми автономного шкільного менеджменту з'явилися в таких країнах, як Нова Зеландія, Сполучені Штати Америки, Великобританія, Сальвадор, Нікарагуа, Гватемала, Нідерланди, Гонконг (SAR), Таїланд, Ізраїль починаючи з кінця 70-х XX століття як складові освітніх реформ [6, с. 5]. Проте ці SBM-реформи були далекі від одноманітності, тому охоплюють широкий спектр різних підходів та тлумачень. Так, наприклад, в контексті освітньої реформи 1988 р. у Великій Британії (в Англії зокрема) управління грантовими школами, що набули статусу незалежних від місцевих освітніх адміністрацій, отримало назву «місцевого менеджменту шкіл» (local management of schools). У Новій Зеландії запровадження автономного шкільного менеджменту відбулося в усіх державних початкових та середніх навчальних закладах унаслідок реалізації реформаторського проекту «Завтрашні школи» (1989).

У США мають місце численні варіанти програм шкільного менеджменту, які по-різному тлумачать у кожному штаті. Лабораторія розвитку освіти Південного Заходу (<http://www.sedl.org>) в Сполучених Штатах нарахувала більш ніж 800 моделей SBM [5]. Із середини 90-х років SBM-програми існували у більшій частині навчальних округів США, проте як за назвою, так за структурою та цілями вони дещо відрізнялися між собою. Ось найбільш поширені з них: «місцевий менеджмент» (site-based management), «шкільне керівництво» (school-based management), «місцевий контроль» (local control), «адміністративна децентралізація» (administrative decentralization), «прийняття рішень на рівні школи» (school-based decision making), «спільне управління» (shared governance), «відповідальна автономія» (responsible autonomy), «децентралізована влада» (decentralized authority), «наділення школи владою» (school empowerment), «шкільне фінансове планування» (school-based budgeting), «концепція автономної школи» (the autonomy school concept), «розвиток шкільного курикулуму та адміністративна децентралізація» (school-based curriculum development and administrative decentralization) та ін. [1, с. 122].

Наведемо кілька визначень SBM, які належать американським та європейським дослідникам, у яких відображені основоположні бачення цілей та принципів цих реформ (див. табл. 1).

Дефініції автономного шкільного менеджменту

АВТОР	ДЕФІНІЦІЯ
М. Луис [4], К. Лейтвуд та Т. Мензіс [3]	Децентралізоване прийняття рішень, що розширює повноваження для батьків та громади, стимулюючи попит і гарантуючи здатність школи забезпечити ті соціальні та економічні переваги, які найкраще відображають пріоритети і цінності місцевих громад
Л. Кандолі (1995).	Місцевий менеджмент (відповідальна автономія) означає досягнення балансу між звітністю та свободою на всіх рівнях освітньої системи
П. Вольстеттер, С. Морман (1994)	SBM – це організаційний підхід до здійснення шкільної реформи. Головною його ознакою найчастіше є створення шкільної ради та надання їй управлінських повноважень
Л. Філіпс (1997)	SBM є засобом реструктуризації шкіл, що передбачає удосконалення їх діяльності шляхом здійснення децентралізації управління, залучення до цього процесу педагогічного персоналу, батьків та громади, зростання рівня конкурентоспроможності шкіл, активізації використання педагогічних досліджень у підвищенні ефективності роботи школи
Мален та ін (1990)	SBM – це зміни структури управління як одна із форм децентралізації, що визначає школу як початкову ланку покращення рівня освіти та ґрунтується на перерозподілі повноважень у прийнятті рішень, завдяки чому можна досягнути прогресу
Д. Мерфі, Л. Бек (1995)	Програми SBM можуть спрямовуватися на чотири типи цілей, що не завжди добре узгоджуються одна з одною, а тому потенційно можуть надавати цій реформаторській стратегії досить суперечливого характеру. По-перше, SBM розглядається як політичний важіль змін в освітній сфері. В центрі уваги у цьому контексті перебуває формальна зміна управлінської структури. По-друге, SBM є засобом розвитку демократії, залучення до громадської діяльності груп населення, що раніше не брали в ній участі. У цьому контексті від демократизованої управлінської структури очікують як впливу на якість діяльності школи, так і слугування прикладом демократичного суспільного інституту для учнів, які отримують можливість взяти участь у його роботі. По-третє, SBM стосується змін у менеджменті навчального закладу, функцій його керівництва, запровадження колегіального прийняття рішень. По-четверте, SBM є не тільки засобом, процесом досягнення структурних змін, а самостійною цінністю, що має моральний аспект. Слід вести мову про три виміри цього аспекту: по-перше, повноцінне залучення до діяльності школи всіх зацікавлених сторін, що важливо, незалежно від інструментальних його результатів; по-друге, викладання як вид діяльності має моральний вимір, тому повинне бути підконтрольним учительському колективу школи; по-третє, SBM є моральною доктриною, що здійснює вплив на поведінку учнів

Підсумовуючи наведені вище визначення, доходимо до висновку, що програми SBM у більшості країн світу передбачають процес делегування управлінських повноважень школі та передачу їх усім зацікавленим сторонам, тобто передбачають прозорість процесу прийняття рішень на рівні школи і передачі інформації на місцевий рівень.

У Європу термін SBM прийшов у середині 80-х років XX століття. Першими країнами, які запровадили реформи з метою розбудови автономного менеджменту були Іспанія, Великобританія та Нідерланди, а вже на початку 90-х років їх досвід перейняли й інші європейські країни. Проте в різних країнах Європи можна спостерігати різні рівні SBM-реформ – від «слабких» до «сильних». Слід зазначити, що не використовуємо терміни «слабкий» і «сильний» з метою класифікації SBM-систем як кращих, або гірших, а лише визначаємо за їх допомогою ступінь шкільної автономії. Наприклад, до визначення «слабких» SBM-реформ можна віднести ті, в яких школи мають тільки обмежену автономію, як правило, самостійність існує або у виборі методів навчання і планування вдосконалення роботи шкіл, наприклад, як програми якості у школах Португалії (Programa Escuelas de Calidad або PCD) чи у Франції. Коли шкільні ради стають більш самостійними, отримуючи кошти безпосередньо з центрального (або інших відповідних рівнів) управління (наприклад, одноразове фінансування або гранти), самостійно наймаючи вчителів, – це приклад набагато сильнішого типу SBM-реформ. Такі школи можна зустріти в Іспанії та Великобританії.

Приклад дуже «сильного» типу SBM реформ – це місцеві громадські освітні установи, в яких батьки є повноправними у виборі і контролі всіх освітніх рішень, де школи є автономними одиницями і всі рішення стосовно діяльності, фінансування, навчального процесу у навчальному закладі приймаються шкільними радами чи шкільною адміністрацією. У таких випадках батьки, або інші члени громади, можуть навіть створювати повністю автономні, фінансовані громадою приватні школи, як, наприклад, це відбувається в Данії, Нідерландах та у Великобританії. Варто відзначити, що іноді батьки, діти яких навчаються в державних, повністю автономних школах, наділені такими ж правами, як і батьки дітей, що навчаються у приватних школах.

Принципово важливим є питання про напрями діяльності школи, що стають предметом автономного менеджменту. В контексті освітніх реформ у європейських країнах обсяги набутої автономії, про що вже йшлося, суттєво варіюються. SBM-програми існують у різних формах, як з точки зору того, хто має право приймати рішення, так і з точки зору можливостей прийняття рішень, які передані на шкільний рівень. Таким чином, SBM-реформи передбачають передачу відповідальності та повноважень щодо прийняття рішень директорам шкіл, вчителям, батькам, а іноді й учням або іншим членам шкільної громади. І хоча деякі SBM-програми передають повноваження лише директорам або вчителям шкіл, більшість реформ автономного управління спрямовані на залучення батьків

та представників громади як членів шкільних комітетів (шкільних рад або комітетів з управління навчальним закладом). Проте всі суб'єкти управління школою повинні зважати на нормативні акти та працювати в рамках освітньої політики, визначеної центральним урядом держави.

Загалом європейські SBM-програми надають автономію у прийнятті рішень стосовно одного або кількох видів діяльності школи: бюджетні асигнування, найм чи звільнення вчителів та інших працівників школи, розроблення навчальних програм, придбання підручників та інших навчальних матеріалів, поліпшення інфраструктури, а також моніторинг і оцінка діяльності викладача та студента, результатів їхнього навчання.

У 2004 році Світовий банк надав свідчення того, що збільшення автономії шкіл та їх фінансова самостійність може допомогти розв'язати деякі з найбільш фундаментальних проблем у галузі освіти. Згідно з цими матеріалами, дітям із бідних сімей надається більший доступ до якісної освіти за умови надання школам самостійності у забезпеченні джерел надходжень коштів, їх розподілу та звітності про ефективність використання. У матеріалах пропонується чотири напрями поліпшення якості освіти бідних сімей: (1) збільшення їх участі у менеджменті школи, (2) надання «сильного» голосу у прийнятті рішень (залучення до шкільних рад, комітетів), (3) доступ до інформації та (4) збільшення винагород за надання ефективних послуг малозабезпеченим і покарання тих, хто їх не забезпечує (Barnett, 1996). Отже, йдеться про прозорість у діяльності школи, доступність інформації для всіх членів громади задля досягнення головної мети – покращити академічну успішність учнів. Тому слід визначити шляхи, завдяки яким можна збільшити прозорість участі суб'єктів SBM та покращити результати діяльності школи.

Перш за все, SBM-програма повинна точно визначити, кому належать які повноваження (чи людям, чи комітетам) і як ці повноваження мають бути узгоджені, щоб зробити проект дієвим для обох сторін. Проте структура влади повинна залишатися досить гнучкою, з тим щоб запобігти непередбаченим обставинам, які завжди виникають у ході здійснення будь-якого проекту.

По-друге, успіх SBM вимагає підтримки з боку різних зацікавлених сторін на рівні шкіл, зокрема, вчителів [2]. Крім того, дуже важливою для реалізації SBM у школах є підтримка децентралізаційних реформ і самим директором, позаяк саме директор школи є в кінцевому підсумку відповідальним за процес та результати SBM-реформ, хоча він і не має повного контролю за їх перебігом.

Останнє і найбільш вагоме джерело успіху програм автономного шкільного менеджменту – це підтримка з боку батьків та інших членів громади. Проте варто провести різницю між батьками (індивідами) та просто членами громади. Наприклад, у Великобританії у деяких школах, що управляються місцевими органами влади, не передбачена участь батьків у шкільній адміністрації. У той час як в інших школах батьки можуть бути членами ради школи, оскільки надають їй

фінансову підтримку. Іноді така різниця між батьківською (участь однієї особи) та громадською участю в Раді школи є дуже різною. Тим не менше, головними очікуваннями від SBM-програм є те, що чим більше батьків будуть брати участь в організації роботи школи, тим краще школа буде реагувати на місцеві потреби (наприклад, на підвищення ефективності викладання або збільшення грошових надходжень) і тим швидше рішення будуть прийматися в інтересах дітей, ніж дорослих. Є сподівання, що участь батьків сприятиме економії коштів на виплати зарплат допоміжному персоналу, який сприяє роботі вчителя у класній та позакласній діяльності учнів (як це відбувається, наприклад, у Португалії). Крім того, навіть якщо батьки занадто зайняті, щоб допомагати в класі, вони все-таки можуть заохочувати своїх дітей робити домашні завдання і демонструвати їм інтерес сім'ї до результатів навчання. Оскільки батьки безпосередньо чи опосередковано пов'язані в різних формах з громадськими лідерами, батьківська підтримка SBM-програм стимулює керівників місцевих громад включати школи до порядку денного своїх політичних змагань і дбати про ресурсне забезпечення шкіл.

Висновок. У країнах Європи наявні різні способи реалізації SBM-програм і реформ, різні ступені автономії, форми участі громади в шкільному педагогічному процесі, види підзвітності. Кожен варіант узгоджується з культурними, соціальними, політичними умовами тієї країни, в якій він запроваджується. До найбільш поширених підходів до реалізації SBM-програм у європейському освітньому просторі можна віднести: розширення участі батьків та громад в управлінні школами, збільшення повноважень директорів і вчителів щодо інноваційної діяльності з метою покращення успішності учнів, надання процесу прийняття рішень більшої прозорості.

Список використаних джерел:

1. Сбруєва, А. Тенденції реформування середньої освіти розвинених англосовітських країн в контексті глобалізації (90-ті рр. ХХ – початок ХХІ ст.): Монографія / А. А. Сбруєва. – Суми: ВАТ «Сумська обласна друкарня». Видавництво «Козацький вал», 2004. – 500 с.
2. Cook, T. D. *School-based Management in the United States. Background paper prepared for the programmatic study on school-based management for the World Bank* / T. D. Cook. – Washington: World Bank, 2007.
3. Leithwood, K., Menzies, T. *Forms and Effects of School-Based Management: A Review* / R. Leithwood, T. Menzies // *Educational Policy*. – 1998. – № 12(3). – P. 315–345.
4. Lewis, M. *Decentralizing Education: Do Communities and Parents Matter?* / M. Lewis. – Washington: Center for Global Development, 2006.
5. Rowan, B., Camburn, E., Barnes, C. *Benefiting from Comprehensive School Reform: A Review of Research on CSR Implementation* / B. Rowan, E. Camburn, C. Barnes // *Putting Pieces Together: Lessons from Comprehensive School Reform*. – Washington: National Clearinghouse for Comprehensive School Reform, 2004.
6. *What is School-Based Management?* – Washington: The International Bank for Reconstruction and Development, 2007. – 21 p.