

УПРАВЛЕНИЕ ЧЕШСКИМ ОБРАЗОВАНИЕМ В УСЛОВИЯХ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА

CZECH EDUCATION MANAGEMENT IN THE CONDITIONS OF SOCIETY DEMOCRATIZATION

Долгая О.И.

Старший научный сотрудник лаборатории исследований образования и педагогики в зарубежных странах ФГНУ «Институт теории и истории педагогики» Российской академии образования, кандидат педагогических наук

E-mail: o-dolgaya@yandex.ru

Dolgaya O.I.

Senior research scientist of the laboratory of education research and management in foreign countries of the Federal State Scientific Institution “Institute of the Theory and History of Pedagogy” of the Russian Academy of Education, Candidate of Science (Education)

E-mail: o-dolgaya@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматриваются изменения в системе управления образованием в Чешской Республике, произошедшие в результате глубоких реформ в области образования в конце XX – начале XXI вв.

Annotation. Article reveals changes in the management of public education system in Czech Republic as the result of deep reforms at the end of the 20th – beginning of the 21st century.

Ключевые слова: управление образованием, самоуправление, директор, школьный совет, контроль, школьная инспекция, виды финансирования образования.

Keywords: public education management, self-government, director, school council, control, school inspection, types of education financing.

До 1989 года – момента, когда в Чехословакии произошла бархатная революция и изменились социально-экономические и политические условия жизни, – действовала централизованная система управления образованием, и финансирование проводилось строго из центра. Практически все проблемы школ решались на уровне министерства школы, спорта и молодежи.

В начале девяностых годов на первоначальном этапе реформирования всей системы образования Чешской Республики, в различных дискуссионных и программных документах в этой сфере отмечалось, что сложившаяся до 1989 года система школьного управления служила, прежде всего, «тоталитарному режиму, лишая самостоятельности и свободы

творчества директоров школ и учителей» [1]. Перемены в 90-е годы в области управления образованием проходили под девизом «демократично и рационально».

Основополагающими принципами реформы управления образованием являлись: оптимальная функциональность системы управления, компетентность и профессионализм сотрудников, демократичность.

В конце 1990 года принят закон Чешского народного совета о государственном управлении и самоуправлении в образовании, в соответствии с которым государственное управление в образовании стали осуществлять: директор школы, общественность, школьный совет, чешская школьная инспекция, министерство просвещения, молодежи и спорта, местные органы государственного управления. Самоуправление в школе осуществляют общественность и школьный совет, состоящий на одну треть из представителей общественности, одну треть – из педагогических работников и одну треть – из родителей. Директор управляет школой, отвечает за выполнение учебного плана, программ, профессиональный и педагогический уровень преподавательского состава и т.д.

Этот закон явился первым, отменившим жесткую централизацию в образовании. Далее велась работа по совершенствованию и упорядочению законодательства в сфере управления образованием.

В 2001 году опубликована Народная программа развития образования в Чешской Республике («Белая книга»). В ней рассматривались направления повышения качества чешского образования, среди которых указывался переход от централизованного управления образованием к ответственному совместному решению соответствующих вопросов (шестое направление). Предполагалась перестройка деятельности министерства школы, молодежи и спорта в соответствии с новой концепцией управления и функций центра, согласно которой министерство должно выполнять только стратегические функции по отношению к системе образования:

- разработка краткосрочной и долгосрочной концепции и стратегии всех секторов системы образования (разработка основных документов о целях, задачах и направлении развития образования на основе положений «Белой книги» и Европейского сообщества, участие в разработке концепции государственной образовательной политики, стратегическое планирование, подготовка и проведение структурных изменений, разработка государственных образовательных программ, формирование обязательного содержания образования, поддержка деятельности Национального совета по образованию и развитию человеческих ресурсов ЧР при Правительстве Чешской Республики);

- забота о качестве образования (создание и текущий контроль за введением Государственной программы образования, мониторинг и информационное заключение, ежегодная оценка состояния и результатов в системе образования, сертификация и экзамены, проведение экспериментов, проекты развития школ и педагогических центров);

- политическая деятельность (взаимодействие с профессиональной общественностью, с органами государственной исполнительной власти, поиск политического содействия для потребностей образования, создание механизмов и форм для полноценного участия социальных партнеров в развитии образования, международные контакты);

- управление осуществлением инноваций, вмешательство в критические ситуации;

– обоснование и обеспечение эффективного, справедливого и мотивированного механизма распределения финансирования в государственном и частном образовании, контроль и информационная деятельность в этой области;

– кадровая политика во всей системе образования.

В помощь министерству для осуществления этих функций предполагалось создание Национального совета по образованию и развитию человеческих ресурсов. Этот совет должен представлять чешскую гражданскую общественность и в значительной мере являться независимым.

Таким образом, государственное управление в сфере чешского образования, согласно «Белой книге», должны осуществлять: директор образовательного учреждения, окружной совет, краевой орган, Министерство просвещения, молодежи и спорта, Министерство внутренних дел, обороны, юстиции в той части, где они связаны со сферой образования, Чешская школьная инспекция.

Остальная часть функций Министерства просвещения, молодежи и спорта должна быть передана школам в лице школьных советов и местным органам самоуправления. Школьный совет – официальное юридическое лицо, имеющее соответствующий документ, причем директор школы не может быть членом школьного совета.

Возросла ответственность населенного пункта за создание условий выполнения обязательного школьного обучения (организация детских садов, основных школ, вспомогательных школ, подготовительных классов в основных школах, основных школ для национальных меньшинств, основных художественных школ, школьных клубов).

Функциями краевого управления как юридического лица в сфере образования стали организация и ликвидация средних школ, высших профессиональных школ, школ и школьных учреждений для детей со специальными потребностями, языковых школ, школ при медицинских учреждениях, детских домов, школьных психологических служб, учреждений дальнейшего образования педагогических работников.

Что касается финансирования образования в современных условиях, то согласно «Белой книге» оно должно осуществляться из разных источников. Финансовые средства делятся на прямые расходы на образование (средства на заработную плату, обязательные отчисления, учебные пособия, развивающие и инновационные программы) и на остальные (производственные и инвестиционные) школьные издержки, возмещаемые учредителями. Министерство просвещения, молодежи и спорта совместно с краевыми структурами осуществляет прямое финансирование образования для школ всех учредителей (за исключением школ, организованных другим центральным, государственным органом), в области других школьных издержек финансирует школы, учрежденные государством и церковью; совместно с руководством края предоставляет дотации частным школам.

В качестве приоритетов финансовой политики в области образования в Чехии в «Белой книге» были перечислены:

– повышение заработной платы педагогическим работникам так, чтобы она стала на 30% больше средней зарплаты в народном хозяйстве, и сохранение этого повышения в последующие годы в целях формирования экономической основы повышения в обществе престижа работы учителя;

- инновационные и развивающие программы;
- устранение недостатков в обеспечении средств в большем объеме как в области капиталовложений, так и не инвестиционных вложений.

В «Белой книге» особо подчеркивалась необходимость усиления контроля за качеством управления образованием и финансированием. В сфере образования предполагалась следующая контролирующая деятельность:

- текущий педагогический контроль и контроль за решениями в управлении, контроль за качеством образования, соблюдение общеустановленных правовых предписаний и принятых учебных документов (обеспечивают Чешская школьная инспекция, министерство, край, округ или община);

- финансовый контроль (справедливость, эффективность и хозяйственность при использовании средств из государственного бюджета или иных государственных средств, или средств Народного фонда); соблюдение (со стороны края и окружных или общинных советов) методик финансирования и нормативов, установленных министерством (обеспечивают Чешская школьная инспекция, министерство, край, округ или община).

Министерство должно сформировать систему финансового контроля, как за своей деятельностью, так и за деятельностью школ и школьных учреждений, которым оно предоставляет прямые расходы на образование (частные и церковные школы в этой деятельности не участвуют).

В документе неоднократно указывалось, что государственные расходы на образование необходимо довести до 6% от ВВП.

В настоящее время управление образованием в Чешской Республике осуществляется на основе Закона об образовании, действующего с 2005 года, в основу которого положена Народная программа образования («Белая книга»).

Согласно положениям данного закона, государственное управление образованием в Чехии осуществляется:

- директором образовательного учреждения;
- районным учреждением образования (населенный пункт, город);
- краевым учреждением образования;
- министерством школы;
- Министерством обороны, Министерством внутренних дел, Министерством правосудия, имеющим свои образовательные учреждения;
- Чешской школьной инспекцией, учреждаемой Министерством просвещения, молодежи и спорта.

Рассмотрим по отдельности субъекты государственного управления образованием.

В компетенцию *Директора* входит решение вопросов зачисления в основную или вспомогательную школу, переход учащихся с одной образовательной программы на другую; отсрочка обязательной школьной повинности; допуск к образованию в средних и высших профессиональных школах, переход и изменение направления образовательной подготовки; снижение или прощение, а в случае с учредителем повышение оплаты за предоставление образования и школьных услуг; воспитательные мероприятия; признание ранее полученного образования.

Директор обязан обеспечить как юридическое лицо выполнение следующих организационных государственных задач:

- повышение профессионального и педагогического уровня образования;
- соблюдение правовых предписаний;
- формирование условий для работы школьных советов, условий для инспекционной деятельности Чешской школьной инспекции и выполнение последующих мероприятий, создание условий для дальнейшего образования педагогических работников;
- эффективное использование выделенных финансовых средств в соответствии с поставленной задачей;
- разработку долгосрочного направления и ежегодный отчет о деятельности школьного учреждения;
- прием детей, учащихся, студентов в школьные учреждения, детские сады, основные художественные школы, языковые школы в соответствии с разработанными критериями;
- предоставление учащимся средних и высших профессиональных школ стипендий с согласия стипендиального совета;
- организацию педагогического контроля в школах и школьных учреждениях;
- формирование условий для образования детей, учащихся, студентов со специальными образовательными потребностями и детей, учащихся и студентов, обладающих талантами и повышенными способностями, создание условий для работы психолого-педагогической службы.

Директор определяет школьную образовательную программу, в случае необходимости образовательную программу для образования, не соответствующего ступени образования, контролирует работу педагогических работников и других служащих школьного учреждения.

Директор устанавливает достаточное число учащихся и преподавателей, исходя из педагогических, организационных и гигиенических условий.

Районный совет устанавливает и регулирует большую часть прямых расходов на школьные учреждения (юридические лица) в рамках своих территориальных возможностей в соответствии с установленными министерством принципами; выделяет целевые финансовые средства на покрытие прямых расходов школьным учреждениям (юридическим лицам), контролирует правильность и эффективность использования выделяемых финансовых средств; собирает и обрабатывает данные закону об образовании [3] и передает их статистической службе края.

Краевое управление образованием:

- проводит мероприятия по результатам проверок Чешской школьной инспекции и контроля со стороны министерства и информирует о проделанной работе;
- решает вопросы, связанные с признанием равноценности и нострификации свидетельств и дипломов, выданных иностранными учебными заведениями;
- решает вопрос досрочного окончания школьной повинности, необходимости индивидуального обучения ребенка или ученика;
- предлагает министерству внести в реестр запись об учрежденных краем детских садах либо других школьных учреждениях;

- дает согласие на назначение или увольнение директоров учебных заведений;
- назначает или отзывает председателей экзаменационных комиссий, принимающих выпускные экзамены (матури́та), в случае необходимости назначает или отзывает в эти комиссии специалистов из практики;
- включает места практического обучения в соответствующий список, где указывается название, место расположения, направление деятельности, число учащихся, дата начала деятельности;
- дает разрешение населенным пунктам (городам) на закрытие школ и школьных учреждений;
- ведет список детских садов, учрежденных в городах и населенных пунктах, если эти сады являются частью школьного юридического лица, включающего также основную школу;
- отслеживает последипломное профессиональное обучение.

Край ежегодно определяет долгосрочное направление образования и развитие системы образования на своей территории и ежегодно составляет отчет в министерство о состоянии и перспективах развития образования в крае. При определении долгосрочного направления развития образования край опирается на установки министерства.

Край устанавливает и контролирует распределение прямых финансовых средств, выделяемых на развитие образования в рамках края:

- а) районным советам для школьных учреждений (юридических лиц), организованных этими советами;
- б) для школьных учреждений (юридических лиц), которые организованы не районными советами или министерством.

Край контролирует правильность и эффективность использования выделяемых финансовых средств; собирает и обрабатывает данные согласно закону об образовании [3] и передает их статистической службе министерства.

Край распределяет и контролирует прямые денежные средства школьным юридическим лицам, организованным церковью или религиозными общинами.

Край контролирует правильность и эффективность использования финансовых средств, поступающих из разных источников, помимо государственных (разных фондов, самостоятельных организаций, международных организаций согласно принятым соглашениям).

Министерство отвечает за:

- создание общей долгосрочной концепции образования в Чешской Республике;
- состояние и развитие системы образования;
- разработку государственной программы образования, рамочных программ образования.

Министерство:

- устанавливает обязательное содержание образования, условия образования в школьных учреждениях разного типа;
- составляет реестр школ и школьных учреждений.

Министерство устанавливает норму прямых финансовых расходов на каждого ученика, студента, класс, группу, исходя из типа образовательной программы, формы образования, примерного количества часов в неделю и т.д.

Министерство распределяет финансирование образования на уровне края и контролирует правильное и эффективное использование денежных средств.

Чешская школьная инспекция, расположенная в Праге, является административным органом, осуществляющим общегосударственную деятельность. Во главе Чешской школьной инспекции стоит центральный школьный инспектор, которого назначает или снимает с должности министр просвещения, молодежи и спорта. Чешская школьная инспекция организационно поделена на центральную школьную инспекцию и инспекторат Чешской школьной инспекции. Инспекторатом ЧШИ руководит главный школьный инспектор, которого назначает или увольняет центральный школьный инспектор. Школьные инспекторы назначаются и отзываются центральным школьным инспектором.

Чешская школьная инспекция в рамках своей деятельности:

- получает и анализирует информацию об образовании, о деятельности школ и школьных учреждений, записанных в школьном реестре, оценивает деятельность системы образования, разрабатывает концепцию и методику инспекционной деятельности;
- осуществляет государственный контроль за выполнением правовых предписаний, относящихся к сфере образования;
- устанавливает и оценивает условия, процесс и результаты образования в школах и образовательных учреждениях, включенных в школьный реестр и в список центров практического обучения, оказывает консультативную помощь школам и школьным учреждениям;
- устанавливает и оценивает соответствие школьной образовательной программы рамочной образовательной программе и образовательной программе для образования, не дающего ступень образования, соответствие целям, обязательному содержанию и условиям, установленным министерством просвещения, молодежи и спорта;
- контролирует использование финансовых средств из государственного и общественного бюджета школьными юридическими лицами, проводит текущий контроль согласно своему собственному предписанию и оценивает эффективность и правильность использования этих финансовых средств;
- собирает инициативы, жалобы и петиции, касающиеся условий, процесса и результатов образования в школах и школьных учреждений, занесенных в школьный реестр;
- при выявлении крупных и значительных недостатков в деятельности юридического лица предлагает органу, который составляет реестр школ и школьных учреждений, вывести данное школьное учреждение, школу или юридическое лицо из школьного реестра.

При оценивании условий, процесса и результатов образования Чешская школьная инспекция опирается на цели образования, установленные данным законом, основным критерием оценки является деятельность, направленная на развитие личности ребенка, ученика или студента, соответствующая целям образования со стороны школ или школьных учреждений.

Инспекторскую деятельность осуществляют школьные инспекторы, другие сотрудники Чешской школьной инспекции и инспектирующие лица. Школьные инспекторы получают удостоверение школьного инспектора соответствующего государственного образца. Другие сотрудники ЧШИ и инспектирующие лица действуют как уполномоченные центрального школьного инспектора. Школьным инспектором может быть только человек с высшим образованием, имеющий не менее пяти лет педагогического стажа, соответству-

ющий профессиональным и педагогическим условиям, здоровый и не имеющий судимости, о чем он предъявляет выписку из судебного реестра перед поступлением на работу в Чешскую школьную инспекцию.

Форму записи о проведении и результатах инспекторской деятельности устанавливает центральный школьный инспектор. Протокол о проведенном контроле в результате инспекторской деятельности содержит список выявленных недостатков и нарушений правовых предписаний. В протоколе называется контролирующий орган и работники, осуществлявшие контроль, место и время его проведения, указывается предмет контроля, доклад и другие материалы, на которые опирались при контроле. Протокол подписывают работники, осуществлявшие контроль, и орган, к которому они относятся и который был ознакомлен с результатами проверки.

Инспекторский доклад является результатом инспекторской проверки и общедоступным документом. В нем приводятся имена участников проверки со стороны Чешской школьной инспекции, название школы или школьного учреждения, подвергнутого контролю, место и время проверки. Доклад содержит выявление и оценивание условий, процесса и результатов образования, обозначенных в материалах, представленных для контроля. Инспекторский доклад подписывают школьные инспекторы, другие сотрудники ЧШИ или инспектирующие лица, проводившие проверку, и директор школы или школьного учреждения, где осуществлялась проверка. Последний имеет право подать в Чешскую школьную инспекцию в течение 14 дней со дня проверки Замечания к инспекторскому докладу по результатам проведения проверки в его учреждении.

На основании проверок в течение года в различных школах и школьных учреждениях и соответствующих инспекторских докладов Чешская школьная инспекция составляет годовой отчет о состоянии системы образования в прошедшем году.

Самоуправление в образовании осуществляют:

1. Школьный совет (2 года), в случае высших профессиональных школ – совет и коллегия.
2. Населенный пункт.
3. Край.

Школьный совет является органом школьного юридического лица, который создается учредителем, по крайней мере, одной школы с образовательной программой, дающей ступень образования. О формировании школьного совета учредитель выдает документ, содержащий название и место расположения школы, число членов совета, дату создания, печать и подпись лица, уполномоченного учредителем.

Учредитель устанавливает число членов школьного совета от 4 до 20 человек, число должно быть кратно 4. Половину членов школьного совета определяет учредитель после обсуждения с соответствующими городскими представителями работников их объединений; четвертую часть составляют законные представители учащихся или совершеннолетние учащиеся и четверть – это работники школьного юридического лица.

Членами школьного совета не могут быть несовершеннолетние и лица, осужденные за преступные действия. За организацию деятельности школьного совета отвечает директор школы или школьного учреждения, но который не является членом совета. Школь-

ный совет выбирается на два года. Учредитель может отозвать члена школьного совета, если он не участвует в работе совета. Заседания школьного совета проводит его председатель не менее двух раз в год.

Деятельностью *школьного совета* является:

- утверждение долгосрочного направления деятельности и годового отчета о ней школьного юридического лица;
- утверждение проекта бюджета школьного юридического лица на следующий год;
- утверждение школьного расписания, в средних школах к этому добавляется и распределение стипендий учащимся;
- утверждение способа оценивания, исходя из положений закона о школе;
- сотрудничество с директором при разработке концептуальных направлений развития школьного юридического лица;
- участие в анализе хозяйственной деятельности школьного юридического лица и вынесение предложений по её улучшению.

Школьный совет имеет право:

- участвовать в обсуждении школьных образовательных программ, выдвигать свои инициативы по поводу образовательного процесса директору и коллективу школы;
- подать проект о смещении или назначении директора школьного юридического лица;
- затребовать у Чешской школьной инспекции проведения проверки деятельности школьного юридического лица;
- потребовать у местной администрации проверки хозяйственной деятельности школьного юридического лица.

Ежегодный отчет о деятельности школьного юридического лица делается за прошедший год до 30 сентября следующего учебного года и включает:

- характеристику школьного юридического лица, общий обзор направлений образования в данном школьном учреждении, список работников данного школьного учреждения, сведения о численности учащихся по отдельным годам и направлениям обучения, включая число принятых учеников и критерии их приема, число окончивших образование, результаты выпускных и переводных экзаменов;
- сведения о процессе образования, о том, каким образом достигаются цели образования, поставленные в рамочной и школьной программе и о долгосрочном направлении деятельности школьного юридического лица, сведения о сотрудничестве со школьным советом, с законными представителями учеников и другими лицами;
- сведения о дальнейшем образовании педагогических работников школы;
- сведения о результатах инспекторской проверки, проведенной Чешской школьной инспекцией;
- сведения о других действиях школьного юридического лица.

Директор обязан не препятствовать школьному совету получать информацию о деятельности школьного юридического лица, особенно это касается школьной документации. За свою деятельность школьный совет несет ответственность перед учредителем школьного юридического лица.

Верхушкой управления является *Совет по образованию* – правительственный орган, состоящий из 30 членов. Половину членов Совета назначает Председатель правительства по рекомендации министра школы. Другую часть составляют представители профсоюзных учительских организаций, различных общественных организаций, общественного Совета и Совета высших школ. Совет действует три года. Его функциями являются:

- проектирование основных правовых установок в области образования;
- проектирование государственной программы образования;
- определение долгосрочного направления развития образования и всей образовательной системы;
- предоставление отчета о состоянии и развитии системы образования;
- предоставление ежегодного отчета чешской школьной инспекции;
- создание долгосрочных концептуальных материалов в области образования.

В современных условиях финансирование школ осуществляется из следующих источников:

- государственные средства;
- финансовые средства из территориальных органов самоуправления;
- доходы от главной и дополнительной деятельности;
- финансовые средства учредителей;
- финансовые средства фондов (инвестиционный, резервный, фонд культурных и социальных потребностей);
- финансовые средства благотворителей.

Контроль за распределением и эффективным использованием финансовых средств лежит практически на всех субъектах управления образованием на разных уровнях.

Таким образом, можно отметить, что современное управление чешским образованием представляет собой довольно стройную систему, включающую как элементы управления и контроля со стороны государства, так и предоставленные широкие возможности самоуправления в образовании.

Список литературы:

1. Bila kniha. Narodni program rozvoje vzdelavani v Ceske Republice. MSMT. – Praha, 2001.
2. Skolsky zakon. – Praha, 1990.
3. Skolsky zakon // [Сайт Министерства образования, молодежи и спорта Чешской республики]. – URL: <http://www.msmt.cz/dokumenty/uplne-zneni-zakona-c-561-2004-sb> (дата обращения: 24.05.2012).