

УДК 373(71)

Зоряна Магдач

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ШКІЛЬНИХ РАД У СИСТЕМІ ШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ КАНАДИ

Управління освітою через посередництво шкільних рад – це феномен освітнього менеджменту, характерний для Канади та США. В інших країнах, таких як, наприклад, Великобританія, існують шкільні комітети, які є швидше представниками муніципальних органів. В Австралії немає місцевих органів управління освітою, воно здійснюється на рівні уряду штату. Справді, управління освітою шкільними радами посідає значне місце в системі управління шкільною освітою Канади, оскільки ці місцеві органи не лише займаються впровадженням освітньої політики країни в дію, але й виступають законодавчим органом управління освітою. У доповіді Асоціації шкільних рад загальноосвітніх шкіл Онтаріо, датованій листопадом 2003 р., зазначається, що “...сила канадських державних загальноосвітніх шкіл полягає у тому, що вони управляються членами місцевої громади і є відкритими для всіх дітей незалежно від віри, економічного становища, здібностей, підтримки батьків чи походження” [14, с. 2].

Оскільки Канада є однією з високорозвинених країн світу, в якій ефективно застосовуються принципи демократії та рівності можливостей, досвід цієї країни у сфері повноважень, які отримують органи управління освітою місцевого рівня, та їх діяльність загалом є цікавими та повчальними для України. Певні елементи цього позитивного досвіду можуть бути застосовані у національній системі освіти нашої країни з метою підвищення її результативності.

Дослідження діяльності шкільних рад широко обговорюється у працях дослідників Н. Муқан [2], М. Ліборакіної [1], В. Бойда [7], М. Лайта [10], Ф. Хова [9], К. Макдонова [5], Г. Тараці, Д. Курсіо, Д. Фортуна [15], Т. Серджіованні, М. Барлінгейма, Ф. Кумза, П. Тарстона [3] та багатьох інших науковців. Незважаючи на наявність великої кількості публікацій із даної проблематики, комплексного дослідження діяльності шкільних рад на теренах Канади у вітчизняній науковій літературі проведено ще не було.

Метою даної статті є дослідити діяльність шкільних рад як органів місцевого управління освітою у системі шкільної освіти Канади. Відповідно до мети статті були визначені основні завдання дослідження, а саме: визначити повноваження шкільних рад у системі освіти Канади; охарактеризувати структуру шкільних рад, їх функції та основні принципи діяльності, а також встановити зв'язок між місцевими і провінційними органами управління освітою.

Шкільна рада (англ. *school board*) – це місцевий орган управління освітою, у підпорядкуванні якого знаходиться від декількох до понад сто шкіл (залежно від кількості населення провінції чи території). У деяких провінціях вони називаються по-іншому, наприклад, на території Юкон – це шкільні комітети (англ. *school committees*) та шкільні ради (англ. *school councils*), у провінції Новий Брунсвік – це районні шкільні ради (англ. *district school councils*), у провінції Саскачеван – це ради освіти (англ. *boards of education*). Не зважаючи на різні назви канадських місцевих органів управління освітою, їхні функції та обов'язки в усіх провінціях є в основному однаковими, хоча, звичайно, мають свої особливості. У нашому дослідженні з метою уникнення двозначностей ми будемо називати всі місцеві органи управління освітою Канади шкільними радами.

Територія, в межах якої шкільна рада має владу, називається шкільним районом (англ. *school district*). Кількість шкільних районів визначається урядом провінції чи території Канади, який має повноваження створювати, припиняти діяльність чи змінювати межі шкільних районів. Шкільні райони поділяються на виборчі території, із яких обирають членів шкільної ради (англ. *school board trustees*) – представників шкільного району до шкільної ради. Деякі шкільні райони – це одна виборча територія, інші – дві та більше. Виборча територія може охоплювати один чи більше муніципалітетів, сільську місцевість чи поєднання муніципальної території та сільської місцевості. Кількість членів шкільної ради визначається міністром освіти провінції чи території Канади, це в середньому від 3 до 17 осіб (залежно від чисельності населення провінції та кількості шкіл у її межах). Якщо шкільний район складається з двох чи більше виборчих територій, то міністр освіти провінції визначає також кількість членів шкільної ради від кожної виборчої території.

Вивчення законодавчих актів провінцій і територій Канади дало змогу визначити, що члени шкільної ради обираються з місцевих жителів району публічним голосуванням на термін у середньому від 2 до 4 років. На посаду члена шкільної ради може балотуватися громадянин Канади, якому виповнилося 18 років, він є жителем шкільного району, від якого балотується, і який проживав на території цього шкільного району не менше, ніж шість місяців до передбаченої дати проведення виборів.

Щоб бути включеним у виборчий бюлетень, кандидат повинен зібрати певну кількість підписів жителів виборчої території, від якої він балотується. Кількість підписів залежить від законодавства провінції (наприклад, у провінції Манітоба потрібно зібрати 25 підписів місцевих жителів, у провінціях Нова Шотландія та Альберта – лише 5). У середньому необхідно зібрати підписи 1% від загальної кількості жителів виборчої території. Агітація кандидатів фінансується ними самими і проходить у вигляді публікації та розповсюдження брошур і листівок, подання оголошень у газети, проведення зустрічей з електоратом, на яких кандидати висловлюють власне бачення освітньої політики та вислуховують пропозиції та побажання громади [4].

Висувати свою кандидатуру на посаду члена шкільної ради не мають права члени Законодавчої асамблеї (англ. *Legislative Assembly*) провінції чи території Канади, члени Сенату (англ. *Senate*), палати громад Канади (англ. *House of Commons*), члени муніципальної ради, а також учні, які регулярно відвідують школу, що належить до району, від якого вони балотуються. Працівники інших установ можуть бути членами шкільної ради району, в якому вони працюють, однак на період засідань вони повинні мати звільнення від роботи [4]. Під час проведення самих виборів права голосу не мають головний виборчий посадовець (англ. *chief electoral officer*) та його асистент (англ. *assistant chief electoral officer*), оскільки вони наглядають за правомірністю виборчого процесу і слідкують за дотриманням усіх вимог демократичного голосування.

Голосувати за членів шкільної ради мають право всі жителі виборчої території, які мають право голосу. Батьки, діти яких відвідують школи, що знаходяться у різних шкільних районах та / чи підпорядковуються різним юрисдикціям, можуть голосувати за членів кожної шкільної ради.

У деяких провінціях Канади члени шкільної ради можуть також призначатись урядом провінції. Наприклад, згідно зі Шкільним Актом провінції Манітоба, губернатор провінції (англ. *Lieutenant Governor in Council*) “за незадовільне ведення справ шкільної ради” має повноваження звільнити членів шкільних рад, обраних голосуванням, і натомість призначити інших. На території Юкон члена шкільної ради може призначити Міністр освіти у випадку виявлення вакантної посади, якщо до загальних виборів членів шкільної ради залишилося 6 і менше місяців. Згідно з чинним законодавством, вакантною оголошують посаду у випадку: смерті члена шкільної ради; подання членом шкільної ради заяви на звільнення; несанкціонованої відсутності члена на трьох послідовних засіданнях шкільної ради; його дискваліфікації; зміни місця проживання на іншу виборчу територію [4].

У Канаді шкільні ради функціонують згідно зі статутами, які окреслюють їхні права та повноваження, що узгоджуються з директивами провінційного уряду. Права й обов'язки шкільних рад визначаються законами провінцій і територій Канади, представлених законодавчими актами освіти. У кожній провінції чи території вони називаються по-іншому, наприклад, у провінції Онтаріо і на території Юкон це Акт освіти (англ. *Education Act*), у провінції Манітоба – Акт загальноосвітніх шкіл (англ. *Public School Act*), у провінції Британська Колумбія – Шкільний акт (англ. *School Act*), та мають свої особливості, проте сутність їх однакова. Саме ці акти є основною законодавчою базою освіти кожної провінції та території Канади, яка визначає кількість, види, статус шкільних рад, зазначає особливості їхнього функціонування, забезпечення кадрового складу та фінансування, порядок обрання членів шкільних рад на посади тощо.

Згідно законодавчого акту провінції чи території Канади, шкільні ради мають обов'язки і права. Обов'язки шкільних рад є однаковими в межах провінції чи території та забезпечують виконання політики в галузі освіти. Однак шкільні ради відрізняються одна від одної у правах, які вони обирають для втілення. У цьому випадку вони роблять свій вибір в залежності від потреб громади, на території якої вони функціонують [11].

Роль шкільних рад полягає у забезпеченні учнів освітніми послугами в межах їхніх юрисдикцій. До обов'язків шкільних рад належать такі види діяльності: визначення стандартів учнівської успішності на підвідомчій території, беручи до уваги вимоги уряду щодо того, що саме учні кожного класу школи повинні знати, вміти і робити, та, виходячи із побажань громади, що саме учні повинні вивчати: шкільні ради оцінюють також результати учнівської успішності, а, за необхідністю перерозподіляють ресурси та переглядають програми; забезпечення максимально справедливого та неупередженого розподілу ресурсів між школами, що знаходяться у юрисдикції шкільних рад: вони затверджують шкільний бюджет і відповідно до нього розподіляють кошти; встановлення та нагляд за впровадженням освітньої політики в дію: ця діяльність охоплює розробку навчальних програм, надання послуг, матеріальне забезпечення навчального процесу, призначення аудиторів для щорічної перевірки стану фінансових справ у школах, надання рекомендацій міністру освіти щодо реконструкції старих і спорудження нових шкіл на території шкільного району тощо; працевлаштування вчителів, директорів шкіл і всіх інших осіб у межах шкільної системи; наймання на роботу управителів освіти – відповідальних осіб за впровадження освітньої політики в дію; відповідальність за стандарти опіки над дітьми у школі; звітування перед урядом провінції чи території Ка-

нади і демонстрація виконання своїх обов'язків; забезпечення підтримки відносин зі шкільними дорадчими організаціями (англ. *school advisory councils*), спілками, установами, місцевим урядом, представниками освіти на провінційному та федеральному рівнях [14].

До можливих, проте необов'язкових, функцій шкільної ради відноситься організація та забезпечення діяльності дитячих садків, вечірніх і літніх шкіл, укладання угод з іншими шкільними радами, урядовими агентствами, муніципалітетами, а також забезпечення учнів певними послугами (наприклад, обідами, регулярним безоплатним перевезенням учнів до місць навчання і додому тощо) [11].

Окрім виконання основних положень освітніх актів, шкільні ради також повинні діяти в межах багатьох інших законів провінцій, таких як, наприклад, Закон про трудові відносини (англ. *Labour Relations Act*), Муніципальний закон конфлікту інтересів (англ. *Municipal Conflict of Interests Act*), Муніципальний закон свободи слова та захисту особистих прав (англ. *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act*), Кодекс прав людини (англ. *Human Rights Code*), Закон про професійне здоров'я та безпеку (англ. *Occupational Health and Safety Act*), Закон контролю тютюнопаління (англ. *Tobacco Control Act*) тощо.

Питання розвитку й управління освітою розглядаються на засіданнях шкільних рад, які регулярно проводяться в середньому один чи два рази на місяць. У випадку виникнення термінових питань чи нагромадження великої кількості справ засідання можуть проводитися шість разів на місяць і частіше [14]. Згідно із законом, це відкриті засідання, які можуть відвідувати громадяни провінції, вчителі та журналісти. Однак у голосуванні питань, що виносяться на обговорення, можуть брати участь лише члени ради. Засідання очолює голова, який обирається з членів шкільної ради терміном на один рік. Інформація, що обговорювалася та була прийнята на засіданнях шкільної ради, є загальнодоступною. Наприклад, у Частині VI статті 207 пункту 4 Освітнього акту провінції Онтаріо говориться про те що "...будь-яка особа може в прийнятний час у головному офісі шкільної ради вивчити книгу протоколів, ревізійний річний фінансовий звіт і поточні рахунки ради, та, за письмовою вимогою будь-якої особи секретар [ради] може надати їй завіреним ним витяги з протоколів з оплатою 25 центів за кожні 100 слів або за будь-яку іншу нижчу оплату, встановлену радою" [13].

У ст. 62 п. 2 Освітнього акту провінції Нова Шотландія зазначається, що "записи та рахунки шкільної ради чи комітету шкільної ради й секретаря шкільної ради чи комітету шкільної ради, включаючи чисту заробітну плату працівників та членів шкільної ради і її комітетів, включаючи контракти прийому на робо-

ту... та не включаючи особисті картотеки, будуть відкритими для перегляду будь-якою особою безкоштовно в прийнятний для цього час” [16, с. 28].

Рішення, прийняті на засіданнях шкільної ради, обов’язкові для виконання на всій території її дії. Для цього шкільна рада наймає адміністраторів, які наглядають за належним впровадженням політики в дію. У кожному шкільному районі два найважливіші адміністратори – це управитель освіти (англ. *superintendent*), який у деяких провінціях ще називається директором освіти (англ. *director of education*), і секретар (англ. *secretary*), який відповідає за ведення та реєстрацію протоколів засідань шкільної ради й іншої документації.

Таким чином, підзвітність шкільних рад проходить відповідно до двох напрямів: від шкільної ради до уряду і від шкільної ради до громадськості. Поняття підзвітності включає не лише фінансову звітність установи, насправді воно охоплює багато інших елементів, у тому числі ступінь досягнення визначеної мети. “Підзвітність є важливою у досягненні шкільними радами успіху, оскільки ефективна практика підзвітності є фундаментом стратегічного планування, організаційного розвитку й оновлення, покращених механізмів управління” [14, с. 7].

Загалом підзвітність членів шкільних рад зводиться до визначення: головної місії організації; конкретної мети організації та її цілей, а також способів їх досягнення; стратегій досягнення цілей; механізмів вимірювання прогресу в процесі досягнення цілей організації; фінансових ресурсів та інших джерел для забезпечення досягнення цілей організації [14].

Детальне дослідження діяльності шкільних рад дає змогу наголосити на тому, що будь-яка шкільна рада – це, передусім, колегальний орган управління, прийняті рішення якого є обов’язковими для виконання усіма її членами.

Грунтовне вивчення і порівняння законодавчих актів провінцій і територій Канади дало змогу встановити той факт, що майже всі вони містять положення про заходи, яких може вживати Міністерство освіти у разі неефективної чи безрезультативної діяльності шкільних рад. Наприклад, у провінції Британська Колумбія у випадку недотримання шкільною радою положень Шкільного акту провінції Міністр освіти може видавати накази, які він вважає необхідними для ефективного проведення освітньої політики. Він також має право перейняти “офіційне опікунство” над шкільною радою у випадку невиконання нею її обов’язків чи значного зниження учнівської успішності, при загрозі виникнення фінансових проблем. Інші санкції дають можливість Міністру освіти призначити спеціального радника (англ. *special advisor*) для нагляду за прогресом у діяльності шкільної ради чи подати петицію до Міністра фінансів обмежити чи скасувати фінансування шкільної ради [8].

Законодавство провінції Альберта дозволяє Міністру освіти прийняти управління шкільною радою у випадку неузгодження дій шкільної ради із наказами Міністра. У цьому випадку члени шкільної ради припиняють свій термін перебування на посаді [6].

Освітній акт провінції Онтаріо передбачає, що Міністр освіти має право “дослідити” діяльність шкільної ради, якщо він вважає, що вона не виконує свої завдання, у тому числі законодавчі зобов’язання, не дотримується виконання програми дій і фінансової підзвітності. У такому випадку Міністр має право призначити інспектора (англ. *supervisor*), який би звернув шкільній раді увагу на конкретні проблеми і дослідив причини їх виникнення. У цьому випадку члени шкільної ради не мають законодавчої влади, проте продовжують перебувати на своїх посадах [13].

Оновлена система управління освітою місцевого рівня у провінції Новий Брунсвік, що знайшла вираження у створенні районних шкільних рад (англ. *district school councils*), подібна до системи управління в інших провінціях, де існують шкільні ради. Міністр визначає освітні стандарти й освітню політику провінції та наглядає за її втіленням, а районні шкільні ради відповідають за впровадження цієї політики та за діяльність шкіл. У випадку недотримання районними шкільними радами своїх обов’язків Міністр може втручатися в управління освітою на місцевому рівні. Однак те, що суттєво відрізняє провінцію Новий Брунсвік від інших провінцій та територій Канади – це питання шкільної власності. Цікаво, що уряд провінції, згідно із законодавством, володіє усією власністю шкіл та вирішує питання щодо її придбання, натомість районні шкільні ради можуть ініціювати відкриття і закриття шкіл [12].

Отже, шкільна рада у системі освіти Канади – це орган місцевого управління освітою, повноваження якого поширюються на певну територію, що називається шкільним районом. Шкільні ради складаються з 3-17 членів, що обираються шляхом голосування на території певного шкільного району терміном від 2 до 4 років.

Основна функція шкільної ради – втілення освітньої політики – спрямована, перш за все, на покращення успішності учнів. Таким чином, члени шкільної ради доносять потреби учнів до суспільства, муніципалітетів, урядів відповідних провінцій і територій та до федерального уряду. Вони впроваджують інноваційні програми та швидко реагують на будь-які зміни, що ініціюються Міністерством освіти відповідної провінції чи території Канади. Оскільки члени шкільних рад обрані посадовці, вони повинні звітувати, у першу чергу, перед своїм виборчим округом та бути доступними для його жителів. Тому кожна шкільна рада повинна балансувати свою діяльність між законодавчою базою провінції чи території, виконую-

чи всі директиви напрямів освітньої політики федерального уряду та задовольняючи очікування виборців у конкретному виборчому районі.

Хоча шкільні ради, з одного боку, мають досить широкі повноваження щодо впровадження в дію освітньої політики та визначення напрямів розвитку діяльності шкіл, верховенство в освітніх питаннях зберігається за Міністерством освіти провінції чи території Канади, яке виступає основним органом контролю за наданням освітніх послуг.

1. *Ліборакіна М.* Зарубіжний досвід місцевого самоврядування. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.urbanecomomics.ru
2. *Мукан Н. В.* Система професійної підготовки майбутніх учителів загальноосвітніх шкіл в університетах Канади : дис. на здобуття наукового ступеня кандидата педагогічних наук : 13.00.04 / *Н. В. Мукан.* — Київ, 2006. — 322 с.
3. *Серджіованні Т.* Керування освітою і шкільне врядування / *Т. Серджіованні, М. Барлінгейм, Ф. Кулз, П. Тарстон* ; Пер. з англ. *О. Щур.* — Львів : Літопис, 2002. — 440 с.
4. A Guide To School Boards and Trusteeship in Manitoba : Prepared by The Manitoba association of School Trustees, March, 30. — Manitoba, 2006. — 14 p.
5. A Pathway to Effective Board Policy Development // Interim Executive Services – Ken McDonough and Associates SSTA Research Report #02-09. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : saskschoolboards.ca/EducationServices/
6. Alberta School Act. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.qp.gov.ab.ca/Documents/acts
7. *Boyd W. L.* The public, the professionals, and educational policy making: Who governs? / *W. L. Boyd* // *Teachers' College Record.* — 1976. — May. — 77 p.
8. British Columbia School Act. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.qp.gov.bc.ca/statreg/stat
9. *Howe F.* Welcome to the Board / *F. Howe.* — John Wiley & Sons Inc., 1995. — 116 p.
10. *Light M.* The Strategic Board. The step-by-step guide to high-impact governance / *M. Light.* — Toronto : John Wiley & Sons, Inc, 2001. — 245 p.
11. Manitoba School Boards Association. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.mast.mb.ca
12. New Brunswick Education Act. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.gnb.ca/acts/acts
13. Ontario Education Act. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.e-laws.gov.on.ca/html
14. OPSBA on Good Governance. Ontario Public School Boards' Association. — November, 2003. — 24 p.
15. *Tarazi G. J.* Where you stand: Do school board members' religious and political beliefs affect their board decisions? / *G. J. Tarazi, J. L. Curcio, J. C. Fortune* // *The American School Board Journal.* — 1997. — P. 26—29.
16. The Education Act and Regulations under the Education Act (Consolidated September, 2002). — Published by the Nova Scotia Department, 2002. — 122 p.

Стаття надійшла до редакції 05.04.2012

З. Магдач

**Особенности функционирования школьных советов
в системе школьного образования Канады**

Резюме: в статье рассматриваются основные функции деятельности школьных советов в системе образования Канады. Автор анализирует структуру школьных советов, их основные сходства в разных провинциях и территориях Канады, а также их роль, права и обязанности в разных провинциях и территориях страны.

Ключевые слова: школьный совет, школьное законодательство, управление образованием.

Z. Mahdach

**Peculiarities of the Schools Boards' Functioning
in the School Educational System of Canada**

The article discusses main functions of the school boards in the educational system of Canada. The author analyzes structure of the school boards, their main similarities in different provinces and territories of Canada, their role, rights and responsibilities in different provinces and territories of the country.

Key words: school board, school law, educational administration.

Рецензент – кандидат біологічних наук,
старший науковий співробітник Н. О. Постригач