

ԿՐԹԱԿԱՆ ՈԼՈՐՏԻ ԱՊԱԿԵՆՏՐՈՆԱՑՈՒՄ

ԶԵԿՈՒՅՑ

ՀԵՂԻՆԱԿ՝ ՍԵՐՈՒԲ ԽԱԶԱՏՐՅԱՆ

ԵՐԵՎԱՆ 2022



Ծրագրի մասին

Սույն ուսումնասիրությունը իրականացվել է Եվրամիության կողմից ֆինանսավորվող «Մասնակցային ժողովրդավարությունը գործողության մեջ» ծրագրի շրջանակներում, որի հիմնական նպատակն է ապահովել հանրային կառավարման և ժողովրդավարական գործընթացների ոլորտներում որոշումների կայացման փաստահենք և մասնակցային գործընթացը: Ծրագիրն իրականացնում է «Թրանսփարենսի Ինյերնեյշնլ հակակոռուպցիոն կենտրոն» (ԹԻՅԿ) հասարակական կազմակերպությունը՝ «Մարտունու կանանց համայնքային խորհուրդ» և «Քաղաքական երկխոսություն» հասարակական կազմակերպությունների (ՅԿ) գործընկերությամբ:

Սույն զեկույցը հրապարակվել է Եվրոպական միության ֆինանսական աջակցությամբ: Չեկույցի բովանդակության համար պատասխանատու է հեղինակը և այն չի արտացոլում Եվրոպական միության տեսակետները:

Ոլորտի համառոտ նկարագրություն

1999թ. սկսված դպրոցական կրթության բարեփոխումների առաջին փուլի ժամանակ դիտարկվեց նաև դպրոցները համայնքային կառավարման հանձնելու տարբերակը: Այս մոտեցումը կարճաժամկետ փորձարկվեց Վայոց ձորի մարզի և Երևանի Էրեբունի համայնքի դպրոցներում: Սակայն, ի վերջո, որոշվեց դպրոցների կառավարումը լիազորել մարզպետարաններին (Երևանի քաղաքապետարանին): Դպրոցների կառավարման բարեփոխումների շրջանակներում ներդրվեց դպրոցները խորհրդով կառավարելու մոտեցումը, որի համաձայն դպրոցի տնօրենն ընտրվում է խորհրդի կողմից, որում ներկայացված են ծնողները, ուսուցիչները, հանրապետական, մարզային իշխանությունների կողմից նշանակված մարդիկ: 2022թ. փետրվարին «Հանրակրթության մասին» ՀՀ օրենքում կատարված փոփոխությունների համաձայն, 2023թ. հունվարի 1-ից արմատապես փոխվելու է դպրոցի կառավարման կարգը: Դպրոցի տնօրենը զբաղվելու է բացառապես բովանդակային հարցերով և ընտրվելու է ոչ թե խորհրդի կողմից, այլ մասնագիտական խորհրդի հավանությանն արժանանալուց հետո նշանակվելու է լիազոր մարմնի կողմից: Դպրոցն ունենալու է նաև վարչատնտեսական հարցերի համակարգող, որին նշանակելու է լիազոր մարմինը: Վարչատնտեսական համակարգողը կարող է համակարգել մի քանի դպրոց: Դպրոցի վարչատնտեսական համակարգումը կարող է պատվիրակվել նաև կազմակերպության: Դպրոցի խորհուրդը կարող է անվստահություն հայտնել դպրոցի տնօրենին:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները կրթության ոլորտում

2009թ-ին ընդունված «Հանրակրթության մասին» ՀՀ օրենքը սահմանում է հանրակրթության բնագավառում պետական կառավարման լիազորված մարմնի (նախարարության), տարածքային կառավարման մարմինների (մարզպետարաններ, Երևանի քաղաքապետարան) և տեղական ինքնակառավարման մարմինների լիազորությունները: Ըստ այդմ, նախարարությանը հիմնականում վերապահվում են կրթական քաղաքականության մշակման, վերահսկման գործառույթները: Տարածքային կառավարման մարմինները պատասխանատու են կրթական քաղաքականության իրականացման, դպրոցական շինությունների կառուցման, պահպանման, դպրոցական տարիքի երեխաների հաշվառման համար: «Տարածքային կառավարման մասին» ՀՀ օրենքում նույնպես կա անդրադարձ կրթության ոլորտում մարզպետի լիազորությունների վերաբերյալ: Այս օրենքի համաձայն, մարզպետը պետք է «մշտադիտարկում իրականացնի կրթության ոլորտում տիրող իրավիճակի մասին»¹: Սակայն այս գործառույթն իրականացնելու կարողություններ մարզպետարանները, ըստ էության չունեն: Ավելին, Կրթության կառավարման տեղեկատվական համակարգի ներդրումից հետո, նախարարությունը դպրոցներից ուղիղ ստանում է բոլոր անհրաժեշտ տվյալները և մարզպետարանների այս գործառույթը իմաստագրկվել է:

«Հանրակրթության մասին» ՀՀ օրենքի հոդված 32-ը սահմանում է տեղական ինքնակառավարման մարմնի հետևյալ իրավասությունները կրթության ոլորտում

1. Համայնքի ղեկավարի իրավասություններն են՝

1) աջակցում է համայնքի տարածքում պետական կրթական քաղաքականության իրականացմանը՝ օրենքով սահմանված կարգով,

¹ «Տարածքային կառավարման մասին» ՀՀ օրենք <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx>

2) իրականացնում է դպրոցական տարիքի երեխաների հաշվառումը, ապահովում նրանց ընդգրկումն ուսումնական հաստատություն,

3) իրականացնում է Հայաստանի Հանրապետության օրենքներով սահմանված այլ լիազորություններ:

«Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքի Հոդված 41-ը սահմանում է համայնքի ղեկավարի գործունեությունը կրթության, մշակույթի և երիտասարդության հետ տարվող աշխատանքների բնագավառում: Տարանջատվում են համայնքի ղեկավարի պարտադիր և կամավոր լիազորություններ: Մասնավորապես, պարտադիր լիազորություն է համարվում «համայնքային ենթակայության դպրոցների, մանկապարտեզների, ակումբների, մշակույթի տների, գրադարանների, կրթական և մշակութային այլ հիմնարկների ու կազմակերպությունների գործունեության, դրանց շահագործման և նորոգման աշխատանքների կազմակերպումը»:

Համայնքի ղեկավարը կրթության բնագավառներում իրականացնում է Հայաստանի Հանրապետության տոների և հիշատակի օրերի հետ կապված միջոցառումներ:

Կամավոր լիազորությունների ցանկում նշվում են կրթությանն առնչվող հետևյալ կետերը.

4) աջակցում է երիտասարդության դերի բարձրացմանը.

5) աջակցում է հանրակրթական դպրոցների գործունեությանը:

Համայնքի ղեկավարը որոշակի մասնակցություն ունի դպրոցի խորհրդի ձևավորման գործում: Ներկայումս դպրոցներում գործում են երկու տեսակի կառավարման խորհուրդներ՝ առանձին և միացյալ: Առանձին խորհուրդ ձևավորվում է առնվազն 3000 բնակչություն ունեցող բնակավայրերում գործող հաստատությունների դեպքում: Մինչև 3000 բնակչություն ունեցող բնակավայրերում գործող հաստատությունների դեպքում ձևավորվում է միացյալ խորհուրդ՝ ներառելով առավելագույնը երեք հաստատություն: Ըստ «Պետական ուսումնական հաստատության կոլեգիալ կառավարման մարմնի՝ խորհրդի ձևավորման կարգի», մարզային ենթակայության հաստատությունների առանձին խորհուրդներում մարզպետն առաջադրում է խորհրդի 4 անդամ, որից մեկին գրավոր ձևով մարզպետին է ներկայացնում տվյալ համայնքի ղեկավարը: Միացյալ խորհուրդներում 2 ուսումնական հաստատությունների միավորման դեպքում մարզպետն առաջադրում է 4 անդամ, որից երկուսին գրավոր ձևով մարզպետին են ներկայացնում տվյալ համայնքի ղեկավարները, իսկ 3 ուսումնական հաստատությունների միավորման դեպքում մարզպետն առաջարկում է 5 անդամ, որից երեքին գրավոր ձևով մարզպետին են ներկայացնում տվյալ համայնքի ղեկավարները²:

Տեղական ինքնակառավարման մարմինները ներգրավված են նաև կրթությանն առնչվող միջգերատեսչական համագործակցության ծրագրերում: ՀՀ կառավարության 2015 թվականի N 1044-Ն որոշմամբ ընդունվել է միջգերատեսչական սոցիալական համագործակցության կանոնակարգը: Այդ կանոնակարգում որպես համագործակցող կողմ նշվում են նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինները ի դեմս՝

ա. Տեղական ինքնակառավարման մարմինների աշխատակազմի, Երևանում՝ նաև վարչական շրջանի ղեկավարի աշխատակազմի, կառուցվածքային ստորաբաժանումների,

² Պետական ուսումնական հաստատության կոլեգիալ կառավարման մարմնի՝ խորհրդի ձևավորման կարգ: <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=151876>

- բ. սոցիալական աջակցության տարածքային բաժինների,
- գ. քաղաքացիական կացության ակտերի գրանցման բաժինների,
- դ. խնամակալության և հոգաբարձության մարմինների և հանձնաժողովների,
- ե. նախադպրոցական հաստատությունների,
- զ. արտադպրոցական հաստատությունների,
- է. Երևանում հիմնական, ավագ և հատուկ դպրոցների:

Այս կարգը սահմանում է նաև այն խնդրահարույց դեպքերը, որոնց շուրջ պետք է ապահովվի միջգերատեսչական համագործակցություն: Այդ դեպքերից 2-ը վերաբերում են կրթությանը՝ 1) երեխայի հանրակրթությունից դուրս մնացած լինելու հանգամանքը կամ դրա առաջացման վտանգը և 2) կրթության առանձնահատուկ պայմանների կարիք ունեցող երեխաների վերականգնողական ծառայություններ չստանալը³:

Կրթության ոլորտում ապակենտրոնացման անհրաժեշտության հիմնավորում

Կրթությունը համայնքային գործունեություն դարձնելը Էապես կարող է նպաստել Հայաստանի համաչափ զարգացմանը և տեղական մարդկային ռեսուրսների առաջընթացին: Տեղական ինքնակառավարման մարմինների ներգրավումը կրթության կառավարման ոլորտում պետք է նպատակ ունենա զարգացնել հորիզոնական հաշվետվողականությունը: Սա նշանակում է, որ ինքնակառավարման մարմինների և ուսումնական հաստատությունների միջև պետք է լինեն ոչ թե ուղղահայաց հաշվետվողականություն, այլ հորիզոնական: Նպատակը պետք է լինի օգնելը, համագործակցելը, համատեղ խնդիրներ լուծելը:

Ապակենտրոնացման դրական կողմերը և հնարավորությունները կրթության ոլորտում

Կրթության ոլորտի խնդիրները ավելի տեսանելի կլինեն տեղական մակարդակում, հետևաբար արձագանքումն ու որոշումների կայացումը ավելի արագ, քանի որ Համայնքն ավելի լավ գիտի իր կարիքները, խնդիրները, առանձնահատկությունները:

- Համայնքը շատ ավելի է արագ է արձագանքում խնդիրներին, քան մարզային և կենտրոնական իշխանությունները:

Համայնքի կրթական կարողությունների զարգացում

- Համայնքում ստեղծվում են աշխատատեղեր կրթության կառավարման ոլորտում հնարավորություն ստեղծելով բարձրագույն կրթությամբ մարդկանց ունենալ աշխատանք իրենց համայնքում:

Կրթության կառավարման համակարգված մոտեցման ձևավորում

- Խոշորացման արդյունքում համայնքն արդեն ունենում է մի քանի մանկապարտեզ, դպրոց, ինչը հնարավորություն է տալիս նրանց դուրս բերել մեկուսացումից: Մինչև խոշորացումը համայնքների մեծ մասը ուներ մեկ դպրոց և մեկ մանկապարտեզ, ինչը համագործակցության համար բարենպաստ պայմաններ չէր ստեղծում:
- Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ նախադպրոցական և արտադպրոցական հաստատությունների մեծ մասը տեղական ինքնակառավարման մարմինների ենթակայության տակ են, ապա դպրոցական կրթության ոլորտում համայնքի

³ Միջգերատեսչական սոցիալական համագործակցության կանոնակարգ
<https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docID=112629>

ներգրավումը կարող է կրթության գործառույթը դարձնել առավել ամբողջական՝ ձևավորելով համայնքային կրթության մոդել:

Կառավարման հորիզոնական մասնակցայնության ուժեղացում

- Ժամանակակից աշխարհում պետությունը չի կարող արդյունավետ կառավարվել մեկ կենտրոնից: «Մեկը թելադրում է, մյուսները կատարում են» մոտեցումը արդյունավետ չէ, քանի որ հանգեցնում է կրավորականության: Ապակենտրոնացումը կարող է նպաստել մասնակցային մշակույթի զարգացմանը:

Առաջարկություններ

Ապակենտրոնացումն ուժեղացնել հետևյալ ուղղություններով.

- Կրթության բովանդակությունը պետք է մշակվի և կառավարվի հանրապետական մակարդակով,
- Դպրոցի խորհրդում ավելի մեծ քվոտա հատկացնել համայնքի ղեկավարի կողմից ներկայացված թեկնածուներին,
- Դպրոցի վարչատնտեսական համակարգողի նշանակումը իրականացնել համայնքի ղեկավարի համաձայնությամբ,
- Դպրոցական կրթության բովանդակության մեջ ուժեղացնել համայնքի հետ կապված ծրագրերը, համայնքում գործող բիզնեսների հետ համագործակցությունը,
- Ուժեղացնել տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերը կրթությունից դուրս մնացած, ԿԱՊԿՈՒ երեխաների, սոցիալական խնդիրներ ունեցող երեխաների աջակցության գործում,
- Ձևավորել համայնքի ուսումնական հաստատությունների ղեկավարների, ուսուցիչների միություններ՝ դրանցում խորհրդակցական ձայնի իրավունքով ներառելով համայնքի ղեկավարներին,
- Մեծահասակների կրթության ծրագրերն իրականացնել տեղական ինքնակառավարման մարմինների միջոցով:
- Դպրոցների շենքերի կառավարման հարցերը փոխանցել ՏԻՄ-ին,
- ՏԻՄ-ը պետք է ունենա ներքին օդակ, որը կկառավարի հանրակրթության ոլորտը:

1. Ուժեղացնել համայնքների ներգրավվածությունը կրթությունից դուրս մնացած երեխաներին դպրոց վերադարձնելու հարցում: Սա կրթության ոլորտի մեծագույն խնդիրներից մեկն է: Թիրախային միջամտությունների, աջակցության ծրագրերի միջոցով համայնքային իշխանությունը կարող է զգալիորեն մեղմել այս խնդիրը:

2. Ուժեղացնել տեղական ինքնակառավարման մարմինների դերը՝ որպես կրթության պատվիրատու: Հայաստանի կրթական համակարգի մեկ այլ խնդիրներից մեկն այն է, որ կրթությունը չունի պահանջատեր: Կենտրոնական իշխանությունները չեն կարող հետևողական լինել հազարավոր ուսումնական հաստատությունների մշտադիտարկման և վերահսկողության հարցում: Համայնքային իշխանությունը լավագույն օդակն է կրթական պատվեր ձևավորելու հարցում:

3. Դպրոցական ծրագրերում որոշակի ժամաքանակ հատկացնել համայնքային ծառայությունների ուսուցման (միջազգային պրակտիկայում հայտնի՝ community service learning) համար: Սա հնարավորություն կտա դպրոցական ծրագրերը որոշ չափով հարմարեցնել համայնքի խնդիրներին: Ներկայումս Երևանի կենտրոնի և հեռավոր գյուղական

համայնքի դպրոցը կրթությունը կազմակերպում են նույն ծրագրով: Կրթական ծրագրերը որոշ չափով համայնքի առանձնահատկություններին հարմարեցնելը դրական դեր կունենա երեխաներին համայնքում պահելու առումով:

4. Ուժեղացնել համայնքների ներգրավվածությունը ոչ ֆորմալ և մեծահասակների կրթության ոլորտում: Միջազգային պրակտիկայում ընդունված է, որ համայնքները զբաղվում են ոչ միայն ֆորմալ կրթությամբ, այլև ակտիվորեն ներգրավված են ոչ ֆորմալ կրթական ծրագրերում: Համայնքում ապրող մարդիկ պետք է հնարավորություն ունենան՝ մնալով համայնքում զարգացնել, թարմացնել իրենց գիտելիքները, հմտությունները: Համալսարանները, ելնելով տարբեր համայնքների կարիքներից, կարող են ստեղծել շարունակական կրթության կենտրոններ խոշորացված համայնքներում:
5. Ստեղծել մանկապարտեզների, դպրոցների տնօրենների, ուսուցիչների, մասնագիտական միություններ, ցանցեր՝ փորձի փոխանակման, մասնագիտական զարգացման նպատակներով: Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ հատկապես փոքր, հեռավոր գյուղական համայնքներում մանկավարժները եղել են մեկուսացած, կտրված կրթական տարբեր ծրագրերից, ներդնել համատեղ դասավանդման, դասալսման մեխանիզմներ՝ համայնքապետարանի կրթության բաժնի ղեկավարությամբ:
6. Ընդլայնել համայնքային իշխանությունների լիազորությունները նախադպրոցական կրթության ոլորտում: Ներկայիս «մասնակցում է նախադպրոցական կրթության ծրագրերի մշակման և իրականացման աշխատանքներին, կազմակերպում է նախադպրոցական ուսումնական հաստատություններում փորձարարական և նորարարական գործունեության իրականացումը» լիազորությունները կարելի է ընդլայնել և համայնքին տալ ոչ միայն մասնակցելու և կազմակերպելու լիազորությունը, այլև համակարգելու, վերլուծելու, մշակելու:
7. Դպրոցի խորհրդում ավելացնել համայնքի ղեկավարի կողմից առաջադրվող անդամների թիվը՝ մեկից դարձնելով երեք: Սահմանել դպրոցի խորհրդի անդամ լինելու կրթական բարձր ցենզ: Պարբերաբար իրականացնել խորհրդի անդամների կարողությունների զարգացում:
8. Կրթության ոլորտում համայնքային իշխանության ներկայացուցիչների կարողությունների զարգացման նպատակով պարբերաբար կազմակերպել վերապատրաստումներ, այլ կրթական նախաձեռնություններ:
9. Դպրոցի վարչատնտեսական համակարգողի նշանակումը համաձայնեցնել համայնքի ղեկավարի հետ:

Ռիսկեր

Ապակենտրոնացում, անշուշտ, ունի ռիսկեր: Գնահատելով վերջին 25 տարիներին մարզպետարանների գործունեությունը կրթության ոլորտում, կարող ենք արձանագրել, որ դրանք այդպես էլ չկայացան: Իհարկե, մարզպետարանի կրթության բաժիններում կան լավ մասնագետներ: Բայց անգամ այդ լավ մասնագետների կարողությունները խելամիտ չօգտագործվեցին: Ներկայումս կա ռիսկ, որ

համայնքներին կրթության ոլորտում որոշակի լիազորություններ տալը նույնպես կարող է խնդիրներ ստեղծել:

- 1. Կոռուպցիոն ռիսկ (Նեպոտիզմ):** Մասնավորապես, համայնքներում դեռևս բավական ուժեղ են ազգակցական կապերը, ինչը կարող է կոռուպցիոն ռիսկեր ստեղծել: Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ համայնքներում աշխատատեղերի թիվը սահմանափակ է, կրթության ոլորտը հաճախ ծառայեցվում է յուրայիններին աշխատանքի տեղավորելու նպատակով: Այս առումով շատ կարևոր է ստեղծել հակակշիռների, զսպիչների համակարգ և ներդնել վերահսկման մեխանիզմներ:
- 2. Կրթական համակարգի կուսակցականացման և քաղաքականացման ռիսկ:** Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ կրթական համակարգը ունի որոշակի ազդեցություն ծնող-ընտրողների վրա, ապակենտրոնացված ղեկավարման դեպքում տեղական ինքնակառավարման մարմինները կարող են իրենց ազդեցության լծակները օգտագործել դպրոցներին ընտրական գործընթացներին ներթաշելու հարցում: Փորձագիտական դիտարկումները ցույց են տալիս, որ Հայաստանում համեմատաբար բարձր ավտոնոմիա ունեն ավագ դպրոցները, քանի որ դրանք գտնվում են նախարարության ենթակայության տակ: Լիազոր մարմնի «ֆիզիկական» մոտիկությունը կարող է բացասաբար ազդել կրթական համակարգի ավտոնոմիայի վրա:
- 3. Կրթական ոլորտի անբավարար ցենզ կառավարիչների շրջանում:** Հայաստանում կրթության որակի անկումը իր բացասական ազդեցությունն է ունենում նաև համայնքների ղեկավարների կրթական ցենզի վրա: Կրթական համակարգի արդյունավետ կառավարման համար պարտադիր պահանջ է համայնքի ղեկավարի բարձր կրթական ցենզը: Ցավոք, համայնքների բազմաթիվ ղեկավարներ չունեն բավարար կրթական ցենզ՝ կրթության խնդիրները հասկանալու և դրանք կառավարելու համար:
- 4. Մասնագիտական անբավարար կարողությունների ռիսկ:** Հայաստանում որակյալ կադրերը ձգտում են մեկնել արտերկիր, մնալ Երևանում կամ խոշոր քաղաքներում: Այս առումով փոքր քաղաքներում շատ դժվար է գտնել որակյալ կադրեր, որոնք կունենան կրթության հարցերով զբաղվելու կարողություններ: Նախորդ տասնամյակների ընթացքում հնարավոր չեղավ 10 մարզպետարանների կարողություններ զարգացնելը: Շատ ավելի դժվար կլինի շուրջ 4 տասնյակ տեղական ինքնակառավարման մարմինների մասնագետների կարողությունների զարգացումը:
- 5. Վերահսկողության դժվարություններ:** Լիազորությունների ավելի մեծ շրջանակ ունեցող շուրջ 4 տասնյակ ինքնակառավարման մարմինների գործունեության վերահսկողությունը ավելի մեծ ջանքեր և ռեսուրսներ է պահանջելու:

Օգտագործված աղբյուրներ/գրականություն

- Հանրակրթության մասին ԶԶ <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=71908> օրենք,
- Նախադպրոցական կրթության մասին ԶԶ <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=21490> օրենք,
- Տարածքային կառավարման մասին ԶԶ օրենք

- Տեղական ինքնակառավարման մասին ՀՀ օրենք,
<https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docID=73271>
- Պետական ուսումնական հաստատության կոլեգիալ կառավարման մարմնի՝
խորհրդի ձևավորման կարգ: <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=151876>
- Միջգերատեսչական սոցիալական համագործակցության կանոնակարգ
<https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docID=112629>