

Компаративний аналіз особливостей освітніх систем об'єднаних територіальних громад в Україні та Польщі

З 2015 року в Україні розпочався ряд реформ у різних сферах. Реформа децентралізації – утворення об'єднаних територіальних громад продовжує свою ходу і дає фінансові ресурси для облаштування якісного життя людей в громаді. Сьогодні об'єднана територіальна громада отримала значні фінансові управлінські повноваження.

Одним з головних завдань самоврядування є освіта, оскільки саме вона робить інвестиції у майбутнє і є основою інтелектуального, духовного, фізичного і культурного розвитку особистості, її успішної соціалізації, економічного добробуту, запорукою розвитку суспільства.

Розпочата реформа освіти ставить дитину у центрі уваги, дбає про її розвиток, змушує думати про те, як мотивувати до якісного навчання, натхненної праці, як закладати міцні підвалини для подальшого розвитку особистості [2, с. 3].

В цих умовах утворення громади є шансом для модернізації шкіл, зміцнення матеріально-технічної бази закладу освіти, створення нового навчального середовища та нової культури управління школою.

Саме з такими викликами зіштовхнулися об'єднані територіальні громади.

Своєчасним та корисним в цій ситуації став шведсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні», який реалізує SKL International. Активом цього проекту визначено такі завдання:

- оперативно реагувати на виникаючі проблеми в сфері освіти в громадах;
- генерувати пошук оптимальних рішень проблем;
- надавати консультації та навчання з різних тем;
- створювати записи своїх успішних практик, які згодом будуть використані громадами як своїх областей, так і в цілому по Україні;
- мотивувати представників освіти громад до пошуку нових інноваційних методів і форм навчального процесу, управління мережі шкіл і окремих закладів освіти, створення нових моделей партнерства з учасниками навчально-виховного процесу.

Один з шляхів реалізації Проекту – організація вченої поїздки регіональної команди консультантів до Польщі.

Команда побувала у Великопольському воєводстві (м. Познань), де проживає 3,5 млн чоловік, є 35 повітів, в яких функціонує 226 гмін (найменша адміністративна одиниця країни) з загальною кількістю учнів 250000. Середня наповнюваність класів становить 26–27 учнів, а звичайною є школа з кількістю 400–450 учнів.

Департаментом освіти воєводства (кураторією) визначено основні стратегічні напрямки на 2017 – 2018 навчальних рік:

- реформи в системі освіти;
- нова програмна основа;
- покращення вивчення природничо-математичних дисциплін;
- безпека в інтернет-мережі;
- інклюзивна освіта.

Кураторія здійснює педагогічний нагляд.



Суттєва допомога вчителям надається через гранти, підвищення кваліфікації, підтримку урядовими програмами. Вчитель має доступ до всіх ресурсів мультимедія. У кожній школі наявний швидкісний інтернет (100 мегабітів).

Діагностика та контроль за діяльністю закладів освіти проводиться відповідно до законодавства:

- плановий контроль;
- контроль за дорученням Міністерства національної освіти Польщі;
- разовий контроль – реакція на порушення.

Процес децентралізації в Польщі розпочався 15–20 років тому.

Проблеми розвитку сільських регіонів в Україні були характерними і для Польщі, а саме:

- відсутність (за всі роки незалежності) ефективної державної політики соціально-економічної підтримки сіл і селищ, що призвело до масштабної депресії сільських територій;
- негативні демографічні тенденції, що прискорюють процес знищення сіл і деградацію людського потенціалу сільських громад;
- безробіття на тлі масштабних диспропорцій у використанні земельних ресурсів («агрохолдингізація» спрямована виключно на сировинний, агропромисловий розвиток сільських територій без урахування соціальних потреб сільського населення);

- низький рівень управлінської здатності місцевих (сільських і селищних) рад, до якого призвела занадто централізована бюджетна система, відсутність реальних повноважень та надмірне адміністративне дроблення території.

Щодо стану середньої освіти у сільській місцевості:

- велика кількість малокомплектних сільських шкіл, які не можуть забезпечити якісну освіту дітям шкільного віку. За узагальненими результатами державної підсумкової атестації (у формі ЗНО) рівень знань учнів сільських шкіл майже в 2 рази поступається рівню знань учнів міських шкіл (українська мова й література і математика);

- класи з малою наповнюваністю не дають змоги розвивати у дітей такі важливі компетентності, як ефективна комунікативна здатність, уміння працювати в команді, проактивність в умовах конкуренції, яка диктується динамічними змінами на ринку праці;

- застаріла і неекономічна архітектура шкільних будівель, технічне зношення інфраструктури і непропорційна завантаженість навчальних приміщень зумовлюють додаткові витрати на утримання мережі шкіл;

- значна (понад 40 %) видаткова частина бюджету громад використовується на забезпечення надання освітніх послуг. Малокомплектні школи є найбільш затратними комунальними установами (у перерахунку на одного учня);

- система освіти є одним із найбільших роботодавців у сільській громаді (близько 20–25 % постійних робочих місць). Тому закриття (реформація) малокомплектних шкіл спричиняє соціальне напруження серед учителів;

- необхідність оптимізації шкільної мережі, пониження статусу закладу освіти, перевезення учнів помилково асоціюється у сільських жителів з початком зникнення їхнього села (зникає село за наслідками багаторічної економічної депресії цієї території, безробіття і стрімкого зменшення населення в цілому);

- сільські школи розташовані на відстані одна від одної, а погана якість доріг між багатьма сільськими населеними пунктами призводить до проблеми безпеки підвезення учнів та погіршення технічного стану шкільних автобусів;

- мала кількість учителів у малокомплектних школах не сприяє виникненню творчої професійної конкуренції, що обмежує розвиток педагогічних інновацій у сільській школі, впровадження нових форм і методів навчання;

- низька заробітна плата вчителів є причиною вимушеного використання позаурочного часу для робіт у підсобних господарствах з метою поліпшення матеріально-фінансового становища своїх сімей;

- викладання багатьох навчальних предметів педагогами-нефахівцями через неможливість забезпечення повного навантаження вчителів-фахівців призводить до зниження якості викладання предметів, якості знань учнів;

- слабка мотивація роботи в сільській школі серед випускників педагогічних університетів є результатом високого відсотка вчителів пенсійного віку і обмеженої можливості місцевої влади для найму більш кваліфікованих учителів;

- система позашкільної роботи переважно охоплює дітей районних центрів;

- економічний стан більшості сільських жителів не дає їм можливості переїхати до благополучних міст, де населення має доступ до більш якісних освітніх послуг. Це означає, що сільські жителі можуть вважатися вразливою групою населення і держава має негайно робити і реалізувати комплекс заходів для розв'язання перерахованих проблем.

Забезпечення якості освітніх послуг на основі створення ефективного управління мережею стане одним із головних критеріїв, за якими українське суспільство буде оцінювати успішність реформ у країні.

В Україні планується створити близько 1500 об'єднаних громад, наділених значними фінансовими і управлінськими повноваженнями.

Наразі створено 45 таких громад з адміністративними центрами на базі великих сіл, селищ і малих міст в Житомирській області.

Сьогодні в освітній галузі виникають проблеми управлінського характеру:

- Якою має бути структура управління освітою в громаді?
- За якими критеріями необхідно створювати орган управління освітою?
 - Якою має бути кількість штатних працівників?
 - Яким чином розподілити посадові обов'язки?
 - Як побудувати роботу закладів позашкільної освіти?
 - Яким має бути формат методичної підтримки шкіл громади?
 - З чого починати оптимізацію мережі закладів освіти?
 - На основі яких даних провести аналіз ситуації шкільної мережі громади?
- Як побудувати ефективний діалог з батьківськими громадами у віддалених селах?

З 2016 року на рівні громад став напрацьовуватися практичний досвід вирішення тих чи інших проблем для забезпечення ефективного управління освітою.

Створення об'єднаних громад надає жителям сіл широкі можливості для формування своєї унікальної та ефективної системи управління освітньою сферою, яка в кінцевому рахунку допоможе підвищити якість освітніх послуг і заощадити кошти громад.

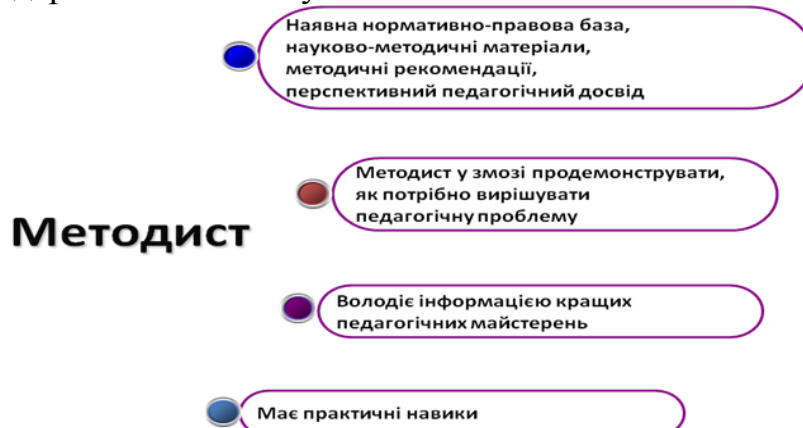
Зміни в Бюджетному і Податковому кодексах дають їм можливість отримати стабільні джерела доходів і перейти на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Це дасть місцевим органам влади можливість:

- подолання проблем, які накопичились в секторі освіти через велику кількість малокомплектних і водночас затратних шкіл у сільських регіонах;
- початок реалізації власної і справжньої стратегічної політики освітніх послуг шляхом оптимізації шкільної мережі;
- створення нової системи методичної служби;
- впровадження нової структури позашкільного розвитку.

Але головним критерієм освітніх закладів ОТГ є якість освіти.

Сенс створення ефективного управління освітою у громаді полягає в тому, щоб, з одного боку, забезпечити рівні шанси для всіх учнів, незалежно від ставлення до освіти їхніх батьків і місця проживання родини. А з іншого – постійно залучати батьківську громадськість до партнерства заради дітей і таким чином підвищувати обізнаність батьків щодо якісної освіти та її значення у житті дітей.

У процесі створення методичної служби рекомендується вивчати реальне навантаження на кожного працівника служби в залежності від потреби їхніх послуг серед педагогічних працівників закладів освіти. Головна функція методистів – підтримка вчителів у забезпеченні якісного освітнього процесу.



Щоб передбачити, на які результати організації навчально-виховного процесу в громаді ми через 10 – 15 років можемо вийти, наведемо приклад одного з гмінів Великопольського воєводства (Польща).

В гміні проживає 10 тисяч населення на площі 26,5 тис. га землі. Вони мають 600 суб'єктів економічної діяльності. В 2010 році було отримано 10 % прибутків, а в 2012 році – 29 %. В 2017 році тільки на ремонт доріг витратили 600 тисяч злотих, що еквівалентно 4,2 млн гривень. В столиці гміни проживає 5 тисяч жителів, всього в гміні 17 населених пунктів. Якщо в 1990 році було 7 початкових шкіл, то після оптимізації залишилося 2, але високого рівня.

Тут розпочали оптимізацію мережі, забезпечуючи роботою вільних педпрацівників.

Використано фінансовий ресурс від Євросоюзу, побудовано якісні дороги, придбано необхідну кількість автобусів. Доїжджають до навчального закладу понад 500 учнів та вчителів на відстані від 3,5 км до 18 км.

У кожному гміні, як і в цілому у Польщі, спостерігається погіршення демографічної ситуації. Проте в кожному населеному пункті є клуб, бібліотека, культурний центр. Споруди, які звільнилися, задіяні заняттями з молоддю. Тут займаються з дітьми з особливими освітніми потребами. Окремі приміщення пристосовані під соціальні квартири, де проживають вчителі, які вийшли на пенсію.

В центральній школі гміни навчається 620 учнів. З 1 класу вони вивчають дві іноземні мови (англійську і німецьку).

Гміна якісно фінансує позакласну роботу. В двох школах працює 30 різнопланових гуртків, на що протягом року витрачається 500 тис. злотих (3,5 млн гривень). Це розглядається як інвестиція в наступні покоління.

Всі навчальні заклади мають спортивні майданчики з сучасним спортивним покриттям та якісним обладнанням і інвентарем. Окрім того, є спортивні кімнати для гімнастики, спортивної ритміки, настільного тенісу і т. п.

Фінансування закладів здійснюється з державної субвенції та окремих дотацій для дитсадків, нульових класів, на підручники. Гміна також приймає участь у співфінансуванні, в т. ч. на позашкільні заняття.

З розрахунку на 1 дитину протягом року витрачається 13380 злотих, що відповідає 93660 гривням.

За капітальні ремонти в закладах освіти відповідає гміна, а поточні ремонти – директор закладу.

Фінансування підвищення кваліфікації вчителів відбувається через гміну, але політику тут виробляє і забезпечує директор навчального закладу.

У кожній школі налагоджено харчування учнів з розрахунку 8,5 злотих на одного (60 грн), половину вартості якого сплачують батьки.

У якості фінансової підтримки залучаються і батьківські кошти (30 злотих на рік), але вони використовуються на нагородження учнів, організацію екскурсій та допомогу дітям в скрутних ситуаціях.

Талановиті учні мають стипендії.

Діти з особливими освітніми потребами навчаються в школі за індивідуальним планом, за що відповідає директор школи.

Депутати гміни розробляють стратегію розвитку навчального закладу і за участю громади вирішують проблеми його фінансування.

Управлінські функції у галузі освіти гміни виконує заступник війта гміни з гуманітарних питань, начальник відділу освіти та один інспектор.

Керівникам навчальних закладів надані великі повноваження і самостійність під гаслом – «Робіть!».

До речі, директори і їхні заступники не мають уроків, вони менеджери освіти.

В навчальних закладах працює логопед, психолог.

Таке сьогоднішня освіта польської гміни.

В Україні з жовтня 2016 року створено «Центр розвитку місцевого самоврядування» (ЦРМС) та 24 відокремлені підрозділи ЦРМС – Регіональні центри (РЦ), які фінансуються Програмою «U-LEAD з Європою». Програма «U-LEAD з Європою» спільно фінансується Європейським Союзом та країнами-членами, а саме: Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією. Регіональні центри виконують такі завдання:

- забезпечують ефективність місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг;

- надають тематичні експертні рекомендації, а також організують навчання з питань стратегічного планування;

- сприяють побудові діалогу, комунікації та підтримці інформаційно-просвітницьких ініціатив, що пояснюють реформи децентралізації та регіональної політики і спеціально розроблені для різних цільових груп.

Децентралізація, утворення громад має велике політичне значення. Важлива зміна свідомості в громаді, де кожен її член має свою значимість, від якого залежить наповнення бюджету громади, її успіх.

В Україні вже створено понад 40 % об'єднаних територіальних громад. Реформа децентралізації влади має на меті створення сучасної європейської системи місцевого самоврядування в Україні, керувати якою будуть демократично обрані ради [3, с. 11]. Важливим знаменником є ступінь довіри до органів місцевого самоврядування щодо їхньої здатності професійно управляти місцевою шкільною мережею і приймати стратегічні рішення. Нерівний досвід, спроможність та готовність різних громад ставить нас перед складним викликом. І кожна громада має знайти свою унікальну модель розвитку освітнього простору для надання якісних освітніх послуг.

Література

1. Закон України «Про освіту» від 27.09.2017 р. № 2145-VIII.
2. Нова школа у нових громадах: посібник з ефективного управління освітою в об'єднаних територіальних громадах./ А. Сеїтосманов, О. Фасоля, В. Мархлевський – К., 2017. – С. 3.

3. Герчинський Я. Фінанси освіти в Україні: окремі стратегічні питання /Я. Герчинський – ТОВ Видавництво «Юстон», 2017. – С. 11.

4. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII.