

Айдер Сеїтосманов

Експерт шведсько-
українського проекту
“Підтримка децентралізації
в Україні”

Олег Фасоля

Директор Департаменту
освіти і науки Хмельницької
ОДА

Войцех Мархлевський

Експерт шведсько-
українського проекту
“Підтримка децентралізації
в Україні”

СТРАТЕГІЯ

розвитку потенціалу громад у сфері управління освітою

ЗМІСТ

1.	Огляд ситуації	2
1.1.	Проблеми розвитку сільських територій	2
1.2.	Освіта, як один з основних викликів децентралізації	3
1.3.	Професійна підготовка у сфері управління освіти	4
1.4.	Результати проекту «Підтримка децентралізації в Україні»	6
2.	Мета Стратегії	6
3.	Завдання	7
4.	Цільові групи:	8
5.	План дій	8
6.	Очікувані результати	9
	Додаток 1. Проблемні чинники системи середньої освіти в сільській місцевості України.....	10

1. Огляд ситуації

1.1. Проблеми розвитку сільських територій

- ❖ Згідно з Концепцією Уряду України щодо децентралізації, формування ефективного місцевого самоврядування в сільських регіонах буде досягнуто шляхом передачі на місцевий рівень значних управлінських і фінансових повноважень.
- ❖ Вперше в історії місцевого самоврядування України, обсяг повноважень, які отримують об'єднані територіальні громади (ОТГ) дозволяють їм виконувати всі управлінські функції для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку своїх територій. На початок 2017 було створено 367 громад в 24-х областях України.
- ❖ Незважаючи на високий політичний пріоритет реформи по децентралізації і динамічний процес створення громад, існують суттєві виклики. Серед них:
 - Відсутність єдиної політики і фрагментарність підтримки процесу створення громад на обласному і районному рівні
 - Низький рівень управлінського потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування в сільських регіонах
 - Слабкі традиції місцевої демократії та продовження практики непрозорих командно-адміністративних методів управління на місцевому рівні
 - Відставання законодавчого процесу від актуальних потреб правового регламентування управлінської діяльності органів самоврядування об'єднаних громад
- ❖ Як результат, вже є деякі негативні прояви перерахованих вище викликів. Наприклад, в умовах політичної підтримки Урядом України процесу децентралізації, за два роки реформ досі існує проблема значної «мозаїчності» створення ОТГ в регіонах

(Дніпропетровській області створено 33 ОТГ, в Полтавській – 19, а в сусідніх Харківській та Кіровоградській областях – 3 і 5 відповідно).

- ❖ У багатьох областях стали проявлятися дублювання діяльності та конкуренція між органами самоврядування громад і районними адміністраціями. Створилися громади, в яких вплив на місцеве самоврядування з боку регіонального бізнесу більший ніж, вплив самого населення. Мають місце факти започаткованих судових справ щодо посадових осіб місцевого самоврядування ОТГ.

1.2. Освіта, як один з основних викликів децентралізації

- ❖ За статистичними даними, наразі в сільській місцевості проживає 13 млн. 365,4 тис. жителів, з яких діти шкільного та дошкільного віку складають біля 1 млн. 200 тис. учнів. Зараз, кількість учнів які навчаються у ЗНЗ в освітній мережі ОТГ складає приблизно 10% від загальної численності. Одночасно, треба вказати, що залежність системи середньої освіти від загальних негативних соціально-економічних чинників в сільських регіонах призвело до значного погіршення якості навчання (*див. Додаток 1. Проблемні чинники середньої освіти в сільській місцевості*).
- ❖ **Забезпечення якісних освітніх послуг є однією з найбільш важливих і соціально чутливих завдань об'єднаних громад.** Майже в кожній громаді послуги освіти стосуються не менше 30% населення громади (діти, їх батьки, вчителі, шкільні адміністрації, непедагогічні працівники та інші), освіта складає до 45% видаткової частини місцевого бюджету, діяльність освітньої мережі забезпечує постійною роботою до 25% працездатного населення громад.
- ❖ Ще одним викликом для ефективного управління освітою в громадах є відсутність у представників місцевого самоврядування стратегічного бачення своєї громади. Як вже зазначалося вище, сфера освіти має масштабну соціальну значимість. Однак **лідери громад не мають чіткого розуміння, яких саме довгострокових результатів системи освіти вони хочуть досягти.** Тому, їх діяльність більшою мірою спрямована на виконання операційного управління для утримання мережі шкіл. Питання впливу змісту освіти на соціально-економічний розвиток громади, її згуртованості

і визначенню конкурентоспроможних напрямів, на порядку денному не стоїть.

Наприклад, оптимізація є важливим підходом покращення якості освіти в сільських школах. План оптимізації є довгостроковим надзвичайно актуальним завданням. Але, оптимізацією шкільної мережі лідери громад починають займатися в разі виявлення факту дефіциту бюджету і тільки у горизонті одного року. Таким чином, відсутність у лідерів громад довгострокового бачення розвитку сфери освіти не дозволяє їм прогнозувати шкільну мережу на 5-6 років і таким чином попереджувати виникнення соціальної напруженості.

- ❖ Оцінюючи соціальний масштаб сфери освіти в сільських громадах, можна стверджувати, що забезпечення якості освітніх послуг стануть одними з головних критеріїв, за якими українське суспільство буде оцінювати успішність реформ в країні.
- ❖ Досвід діяльності громад за 2016 рік показав, що саме створення **ефективного управління освітою та забезпечення якісних послуг виявилось надзвичайно складним завданням для органів місцевого самоврядування громад.**

1.3. Професійна підготовка у сфері управління освітою

- ❖ Управління освітою в громадах є компетенцією органу місцевого самоврядування, яка включає реалізацію всіх типових функцій місцевої влади (аналізу, планування, забезпечення ресурсами, контролю якості, організації, координації, мотивації).
- ❖ З іншого боку, специфіка змісту системи освіти (розробка навчальних планів, тарифікація, атестація вчителів і школи, організація незалежного оцінювання, проведення позашкільних заходів) потребує для управління освітою в громадах спеціалізованої навчально-методичної підтримки.
- ❖ Тому, розвиток управлінського потенціалу місцевої влади в сфері освіти на регіональному рівні одночасно охоплюється: (а) професійною перепідготовкою з боку Центрів підвищення професійної кваліфікації державних службовців і посадових осіб

органів місцевого самоврядування (ЦППК)¹, (b) безперервною навчально-методичною підтримкою Інститутів післядипломної педагогічної освіти (ІППО).

- ❖ Кожен з цих установ має статутні завдання щодо професійного розвитку системи управління освітою на місцевому рівні, ліцензію на надання відповідних освітніх послуг, регулярне фінансування з обласного бюджету на поточну навчально-методичну діяльність у формі семінарів, тренінгів тощо.
- ❖ Однак, як показав вибірковий аналіз навчальних програм і звітів за результатами діяльності за 2015-2016гг., **ІППО та ЦППК поки не мають будь-яких спеціалізованих курсів для органів місцевого самоврядування в сфері управління освітою в громадах.**
- ❖ Проблема полягає в тому, що методи і підходи управління освітою, які можуть бути корисними для громад, в даний час напрацьовуються на рівні самих громад. Для того, щоб напрацьовану практику перенести в зміст курсів і навчальних програм, методисти ІППО та ЦППК повинні збирати і систематизувати досвід управління освітою в громадах. Такого роду робота не проводитиметься.
- ❖ Ще однією проблемою є значний дефіцит експертів, які одночасно мають теоретичні і головне, практичні знання в сфері освіти і системи місцевого самоуправління в сільській місцевості .
- ❖ В даний час, різні проекти, на прохання Уряду України і підтримки міжнародних донорських програм, реалізують діяльність щодо підвищення потенціалу лідерів громад в різних секторах децентралізації. Однак ініціативи проектів мають фрагментарний і несистемний підхід, що створює ризики життєздатності досягнутих результатів проектів. У діяльності проектів теж є проблема дефіциту секторальних експертів, в тому числі в сфері освіти.

¹ Засновниками ЦППК, як правило, є обласні адміністрації. Засновниками ІППО є обласні ради

1.4. Результати проекту «Підтримка децентралізації в Україні»

- ❖ З 2015 року, SKL International в рамках шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» підтримує реформи в Україні. З листопада 2015 р., експертами проекту було застосовано підхід поетапної апробації міжнародних практик в управлінській діяльності громад у сфері освіти.
- ❖ В якості базового регіону була обрана Хмельницька область, в якій на той момент створено 22 об'єднані громади. В області було обрано 5 пілотних громад і налагоджено ефективну експертну співпрацю з Департаментом освіти і науки ОДА та регіональним офісом реформ. Результати апробації у сфері управління шкільною освітою на кожному етапі аналізувалися на регіональному рівні.
- ❖ Напрацьовані матеріали були систематизовані в *«Методичні рекомендації щодо ефективного управління освітою»*, які тиражуються серед громад багатьох областей України. Загальна кількість поширених копій в друкованому і електронному вигляді рекомендацій досягла більш ніж 5000 екземплярів.
- ❖ З метою поширення напрацьованого експертами проекту досвіду по управлінню освітою, починаючи з березня 2016 року було проведено регіональні семінари у форматі «рівній рівному» для більш ніж 480 керівників освіти ОТГ в 14 областях України.
- ❖ Незважаючи на досягнуті результати проекту «Підтримка децентралізації в Україні», обмежені експертні ресурси, не дозволяють охопити всі громади України. Завдання одночасного охоплення програмою навчання громад ускладняється каскадним процесом створення громад (листопад 2015 – вибори у 159 громадах, грудень 2016 - 177 громад, квітень 2017 року - 40 громад).

2. Мета Стратегії

Відзначення і реалізація підходів, дій і ресурсів для створення сталої регіональної системи підготовки представників органів місцевого самоврядування об'єднаних громад у сфері ефективного управління освітою

3. Завдання

- 3.1 Підготовка посібника, в якому будуть надані практичні рекомендації по всьому циклу управління освітою в громадах (створення органу управління освітою, аналіз мережі шкіл, розробка плану оптимізації і вибір сценаріїв, реалізації комунікаційної стратегії з громадськістю, розробка Стратегії освіти в громадах)
- 3.2 Проведення регіональних семінарів в областях України для керівників відділів освіти громад і районних адміністрацій. Незважаючи на те, що експерти проекту вже провели 14 семінарів, створення нових громад вимагає повторення даних заходів в тих областях, де кількість нових громад збільшилася в 2-3 рази.
- 3.3 Створення Навчально-методичного Центру, який буде збирати, систематизувати інформацію в форматі записів Баз даних і забезпечувати онлайн доступ до всіх корисних практик, що стосуються управління освіти в громадах. Центр буде створений на базі однієї з громад.
- 3.4 Створення регіональних груп експертів-тренерів, шляхом проведення серії їх 4-х тренінгів для тренерів. ToT забезпечить підготовку регіональних консультантів, які представляють такі профільні організації:
 - Регіональні інститути педагогічного післядипломної освіти
 - Департаменти / управління освіти ОДА
 - Регіональні центри підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування
 - Асоціації об'єднаних громад
- 3.5 Проведення семінару для представників регіональних офісів міжнародних проектів за методами фасилітації для консультативної та тренінгової підтримки громад у сфері освіти².

² В даний час, в областях України працюють мережі консультантів по децентралізації проектів U-Lead (EC), ПУЛЬС (USAID), ДОБРЕ (UASID).

- 3.6 Організація навчально-ознайомчих поїздок регіональних груп (10-12 учасників від кожної області) в Польщу за спеціально розробленою програмою.

4. Цільові групи:

- Керівники органів управління освітою ОТГ
- Методисти і лектора ІППО
- Фахівці управлінь / департаментів освіти і науки ОДА
- Методисти і лектора ЦППК державні службовці і посадові особи МС
- Експерти Асоціації об'єднаних громад

5. План дій

№	Назва завдання	Періодичність виконання
1.	Експертне супроводження громад Хмельницької області та проведення спільного (з Департаментом освіти і науки), аналізу управлінських практик громад	регулярно у період 2016-2017 рр.
2.	Моніторинг, збір і систематизація корисних практик в сфері управління освітою ОТГ (Додаток 1. Структура опису практики)	регулярно у період 2016-2017 рр.
3.	Проведення регіональних семінарів для новостворених громад зі створення органів управління освітою (Додаток 2. Програма-презентація семінару, Додаток 3. Методичні рекомендації щодо створення ОУО)	регулярно 32 семінарів у період 2016-2017 рр.
4.	Створення бази даних корисних практик в сфері управління освітою та забезпечення до неї онлайн доступу представників самоврядування об'єднаних громадах (Додаток 4. Опис структури онлайн платформи кращих практик)	постійно, не менш ніж 50 практик у період 2017 рр.
5.	Організація навчально-ознайомчих поїздок до Польщі по спеціально апробованій в 2016 році програмі в сільських релевантних областях (Додаток 5. Структура та організація ознайомчих візитів до Польщі)	регулярно у період 2016-2017 рр.
6.	ТОТ для методистів Інститутів післядипломної педагогічної освіти (Додаток 7. Деталізована програма тренінгу)	3 тренінги: березень, червень, жовтень у період 2017 року

7.	ТОТ для спеціалістів Управлених/департаментів освіти ОДА (Додаток 6. Деталізована програма тренінгу)	3 тренінги: березень, червень, жовтень у період 2017 року
8.	ТОТ для методистів Центрів підвищення професійної кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів МС (Додаток 8. Деталізована програма тренінгу)	1 тренінг: квітень у період 2017 року
9.	ТОТ для представників Асоціації громад (Додаток 9. Деталізована програма тренінгу)	2 тренінгу: квітень, жовтень у період 2017 року
10.	Семінар для представників регіональних офісів міжнародних проектів (Додаток 10. Деталізована програма тренінгу)	травень 2017 р.

6. Очікувані результати

- Підготовлено та розповсюджено серед громад накладом 8000 копій, посібник з ефективного управління освітою, які мають всі етапи менеджменту в даному напрямку.³
- Сформовано базу даних і доступна онлайн платформа практик управління освітою в громадах, які мають не менше 50 по 12 практик-за ключовими напрямками.
- Підвищено знання не менш ніж 600 представників місцевого самоврядування та районних адміністрацій про управління освітою в громадах.
- Навчені, не менше ніж 60 регіональних експертів, по темі управління освітою в громадах, що представляють релевантні навчально-методичні установи на рівні області.
- Створено не менш ніж 12 регіональних груп лекторів-консультантів.⁴
- Забезпечена стала навчальна та консультативна діяльність профільних регіональних установ не менше ніж у 12 областях України щодо підвищення кваліфікації лідерів громад в сфері управління освітою.

■ ³ Створення органу управління освітою, збір і аналіз даних, розробка Плану оптимізації, розробка і реалізація Стратегії освіти в громаді, Проведення комунікаційної кампанії.

■ ⁴ Діяльність яких будуть фасилітуватися представниками Асоціації об'єднаних громад і / або представниками регіональних офісів міжнародних проектів

Додаток 1. Проблемні чинники системи середньої освіти в сільській місцевості України

1. Велика кількість малокомплектних сільських шкіл, які не можуть забезпечити якісну освіту дітей шкільного віку. Порівняння узагальнених даних результатів ДПА у формі ЗНО вказує, що рівень знань учнів сільських шкіл майже в 2 рази поступається рівню знань учнів міських шкіл з таких ключових предметів, як «українська мова та література» і «математика».
2. Класи з малим наповненням (що характерно для малокомплектних шкіл) не дозволяють розвивати у дітей такі важливі компетенції для сучасного глобалізованого суспільства, як ефективна комунікативна здатність, вміння працювати в команді, проактивність в умовах конкуренції, готовності до постійного навчання, яке диктується динамічними змінами на ринку праці.
3. Застаріла і неекономічна архітектура шкільних будівель, технічне зношення інфраструктури і непропорційна завантаженість навчальних приміщень призводять до додаткових витрат на утримання мережі шкіл. Тому шкільні адміністрації більшою мірою зайняті вирішенням інфраструктурних проблем, а не управлінням навчально-виховним процесом.
4. Значна (понад 40%) видаткової частини бюджету громад використовується на забезпечення надання освітніх послуг. Малокомплектні школи є найбільш затратними комунальними установами (в перерахунку на одного учня). Надмірні витрати на їх утримання позбавляє можливості реінвестування коштів громади у розвиток шкіл, які забезпечують більш високу якість освітніх послуг і як результат – більш високу якість знань учнів.
5. Система середньої освіти є одним з найбільших роботодавців у сільській громаді, яка забезпечує близько 20-25% постійних робочих місць. Тому, закриття малокомплектних шкіл (з причини неможливості бюджетного утримання і забезпечення ними якості освітніх послуг) викликає соціальну напругу серед вчителів.
6. Необхідність оптимізації шкільної мережі, пониження статусу ЗНЗ, перевезення учнів помилково асоціюється у сільських жителів з початком зникнення їхнього села. Очевидно, що питання закриття або пониження ступеня їх навчального закладу до статусу початкової школи є неминучим наслідком багаторічної економічної депресії даної території, безробіття і стрімкого зменшення населення в цілому.

7. Сільські школи знаходяться на значній відстані одна від одної, а низька якість доріг між багатьма сільськими населеними пунктами призводить до проблем безпеки підвозу учнів та погіршення технічного стану шкільних автобусів, що в свою чергу обмежує можливості ефективної оптимізації шкільної мережі на основі моделі «опорних шкіл».
8. Мала кількість вчителів у малокомплектних школах не сприяє створенню творчої професійної конкуренції серед вчителів, що в свою чергу обмежує розвиток педагогічних інновацій в сільській школі, впровадження нових форм і методів навчання.
9. Низька заробітна плата вчителів, як наслідок вимушене використання свого позаурочного часу для робіт у підсобних господарствах для поліпшення матеріально-фінансового становища своїх сімей. Таким чином, вчителі в сільській місцевості змушені замість підвищення своєї професійної майстерності займатися низькопродуктивною фізичною працею.
10. Викладання багатьох навчальних предметів педагогами-нефахівцями через неможливість забезпечення повного навантаження вчителів-фахівців призводить до зниження якості викладання предметів, неможливості забезпечення повноцінного профільного навчання учнів у старшій школі і, як наслідок, зниження якості знань, які мають учні.
11. Слабка мотивація роботи в сільській школі серед випускників педагогічних університетів, і як результат - високий відсоток вчителів пенсійного віку і обмежені можливості місцевої влади для вибору найму більш кваліфікованих вчителів.
12. Система позашкільної роботи в основному охоплює дітей районних центрів. Діти з віддалених сіл через слабе забезпечення громадського транспорту та поганої якості доріг фактично не залучені до діяльності позашкільних установ.
13. Економічне становище більшості сільських жителів не дозволяє їм переїхати в благополучні міста, де населення має доступ до більш якісних освітніх послуг. Це означає, що сільські жителі можуть вважатися уразливою групою населення і держава має негайно розробити і реалізувати комплекс заходів для вирішення перерахованих вище проблем.