

О. Р. Шимко

аспірантка кафедри
Навчально-наукового інституту публічного управління
та державної служби
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

У статті визначено особливості публічного управління зарубіжних країн, зокрема проаналізовано досвід трьох європейських країн, які за результатами міжнародного опитування PISA-2018 увійшли до 10 країн з відмінними показниками. Серед цих країн: Естонія, Фінляндія та Польща. Розглянуто успішний досвід побудови системи управління освітою на демократичних засадах, у співпраці з владою та громадянським суспільством. Для цього було проаналізовано компетенцію органів державного самоврядування, основні підходи до фінансування освіти та участь громадянського суспільства в управлінні освітою. Виявлено, що освіта в цих країнах є одним із пріоритетів держави та громадськості. Визначено характерну для цих країн тенденцію: держава гарантує безкоштовну освіту та рівний доступ до якісної освіти. Визначено типові механізми та основні джерела фінансування для кожної країни. Підкреслено, що зарубіжні країни використовують різні форми та методи у сфері управління освітою.

Досліджено процеси розподілу повноважень та формування і реалізацію політики у сфері освіти, залучення громадянського суспільства до управлінських процесів, залучення батьків та учнів до управління школою. Виявлено деяку схожість повноважень у сфері освіти на рівні територіальної громади як у Естонії, Фінляндії так і Польщі. Всі органи державного самоврядування зобов'язані забезпечити дошкільну, початкову та базову освіту; організувати транспорт, харчування учнів; утримувати будівлі закладів освіти, забезпечити матеріальні та технічні ресурси; встановити, видалити та при необхідності реорганізувати навчальні заклади; призначити директорів навчальних закладів.

Визначено основні підходи до управління освітою на рівні територіальної громади, які можуть бути реалізовані в Україні, зокрема: участь органів місцевого самоврядування у доборі кваліфікованих кадрів у закладах освіти; фінансова незалежність закладів освіти; поповнення шкільного бюджету шляхом надання додаткових платних послуг; залучення аутсорсингових компаній до виконання окремих повноважень; забезпечення мотивації висококваліфікованих педагогів до роботи в сільських закладах освіти; створення національного реєстру, який міститиме вичерпну інформацію про заклади освіти незалежно від підпорядкування.

Ключові слова: державне управління, органи місцевого самоврядування, громадянське суспільство, освітні послуги, освіта, розвиток.

Постановка проблеми. Зміни, які переживає наше суспільство сьогодні, є обов'язковими для економічної стабільності і розвитку освіченості нації. Одна з головних реформ, яка сприятиме ефективному управлінню у сфері освіти на всіх державно управлінських рівнях – це адаптація освітньої системи до сучасних вимог. Дослідження тенденцій та орієнтирів розвитку освіти та вдосконалення системи управління освітою в розвинених країнах, має важливе значення для модернізації освіти нашої країни, зокрема надає перспективи для прогнозування, визначення

ймовірних ризиків, а також для ефективного управління освітою на державному, регіональному та місцевому рівнях. У процесі здійснення реформ особливої актуальності набуває досвід зарубіжних країн, які вдало вирішують проблемні питання в сфері освіти та успішно управляють нею у концепції державно-громадського партнерства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемам міжнародного досвіду поширення управління освітою на місцевому рівні присвятили свою роботу вітчизняні та іноземні науковці до

яких слід віднести: С. Григанська, Н. Протасова, В. Луговий, Є. Лебідь, Ю. Молчанова, та ін. Проте питання формування та реалізації державно-громадянського управління освітою в зарубіжних країнах залишається недостатньо вивченим.

Ціль статті полягає у здійсненні ґрунтовного аналізу взаємодії органів державної влади і громадянського суспільства та визначені основних підходів, які можна імплементувати в Україні.

Виклад основного матеріалу. У розвиненому громадянському суспільстві влада залежить від громадян, оскільки громадськість має вплив на планування роботи органів влади та прийняття управлінських рішень. За результатами міжнародного опитування PISA-2018 у Топ-10 країн з відмінною продуктивністю увійшли Естонія, Фінляндія та Польща [5]. Варто звернути увагу на те, що Естонія – країна колишнього Радянського Союзу, яка була приєднана до Європейського Союзу у 2004 році. Фінляндія є основою освітньої реформи «Української нової школи». Польща – значний український партнер, схожа за адміністративно-територіальним устроєм.

Отже, необхідно зупинитися на деяких аспектах адміністрування освіти зарубіжних країн, зокрема, «повноважень органів місцевого самоврядування (далі – ОМС)» [5] у сфері освіти; базових підходах до фінансування закладів дошкільної, середньої та загальної освіти та участі громадськості в управлінні освітою.

Естонія. Зазначена країна славиться величезним числом зареєстрованих громадських організацій, які являють собою створені у порядку приватної ініціативи некомерційні організації та фонди, як приклад в Естонії існує фонд Noored Kooli («Молодь у школу»), завданням якого є надихнути кращих випускників університетів прийти на роботу до школи, де їх талант необхідний найбільше. Як і в інших країнах, надання громадських послуг – один з найпомітніших видів діяльності організацій в Естонії. Громадські організації пропонують широкий вибір послуг у сфері освіти та інших галузях, як соціальна допомога, консультування, навколишня культура і спорт, місцевий розвиток і так далі.

Доцільно наголосити, що в Естонії чітко визначено розподіл повноважень між державною, місцевою владою та школою. Місцева влада – несе основну відповідальність за доступність загальної освіти «від дошкільної до загальної середньої освіти» [7]. Місцева влада є головним засновником муніципальних шкіл компетенції, до яких це може стосуватися:

педагогічні програми розвитку освіти в межах своєї адміністративної юрисдикції та її здійснення; створення, планування та закриття муніципалітетів освітніх та обслуговуючих закладів, фінансове забезпечення; призначення/звільнення директорів установ які знаходяться під їх юрисдикцією; надання транспорту студентам та викладачам; надання медичної допомоги та харчування дітей у школі.

Держава надає безкоштовну загальну середню освіту. З цією метою з державного бюджету у вигляді освітньої субвенції виділяються кошти як муніципальним та приватним установам. Ці витрати націлені на заробітну плату вчителів і директорів закладів; підвищення їх кваліфікації, підручники, харчування учнів. Крім того, державою фінансуються витрати, пов'язані зі створенням у школі інтернатів. Витрати на початкову школу покриває керівний орган школи (тобто в основному місцеві органи влади або разом з приватними школами, юридична особа приватного права) [4].

Варто додати, що з місцевих бюджетів фінансуються муніципальні школи (комунальні послуги, прибирання шкіл, соціальні працівники та психологи, монтажний ремонт тощо). Для поповнення місцевого бюджету ОМС як засновники закладів освіти, можуть надавати додаткові платні послуги (абонементи на відвідування спортзалу/басейну); а також здавати в оренду приміщення (спортивні зали, басейни тощо) в позаурочний час. Установи можуть отримати благодійні пожертви або фінансову допомогу.

Також цікавим є той факт, що особливістю естонської освітньої системи можна вважати веб-національний реєстр EHIS (Естонська інформаційна система освіти), де накопичені дані про естонську систему освіти. EHIS надає інформацію про заклади освіти, студентів, вчителів (включаючи їх заробітну плату), освітні плани, права на навчання та іншу документацію [7].

Розглянувши досвід Естонії необхідно перейти до **Фінляндії**, де на муніципальному рівні, основним завданням органів влади є надання всім дітям можливість вчитися відповідно до своїх здібностей усіх дітей дошкільного та шкільного віку, у тому числі кількість дітей із особливими потребами. Дошкільна освіта обов'язкова (за рік до школи) та початкова школа (9 років). Муніципалітети мають право: розподіляти кошти на освіту; підготувати освітні матеріали через місцеві програми навчання

(відповідно до національної основної освітньої програми); створити практичні умови навчання, ефективність та якість освіти; надання транспорту; організація та проведення конкурсного відбору директорів освітніх установ [1, с. 195].

Муніципалітети несуть відповідальність за забезпечення освіти та допомогу в освіті дітей з особливими потребами відповідно до їх конкретної ситуації. Окрім організації навчання, кожна місцева влада, як правило, відповідає за соціальні послуги для студентів, у тому числі: безкоштовний шкільний обід; медичне обслуговування в школі; безкоштовне лікування зубів; послуги працівників соціальних служб та шкільних психологів. Органи місцевого самоврядування не мають юридичний обов'язок щодо організації загальної середньої освіти і професійної підготовки, але вони зобов'язані сприяти його фінансуванню. Фінські муніципалітети можуть делегувати частину своїх повноважень закладам освіти, зокрема щодо підбору персоналу та управління школами; визначити методи навчання, освітні матеріали та підручники. У Фінляндії кожен муніципалітет зобов'язаний надавати основні послуги: медико-соціальні, освітні (дошкільна та базова освіта). Фінансування основних послуг розподіляється між державою та муніципалітетами. Частка фінансування приблизно розподілена так: муніципалітет – 75%, уряд – 25% [1, с. 197].

Держава покриває витрати на шкільне харчування, студентські поїздки та медичні послуги. Муніципалітети отримують частину державних ресурсів, але найбільшим джерелом доходу є податкові надходження, оскільки муніципалітети мають право збирати податки. Державне фінансування не виділяється цілеспрямовано. Тому муніципалітети мають повну автономію розподіл факультетів між різними базовими службами, такими як медичні, соціальні та освітні. Розрахунок потреб для отримання базової освіти у Фінляндії розраховується за формулою, яка включає основний орієнтир: вартість навчання на одного студента; кількість жителів муніципалітету у віці від 6 до 15 років; віддаленість муніципалітету, фактори населення (густота населення, вік, населення та інвалідність у кожному регіоні).

Варто зазначити, що Урядова програма Фінляндії «Право на навчання – рівний початок освітніх шляхів на 2020–2022 роки» охоплює дитяче та початкове навчання, що включає проекти, які забезпечують рівний доступ та якість

освіти в освітніх програмах, спрямованих на зменшення відмінностей пов'язаних із соціально-економічним походженням дітей, статтю та імміграцією.

Необхідно підкреслити, що у Фінляндії, велике значення приділяють розширенню та покращенню діалогу між державою та громадянським суспільством в освітній сфері. Приблизно 75% фінів коли-небудь перебували хоча б в одній громадській організації, (муніципальні коледжі, центри освіти для дорослих, літні університети та освітні центри, які пропонують курси у справі питань демократизації освіти) [2, с. 31]. Хоча всі міністерства взаємодіють із громадянським суспільством у сфері своїх інтересів, додатково у структурі Міністерства юстиції Фінляндії організовано підрозділ демократії, даний підрозділ, сприяє співпраці між громадянським суспільством та державою. Рада складається з представників різних міністерств, лобістських організацій, асоціації округної та місцевої влади Фінляндії, некомерційних та волонтерських організацій.

Необхідно також звернути увагу на досвід **Польщі**, де доволі плідно працюють окремі організації, діяльність яких спрямована на впровадження громадського управління у закладах освіти: громадська Адміністрація, Соціальна поліція, Національна охорона. У справі демократизації освіти в Польщі значний внесок роблять і громадські об'єднання. Найбільш активною є Асоціація лідерів локальних груп (Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, Warszawa) [6, с. 19], що прагне зміни якості суспільних сфер життя, передовсім – освіти, та активної участі громадян у перетворенні усіх її галузей (вільний доступ до інформації, запобігання корупції та ін.) [6, с. 19].

Слід зазначити, що в Польщі найнижчий рівень адміністративного поділу є гміни. До власних повноважень гмін належать: створення та управління дитячими програмами; обслуговування інституційних будівель освіти; надання транспорту для студентів; призначення на посаду керівника закладу освіти.

Доцільно звернути увагу, що початкова школа в Польщі – це 8-річна школа, яка поділяється на два етапи: перший етап – навчання у 1–3 класах, другий етап – навчання у 4–8 класах. У польській системі освіти відповідальність за управління школою або установою залежить від однієї людини – керівника школи (закладу). Загальна освіта в основному фінансується (91%) за рахунок

державного бюджету [8]. Витрати на освіту, що охоплює комуни, складається з кількох джерел: освітні стипендії, субсидії, власні доходи муніципалітетів, а також через фонди ЄС. Більша частина цієї суми – це освітній грант, який не має прямого цільового призначення. При цьому враховується кількість учнів у польських школах і використовується так званий «Стандарт А» – розмір витрат на навчання одного учня у великому місті. Проте на загальний розподіл гранту впливає близько 40 показників – сільська школа чи місто, чи навчаються там представники національних меншин, чи є там діти з особливими потребами та інші. Отже, можна сказати, що гроші на навчання студентів в Польщі різняться.

Кожна гміна отримує цю суму у перерахунку на кожного учня, тому школи змагаються за кожного учня. Держава фінансує приватні школи через освітню субвенцію, яку гміна передає приватному закладу освіти і контролює витрати. Цільові дотації спрямовуються на дошкільну освіту, придбання підручників та освітніх матеріалів, на матеріальну соціальну допомогу, на організацію догляду за дітьми до 3 років.

Варто додати, що регіональні ресурси ЄС витрачаються на забезпечення рівного доступу всіх учнів до загальної освіти. Але, фонди ЄС направляють кошти не в бюджет гміни напряму, а на певні проекти. Їх на конкурсній основі відбирає керівництво воеводства. При цьому, часто ці проекти ведуть різні громадські організації та неприбуткові організації. Оскільки сума освітньої субвенції на кожну гміну вираховується з розрахунку на 1 учня, це змушує їх оптимізувати свої видатки – об'єднуються школи, класи. Якщо ж гміни цього не роблять, то просто матимуть додаткові витрати [3, с. 175].

Слід зазначити, що держава встановлює мінімальну заробітну плату для вчителів, передбачену «Карткою вчителя». Крім того, є доплати, які здійснюють територіальні громади. Для підтримки статутної діяльності для школи або установи (придбання спортивної форми для учнів школи, допомога дітям із малозабезпечених сімей; додатковий відпочинок) [3, с. 175].

Отже, можна констатувати деяку схожість повноважень у сфері освіти на рівні територіальної громади як у Естонії, Фінляндії так і Польщі. Всі органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечити дошкільну, початкову та базову освіту; організувати транспорт, харчування учнів; утримувати будівлі закладів освіти, забезпечити матеріальні та технічні ресурси;

встановити, видалити та при необхідності реорганізувати заклади освіти; призначити директорів закладів освіти.

В Естонії органи місцевого самоврядування зобов'язані виконувати: контроль відвідування дітьми закладів освіти. У Фінляндії за персонал відповідає місцева влада (а можуть делегувати повноваження керівнику закладу), формують зміст освіти та забезпечують медичне обслуговування.

Значна кількість країн-учасниць PISA запроваджує спеціальні заходи для підтримання закладів освіти із несприятливими передумовами для навчання [5]. Так, популярною є практика субсидування таких закладів або мотивація до роботи в цих закладах висококваліфікованих викладачів.

Слід додати, що також є схожість у підходах до фінансування. Освіта фінансується як з державного так і місцевого бюджетів. Різниця полягає у розмірах витрат на освіту, компетенції ОМС та закладів освіти щодо розпорядження коштами на освіту.

Витрати на освіту з державного бюджету різні: освітня стипендія (Естонія, Польща), а також цільові стипендії, трансферти та дотації. В Естонії та Польщі оплата праці вчителів здійснюється з освітньої субвенції. Розрахунки видатків на освіту, зокрема освітньої субвенції обов'язково включають наповнюваність у класі. Окрім того є коефіцієнти вирівнювання, які спрямовані на те щоб незалежно від місця проживання, соціального походження, фінансової спроможності батьків тощо, діти мали рівний доступ до якісної освіти. Приватні заклади освіти також отримують державне фінансування.

Наприкінці доцільно підкреслити, що до управління освітою активно долучається громадськість. Для залучення молоді до реалізації своїх повноважень, формування активної ситуації з правами громадянина в праві окреслює права студентів на створення студентських організацій та їхню фундаментальну діяльність. Педагогічна діяльність школи, опікунської ради, батьківські програми характерні для всіх країн. Прикладом позитивних дій є батьки за кордоном, які стурбовані шкільним життям і готові вирішувати різноманітні проблеми, пов'язані з місцевим середовищем.

Висновки. Перелічені вище розвинені країни мають успішний досвід взаємодії держави з громадськістю у сфері освіти. Варто підкреслити, що зарубіжні країни використовують різні

форми та методи в зазначеній сфері. Закордонний досвід може бути корисним для України, особливо з урахуванням проблем та перешкод, з якими стикалися ці країни, коли вони, як зараз Україна, перебували на стадії реалізації окремих елементів взаємодії з громадськістю у сфері освіти.

Варто додати, що вищезазначений досвід показує, що на сучасному етапі розвитку суспільства органи влади всіх рівнів мають тісно та взаємовигідно працювати з суспільством. Тільки разом із громадськістю держава може вирішувати спільні проблеми у галузі освіти для цього необхідно: підвищити якість української освіти відповідно до європейських стандартів, де національні інтереси повинні гармонійно поєднуватися із міжнародними та зміцнювати одне одного; надати державну фінансову підтримку громадським організаціям, зокрема через створення окремого фонду, а також з метою вдосконалення державної політики розвитку громадянського суспільства необхідно запровадити механізм оцінки ефективності його виконання.

Список використаної літератури:

1. Бабічев А. В. Зарубіжний досвід із питань управління змінами в системі вищої освіти. Теорія та практика державного управління. 2017. Вип. 2. С. 192–200.
2. Батанов О. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні. Юридичний вісник. 2014. № 4. С. 25–33.
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін. Київ ; Центр політико-правових реформ, 2012. 2012 с.
4. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація і Україна. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2011. № 3. URL: <http://www.dy.nay#ka.com.ua/?op=1&z=266>
5. Національний звіт за результатами міжнародного дослідження якості освіти PISA-2018. URL: http://testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2019/12/PISA_2018_Report_UKR.pdf
6. Сікорська І. М. Удосконалення державного управління вищою освітою в контексті європейської інтеграції : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Донец. держ. ун-т управління. Донецьк, 2006. 21 с.
7. Титиш Г. Як це у них. Естонський досвід реформи середньої освіти. URL: <https://life.pravda.com.ua/society/2016/06/13/213508/>
8. Шинкарук В. Д. Аспекти українсько-польської співпраці в галузі освіти і науки. Україна – Польща: стратегічне партнерство в системі геополітичних координат : матеріали міжнар. наук. практ. конф. (Київ, 16–17 бер. 2017 р.). Київ, 2017. С. 156–158.

Shimko O. R. International experience of formation and implementation of state and public department of education

The article identifies the features of public administration of foreign countries, in particular, analyzes the experience of three European countries, which according to the international survey PISA-2018 entered the 10 countries with excellent performance. These countries include Estonia, Finland and Poland. The successful experience of building an education management system on a democratic basis, in cooperation with the government and civil society is considered. To this end, the competence of public self-government bodies, the main approaches to education financing and the participation of civil society in education management were analyzed. It was found that education in these countries is one of the priorities of the state and society. A characteristic trend has been identified for these countries: the state guarantees free education and equal access to quality education. Typical mechanisms and main sources of funding for each country are identified. It is emphasized that foreign countries use different forms and methods in the field of education management.

The processes of division of powers and formation and implementation of policy in the field of education, involvement of civil society in management processes, involvement of parents and students in school management are studied. There are some similarities in the field of education at the level of the territorial community in Estonia, Finland and Poland. All public self-government bodies are obliged to provide preschool, primary and basic education; to organize transport, food for students; maintain the buildings of educational institutions, provide material and technical resources; establish, remove and, if necessary, reorganize educational institutions; to appoint directors of educational institutions

The main approaches to education management at the level of the territorial community that can be implemented in Ukraine are identified, in particular: participation of local governments in the selection of qualified personnel in educational institutions; financial independence of educational

institutions; replenishment of the school budget by providing additional paid services; involvement of outsourcing companies in the exercise of certain powers; ensuring the motivation of highly qualified teachers to work in rural educational institutions; creation of a national register, which would contain comprehensive information on educational institutions, regardless of subordination.

Key words: *public administration, local self-government bodies, civil society, educational services, education, development.*