

Ян Герчинський (Jan Herczyński)
Інститут освітніх досліджень, Варшава, Польща
Górczewska 8, 01-108 Warsaw, Poland
jan@herczynski.eu
(+48) 501 048 500

Варіанти політики щодо фрагментарності шкільних мереж в Україні

Вступ.....	1
1. Український шлях до неефективності шкіл.....	2
2. Перспектива освітньої децентралізації.....	4
3. Жорстка бюджетна дисципліна.....	5
4. «М'які» політичні заходи для заохочення об'єднання шкіл.....	6
5. Увага до якості малих сільських шкіл.....	8
6. Програма «Мала школа» в українських умовах.....	9
Висновки.....	11

Вступ

В Україні зростає розуміння того, що багато неефективних, подрібнених місцевих шкільних мереж у сільських районах надають низьку якість освіти дітям з невеликих сіл і водночас є надзвичайно витратними для утримання (у розрахунку на одного учня). Виклик щодо раціоналізації цих мереж і забезпечення як мінімальної якості освіти, так і ефективності використання державних коштів наразі є очевидним для Уряду, Міністерства освіти і науки (МОН) та Міністерства фінансів (Мінфіну), так само як і для самих регіонів, місцевих експертів і посадовців районних і обласних органів управління освітою. Цей виклик є особливо гострим у сьогоденному контексті серйозної зовнішньої загрози стабільності Української держави та необхідності залучити до освіти всіх внутрішньо переміщених дітей.

Водночас, Уряду України доволі складно відповісти на цей виклик засобами політики. По-перше, законодавство України про освіту наділяє повноваженнями щодо закриття шкіл їх власників, тобто громади, міста і райони (які також мають право відкривати школи). Власне міністерство або обласні департаменти освіти не можуть закрити школи своїм рішенням. Навіть якщо призначені міністерством посадовці в обласних і районних департаментах освіти одержать доручення вести політику закриття шкіл, цю політику буде складно реалізувати без схвалення з боку демократично обраних рад обох рівнів.

Більш того, Україна є великою та географічно неоднорідною країною, яка має три рівні місцевого самоврядування. Це робить формулювання та впровадження освітньої політики щодо мереж шкіл доволі складним завданням. У реальності існують дуже суттєві відмінності в структурі освітніх мереж, якщо, наприклад, порівнювати урбанізовані промислові регіони Сходу та гірські або сільські регіони Заходу країни, і це лише один приклад серед багатьох чинників диференціації.

Крім цього, Україна є країною молоді демократії, в якій є чимало простору для оголошення очікувань і висловлення невдоволення з боку різних партій та груп, об'єднаних спільним інтересом. Якщо в авторитарних режимах закриття шкіл зустрічає лише мінімальне або взагалі нульове протистояння місцевих громад, в Україні громади доволі легко можуть бути почутими на рівні всієї країни. Це означає, що процес об'єднання і консолідації освітніх мереж має проходити у відкритому діалозі та шляхом обговорень, що принаймні дозволяє усім причетним сторонам зрозуміти соціальні та освітні втрати від відмови вдосконалювати шкільну мережу. Звичайно, досягнення цієї цілі є доволі складним.

Ще одним важливим аспектом є те, що в Україні питання об'єднання шкільних мереж є надзвичайно важким для обговорення, більше ніж в інших країнах, через фінансову кризу. Необхідно, але майже неможливо враховувати інтереси вчителів, яким буде дуже складно знайти роботу поза межами освітньої галузі, інтереси учнів, для яких проїзд до віддаленої школи по напівзруйнованих дорогах створює додатковий бар'єр щодо доступу до освіти, та інтереси державного бюджету, який перебуває під величезним тиском війни та економічного спаду.

Метою цієї аналітичної довідки є описати кілька потенційно можливих політичних відповідей на надзвичайно гостру проблему низької ефективності сільських шкіл в Україні. Викладене в цьому документі ґрунтується на припущенні, що ці питання, незважаючи на всю їхню складність і здатність спровокувати гострі суперечки, мають відкрито обговорюватися у професійній та спокійній манері. Спочатку буде наведено стисле (і через це поверхневе) визначення двох головних причин неефективності шкільної мережі, яка спостерігається сьогодні в Україні. Після цього буде представлено яким чином децентралізація, за умови належного впровадження, може допомогти вирішити ці проблеми. Ми також пропонуємо кілька варіантів політики, які можна обговорити зі всіма сторонами і які, ми сподіваємося, не призведуть відразу до взаємного нерозуміння та неприйняття. Таке громадське обговорення може дозволити Уряду України запровадити єдину, спільну стратегію, яка складається з корисних і цілеспрямованих політичних заходів.

1. Український шлях до неефективності шкіл

Теперішній надзвичайно небажаний стан місцевих освітніх мереж в Україні є результатом 25 років змішаних обов'язків і відповідальності в освітній галузі та незадовільного управління галуззю та бюджетом. Ці обидва чинники варто стисло розглянути.

Змішана відповідальність в освітній галузі обумовлена наявністю паралельного підпорядкування. Первісним свідченням подвійного підпорядкування є визначена в Конституції структура районів і областей, в якій місцевий (районний/обласний) виконавчий апарат відповідає як перед місцевою (районною/обласною) радою, яка визначає бюджет, так і перед

органами виконавчої влади вищого рівня, які призначають посадовців місцевих виконавчих органів. Іншими словами, посадовці на рівні районів і областей представляють як місцеве населення (через їх підпорядкування радам), так і державну владу (через процедуру призначення). Це створює плутанину та багато можливостей для місцевих політичних ігор замість того, щоб дбати про довгострокові інтереси та стратегії на якомусь одному рівні врядування. Єдиними органами місцевого самоврядування, які уникають такого подвійного підпорядкування, внаслідок чого можуть вважатися справжнім місцевим врядуванням, є міста обласного та районного значення. Усі інші українські органи місцевого самоврядування не відповідають вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування. (Нижче зазначається, що наразі українські реформатори обговорюють зміни до Конституції, які допоможуть виправити цей стан речей, натомість на даний час ці конституційні реформи ще не впроваджені.)

Показовим прикладом такої плутанини були, до минулого року, законодавчі норми, за якими поточне фінансування шкіл покладалося на райони, але рішення про закриття шкіл приймалося селами/селищами (громадами). Іншими словами, село або селище могло проголосувати за збереження школи, не беручи на себе відповідальність за її фінансування. У результаті цього протягом двох десятиліть було закрито дуже мало шкіл, незважаючи на серйозний спад народжуваності та масову міграцію до міст. Якщо говорити простими словами, в багатьох сільських населених пунктах серед мешканців поступово стали переважати літні люди та пенсіонери, але села відмовлялися закривати школи, які обслуговували дедалі меншу кількість дітей. Недивним є те, що наслідком цього процесу стала велика кількість малокомплектних шкіл з надзвичайно малими класами. На щастя, саме ця законодавча норма була скасована минулого року, але знадобиться певний час, перш ніж ефект від цієї зміни стане помітним.

Водночас, освітня галузь страждала від проблем слабких практик бюджетування та незадовільного управління. Проблема практики бюджетування в Україні полягає у відсутності жорстких бюджетних обмежень. У професійній літературі ці практики називаються дефіцитним фінансуванням бюджетних видатків; вони означають процес, у якому різні бюджетні одиниці планують свої бюджети з перевищенням очікуваних доходів, а наприкінці бюджетного року вони заявляють про недостатність коштів і вимагають додаткових бюджетних асигнувань. У цій бюджетній грі, ті, хто мають найвищий дефіцит, стикаються з найтяжчими проблемами і тому мають найбільшу вірогідність одержати найбільші додаткові кошти. В аналогічний спосіб, деякі райони та області, завдяки політичній протекції, можуть почуватися вільно в тому, щоб перевитратити кошти та виходити за межі бюджетних асигнувань, знаючи, що в листопаді чи грудні їм буде надана підтримка для уникнення бюджетного колапсу. Таким чином, ті, хто дотримується бюджетної дисципліни, дістають покарання, а ті, хто її порушують, одержують винагороду. І насправді, якщо всі розпорядники бюджетних коштів по всій країні розуміють, як це насправді розуміють в Україні, що немає жорстких бюджетних обмежень і що зрештою Міністерство фінансів знайде додаткові бюджетні кошти, стимул до перевитрат є доволі сильним. Особливо в галузі освіти, це мотивує місцевих чиновників уникати непопулярних рішень про закриття шкіл та утримувати дедалі більш неефективні місцеві освітні мережі. У такий спосіб слабка бюджетна дисципліна провокує незадовільне управління школами.

2. Перспектива освітньої децентралізації

Головним позитивним нововведенням для управління освітою в Україні, яке може бути втілено внаслідок децентралізації, є створення сильного місцевого суб'єкта, а саме демократично обраних, незалежних у питаннях бюджету місцевих урядів, які візьмуть на себе відповідальність за всі місцеві рішення стосовно мереж шкіл. Зокрема, органи місцевого самоврядування матимуть змогу приймати рішення про закриття шкіл в інтересах місцевих мешканців, не маючи подвійного підпорядкування та підзвітності, як зазначалося вище. Вони поєднуюватимуть у своїх повноваженнях і відповідальність за фінансування шкіл, і відповідальність за управління шкільними мережами. Звичайно, вони зможуть приймати рішення про збереження малокомплектних шкіл, але це рішення буде прийнято разом з рішенням про виділення додаткових коштів з власного бюджету на потреби такої школи.

Важливу мотивацію до консолідації подрібненої освітньої мережі створюють децентралізація та формула освітніх субвенцій з розрахунку на одного учня. Як зазначалося, децентралізація створює місцевих менеджерів освітніх мереж в особі місцевого самоврядування. За законом органам місцевого самоврядування, як правило, передається відповідальність за надання освіти мешканцям шляхом реалізації завдань щодо управління, адаптації та фінансування шкільних мереж.

Також органи місцевого самоврядування зазвичай одержують від національного уряду субвенції на фінансування шкіл. Ці субвенції можуть бути цільовими (як в Україні) або генеральними (бюджетні кошти можуть бути використані в будь-яких цілях, не лише на освіту). Формула визначення обсягу освітніх субвенцій зазвичай ґрунтується на кількості учнів, при чому для деяких категорій учнів виділяється більш високий обсяг фінансування з розрахунку на одного учні (наприклад, для учнів сільських шкіл, представників національних менших, учнів з особливими потребами).

Система мотивації функціонує таким чином. Малі школи з малими класами загалом є більш витратними у розрахунку на одного учня (більш витратними, ніж кошти, виділені в рамках освітньої субвенції). Закриття малокомплектної школи та переведення учнів до сусідньої школи скорочує видатки місцевого самоврядування, але не зменшує кошти, виділені в рамках освітньої субвенції, оскільки кількість учнів не змінюється. Таким чином, органи місцевого самоврядування можуть використовувати заощаджені кошти для поліпшення умов навчання в школах, які залишилися функціонувати. Належне управління шкільними мережами може таким чином одержувати винагороду шляхом демократичних процесів (у ході виборів представники органів місцевого самоврядування можуть знову одержати повноваження).

Для того щоб ця система мотивації була ефективно, необхідно виконати низку умов:

- Органи місцевого самоврядування мають бути дійсно місцевою владою, яка регулюється відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, і не є продовженням державної адміністрації. Чинні пропозиції щодо внесення змін до Конституції України мають наблизити Україну до цієї мети. Однак, наразі ця умова задоволена в Україні лише в містах обласного значення.
- Освітні субвенції повинні виділятися на основі методології (формули) розрахунку на одного учня. Це є необхідною умовою, оскільки забезпечуватиме, що закриття шкіл не

приведе до зменшення обсягів виділених коштів для районів, що відбувалося в рамках попередньої системи, а залишить цей обсяг без змін. Таким чином, об'єднання шкіл вивільнить кошти для можливого реінвестування в об'єднані школи. Ця умова вже виконана в Україні.

- Місцева влада працює у рамках жорстких бюджетних обмежень (див. наступний розділ).
- Закон про освіту повинен чітко регулювати процес закриття шкіл, надаючи основні права в цій сфері органам місцевого самоврядування. В Україні нещодавні та очікувані законодавчі зміни роблять райони та майбутні об'єднані громади сильними суб'єктами місцевого управління освітою.

Зважаючи на все це разом, Україна вже здійснила важливі кроки до запровадження раціональної моделі освітньої децентралізації та розглядає подальші кроки для виконання решти умов. Окремим питанням для обговорення є те, коли новобрані органи місцевого самоврядування почнуть діяти як незалежні та відповідальні господарі місцевих освітніх мереж.

3. Жорстка бюджетна дисципліна

Як обговорювалося вище, відсутність жорстких бюджетних рамок є однією з ключових причин неефективної та подрібненої мережі шкіл в Україні. Отже, важливою політикою національного уряду має стати встановлення жорстких бюджетних рамок на місцевому та національному рівні. Утім, це набагато простіше на словах, ніж у дії.

Запровадження жорсткої бюджетної дисципліни на національному рівні по суті означає, що Міністерство фінансів відмовлятиме у наданні додаткових коштів з бюджетну розпорядникам бюджетних коштів, які здійснюють дефіцитне фінансування бюджетних витрат. Натомість, завжди виникають випадки, навіть у країнах з дуже суворим дотриманням бюджетних правил, коли внаслідок непередбачуваних обставин або природних явищ або чинників, які є поза межами контролю органів місцевого самоврядування, місцева влада може стикнутися з обґрунтованою потребою в додаткових коштах, наприклад, внаслідок внутрішньої міграції (в Україні це пов'язано з внутрішньо переміщеними особами, особливо шкільного віку, для яких необхідно знайти місця в школах). Отже, Міністерству фінансів необхідно мати набір критеріїв та процедур для оцінки обґрунтованості одержаних запитів на фінансування. З цією метою також потрібно мати достатній резервний фонд бюджетних коштів. Окрім цього, органи місцевого самоврядування можуть заявляти про те, що одержані бюджетні кошти, зокрема в рамках освітньої субвенції, є недостатніми для задоволення їхніх потреб. У такому разі центральний уряд має бути впевненим у тому, що використана формула визначення обсягів асигнувань для органів місцевого самоврядування є обґрунтованою і забезпечує достатні кошти.

Один з підходів до вирішення цієї проблеми полягає у тому, щоб включити представників місцевого самоврядування (асоціації органів місцевого самоврядування) у процедури визначення різних резервних фондів бюджету. Розробивши та передбачивши процедуру, яка залучає різні органи місцевого самоврядування з їх різними інтересами та позиціями, центральний уряд уникає ситуації, коли усі органи місцевого самоврядування об'єднуються у

єдиний фронт і разом вимагають більше коштів, а також створює простір для більш серйозної дискусії та досягнення компромісів.

Інші труднощі, які виникають з жорсткими бюджетними обмеженнями, пов'язані з питанням, як реагувати на порушення бюджетної дисципліни з боку окремих місцевих влад. Хоча центральний уряд і може відмовити у наданні додаткових коштів району, який перевитратив виділені кошти без належної причини, створені внаслідок цього проблеми можуть призвести до браку коштів на виплату зарплати вчителям та утримання шкіл, від чого постраждають певні групи учнів і персонал шкіл. Насправді, саме побоювання таких місцевих проблем у багатьох випадках спонукає Міністерство освіти чи Міністерство фінансів погоджуватися на виділення додаткових коштів – з метою захисту інтересів учнів і уникнення скандалу (і таким чином підкріпити жорсткі бюджетні правила).

Очевидно, що мають бути розроблені належні процедури для реагування на такі надзвичайні випадки. Одним з підходів є вибудувати постійний моніторинг виконання місцевих бюджетів з тим, щоб у разі недотримання бюджетної дисципліни (передчасного надмірного використання бюджетних коштів для фінансування спеціальних функцій, що залишає недостатньо коштів на решту бюджетного року) Міністерство фінансів могло втрутитися. Натомість, видається безперечним, що бюджетне законодавство має також передбачати деякі більш суворі заходи для реагування на недотримання бюджетної дисципліни. Це може включати певний діапазон покарань для місцевих чиновників, які порушують дисципліну, та, що є навіть більш важливим, право Міністерства фінансів призначити спеціального уповноваженого представника, який братиме на себе управління районом і матиме повноваження коригувати бюджетні рішення. У кінцевому результаті, район або об'єднана громада мають бути поставлені перед можливим рішенням бути ліквідованими та приєднаними до сусідньої адміністративної одиниці, якщо не зможуть правильно здійснювати бюджетний процес.

Може видатися дивним наполягати на такому рівні втручання з боку центрального уряду в справи органів місцевого самоврядування саме на порозі децентралізації, але вбачається, що таке втручання буде потрібно в Україні з огляду на нещодавню історію бюджетного процесу на місцевому рівні.

4. «М'які» політичні заходи для заохочення об'єднання шкіл

Після проведення реформи децентралізації всі рішення про мережі шкіл прийматимуться демократично обраними, незалежними в питаннях бюджету органами місцевого самоврядування, включаючи області, райони та об'єднані громади. Ці органи місцевого самоврядування впроваджуватимуть чинну та нову національні освітні політики. Отже, розроблення нових освітніх стратегій повинно враховувати інтереси та мотивацію місцевого самоврядування.

Міністерства мають у своєму розпорядженні багато фінансових інструментів щоб впливати на рішення місцевих органів влади в сфері управління освітньою мережею. Метою цих інструментів є зміцнення механізмів стимулювання, закладених у формулу визначення обсягу коштів (див. вище).

Ці інструменти включають інвестиційні гранти органам місцевого самоврядування, які розподіляються на основі показника досягнутої консолідації шкіл. Наприклад, інвестиційні гранти на нові школи або реконструкцію шкіл можуть надаватися на умовах раціоналізації шкільної мережі. Такий підхід потребуватиме розроблення відповідних індикаторів для того, щоб рішення про надання коштів не приймалися на основі особистого рішення чи судження. Обґрунтування такого підходу є простим: Уряд України обмежуватиме інвестування в розвиток шкіл лише тими закладами, які напевно будуть функціонувати в майбутньому, з тим, щоб інвестиції були дійсно корисними. Так само, виділення коштів на шкільні автобуси може також бути поставлено з залежністю від консолідації шкільної мережі (збільшена потреба у перевезенні учнів).

У багатьох випадках перевезення учнів до об'єднаних шкіл може бути організовано більш ефективно, якщо залучати для цього приватні транспортні компанії. У такому випадку національні інвестиційні гранти можуть спрямовуватися на будівництво доріг або покращення облаштування автобусних зупинок, або створення спеціальних шкільних приміщень для позашкільних заходів для тих учнів, яким доводиться чекати на автобус після уроків.

Ще один важливий інструмент стосується спеціальних виплат учителям, які втратили роботу після закриття школи. Закон України «Про пенсійне забезпечення» гарантує фінансову допомогу в розмірі 10 місячних пенсій (що є нижчим, ніж 10 місячних зарплат) для всіх вчителів, які пропрацювали на педагогічних посадах більше 35 років і мають виходити на пенсію. Кошти на ці виплати мають бути знайдені в бюджеті школи або органу місцевого самоврядування. Для сприяння об'єднанню шкіл подібна допомога може бути запропонована для всіх учителів, які втрачають роботу. Очевидно, що це буде суттєвим навантаженням на органи місцевого самоврядування, тому така компенсація може бути передбачена через спеціальний грант (субвенцію) з національного бюджету місцевим бюджетам. Знову таки, можна деталізувати умови для одержання такої компенсації (таку виплату можна обмежити вчителями початкової та середньої школи або сільськими вчителями).

Також органи місцевого самоврядування можна заохочувати до об'єднання шкіл шляхом включення в формулу визначення обсягів освітньої субвенції додаткового вагового коефіцієнта щодо перевезення учнів. Навіть без такого коефіцієнта об'єднання шкіл, як правило, знижує витрати району на освіту та вивільняє кошти для перевезення учнів до об'єднаних шкіл (див. попередній розділ 1). Утім, додатковий ваговий коефіцієнт у формулі стане додатковим стимулом для органів місцевого самоврядування. Оскільки освітня субвенція є цільовим грантом, ці додаткові кошти повинні витратитися лише на фінансування функцій освітньої галузі.

Разом з тим, можна передбачити «м'яку програму» залучення учнів школи, що була закрита до більшої школи сусіднього села. Одним варіантом може стати створення «гуртожитків» для учнів (інтернатів). Однак, їх доволі дорого утримувати, вони не мають гарної репутації серед батьків та їх дуже мало в селах. Тому, альтернативним варіантом може стати розміщення учнів в сім'ях, в тому селі де знаходитиметься об'єднана школа. Закон має визначити умови, яких мають дотримуватися приймаючі сім'ї (окрема кімната з вікном, меблями, санвузол, відстань до школи тощо). Приймаюча родина має надавати житло та харчування. Для забезпечення сприйняття батьками такого рішення, вони матимуть право ознайомитись з родиною, що

приймає дитину, спілкуватиметься з ними, оглянути приміщення та мати право прийняти або не прийняти запропоновані умови та сім'ю. Місячний платіж для приймаючої родини має бути достатньо великим для забезпечення високого рівня пропозицій від сімей. Також район має надавати безкоштовний доїзд дітей додому на вихідні. Скоріш за все таку програму треба фінансувати за рахунок нового фінансового інструменту (субвенції місцевим бюджетам).

Спеціальні фінансові інструменти мають бути визначені українськими посадовцями, виходячи з максимально повного знання місцевих потреб. Бажані інструменти також можуть змінюватися з часом. Що є важливим, так це створення узгодженої та послідовної національної політики щодо стимулювання органів місцевого самоврядування для раціоналізації шкільних мереж і моніторинг їх ефективності.

5. Увага до якості малих сільських шкіл

Головним питанням, яке турбує МОН, є і має бути якість освіти. Наразі Міністерство має два базових інструменти для моніторингу якості освіти – зовнішнє незалежне оцінювання (ЗНО) та Державна інспекція навчальних закладів (шкільна інспекція, Голова – Руслан Гурак www.dinz.gov.ua). Кожна школа має проходити періодичну оцінку з боку шкільної інспекції. Звіт про результати такої оцінки може включати обов'язкові до виконання рекомендації стосовно того, що школа має зробити для виправлення виявлених недоліків.

Насправді якість освіти в малих сільських школах оцінити непросто. За оцінками, представленими у звіті Світового банку, учні з більших шкіл з більшими класами статистично мають кращі результати з незалежних тестів, але в цьому аналізі не враховувався економічний і соціальний статус сімей учнів. Насправді, батьки учнів з великих міських шкіл, як правило, мають кращу освіту, тож кращі результати цих учнів із зовнішнього незалежного оцінювання є доволі очікуваними та не вказують на те, що ці школи навчають краще, ніж малі сільські школи. З іншого боку, багато експертів з освіти в Україні говорять про те, що сільські школи загалом надають хорошу освіту, частково завдяки тому, що мають педагогічних працівників більш старшого віку, які є краще підготовленими. Натомість, ця думка також не ґрунтується на переконливих безпосередніх свідченнях. Наприклад, відомо, що ці школи мають недостатню забезпеченість спеціалізованим обладнанням або вчителями іноземних мов.

Видається, що діяльність шкільної інспекції щодо аналізу якості роботи в малих сільських школах була б дуже корисною. Педагогічна діяльність у таких школах є безперечно дуже різною. Деякі школи, напевно, надають якісну освіту в несприятливих умовах і мають бути підтримані, тоді як інші повинні бути негайно закриті з причин якості абсолютно незалежно від економічних причин. Аналіз та огляд шкільної інспекції надасть більш об'єктивну базу для оцінки того, які з малих сільських шкіл належать до якої категорії.

Оскільки ці школи є малими та доволі сильно розосереджені по сільських районах, шкільна інспекція має розробити спеціальну методологію для оцінки якості їх роботи. Наприклад, багато з таких шкіл надають лише початкову освіту (три або п'ять класів), тож у таких школах немає результатів зовнішніх іспитів. У таких випадках можна проводити інтерв'ю з вчителями нижчого ступеня середньої освіти, до яких переходять учні після завершення початкової школи. Методологія також має враховувати шкільне обладнання, яким малі сільські школи зазвичай забезпечені лише частково. Відвідування малої школи групою інспекторів може викликати

почуття «вторгнення» та може бути контр-продуктивним (і звичайно потребуватиме великих витрат), тож методологія має ґрунтуватися на перевірці, яку здійснюватиме одна особа. Ці інспектори повинні бути належним чином підготовлені для цієї роботи.

Відвідуючи малі сільські школи, інспектори шкільної інспекції також матимуть змогу оцінити, чи є насправді альтернативи утриманню малокомплектних шкіл. По суті це питання того, чи є поблизу інша школа та чи є дорога або певні способи транспортування, якими учні можуть скористатися, щоб дістатися сусідньої школи. Методологія оцінки малих сільських шкіл також має включати візит до сусідньої школи з метою одержання інформації про те, чи будуть учні, яких будуть перевозити до цієї школи, насправді одержувати кращу освіту, ніж у своїй теперішній школі.

Отже, буде обґрунтованим очікувати, що методологія оцінки малих сільських шкіл, яка буде розроблена шкільною інспекцією, буде доволі складною, а огляд таких шкіл стане великим і потенційно витратним заходом. Тим не менш, цінність такого зусилля для української освіти є безсумнівною.

6. Програма «Мала школа» в українських умовах

Хоча неефективність подрібненої місцевої освітньої мережі в Україні наразі є визнаною проблемою, закриття шкіл не повинно бути єдиним рішенням. Насправді, створення альтернативних рішень надасть більшої гнучкості місцевим органам влади та змінить характер місцевих дискусій – головним чином дискусій між батьками учнів, вчителями та мешканцями малих сіл, з одного боку, та органами місцевого самоврядування, з іншого боку.

Альтернативні рішення повинні надати змогу батькам взяти на себе управління школами, яким загрожує закриття, на умовах, які регулюються законом. Одним з прикладів може бути досвід польської програми «Мала школа». У рамках цієї програми для малих сільських шкіл можуть бути призупинені певні правила, якими регулюється діяльність у школах, у тому числі щодо мінімальної заробітної плати вчителів, використання педагогічних працівників для прибирання приміщення тощо. Ці положення роблять утримання та управління школами набагато дешевшим. Більш того, законом про освіту визначено процедуру, за якою школу можна передати від місцевого самоврядування неурядовій організації, створеній батьками, через укладання договору (зокрема, закон про освіту визначає конкретні умови, яким мають задовольняти такі договори).

Подібну програму можна визначити і для України. Замість того, щоб копіювати польське рішення, ця програма має базуватися на українських реаліях. Наприклад, польські вчителі одержують доволі хорошу заробітну плату, тому польська програма «Мала школа» включає можливе зниження оплати праці. Це є доволі маловірогідним в українських умовах. З іншого боку, українські сільські школи часто мають надмірну кількість технічного персоналу. Робота таких працівників (таких як прибиральники шкільної території) може виконуватися на безоплатній основі батьками або бути організована дешевше, що допоможе істотно знизити поточні витрати цих шкіл.

Хоча деталі такої програми мають обговорюватися та погоджуватися українськими фахівцями, українська програма «Мала школа» повинна ґрунтуватися на таких принципах:

- Програма повинна бути чітко визначена в освітньому законодавстві, включаючи усі процедури. Зокрема, в законі повинні бути описані процедури передачі школи неурядовій організації, моніторингу того, як працює передана школа, а також процедури повернення школи до сфери управління органу місцевого самоврядування, якщо певні умови більше не виконуються. Особливо має бути передбачено, що неурядова організація не має права закрити школу, яку вона взяла її під своє управління.
- Закон також має визначати базові умови, яким має відповідати договір між органом місцевого самоврядування та неурядовою організацією.
- Фінансові зобов'язання органу місцевого самоврядування перед неурядовою організацією, яка здійснює управління школою, повинні бути чітко визначені. Ці зобов'язання повинні бути меншими, ніж реальні витрати на утримання школи до її передачі, але все ж таки мають бути суттєвими. Для порівняння, польські місцеві уряди зобов'язані переводити неурядовим організаціям, які здійснюють управління школою, кошти, обсяг яких дорівнює кількості учнів, які відвідують таку школу, помноженої на середній розмір витрат на одного учня серед усіх шкіл, які знаходяться в сфері управління місцевого уряду.
- Закон має дозволяти органу місцевого самоврядування легко перевіряти діяльність школи.

Відкритим залишається питання, чи є можливим організувати в українських селах активні неурядові організації, які могли б взяти на себе управління малими школами у віддалених селах. Якщо це становить серйозні труднощі, можна розглянути альтернативний підхід. Наприклад, замість неурядової організації стороною такого договору може бути певна визначена сім'я в селі або сільський голова. Можливо, деякі об'єднання або неурядові організації на рівні району чи області можуть взяти на себе таку роль. Усі ці важливі деталі мають бути вирішені українськими фахівцями, які розуміють ситуацію в селах.

Зовсім інший підхід до програми «мала школа» був розроблений та опробований в Україні у 2006 році (Наказ Міністра освіти та науки № 345 від 3 травня 2006 року). Програма з назвою «Школа-родина» є по суті програмою шкіл одного вчителя, що надають тільки початкову освіту (перші 4 роки початкової школи) для не більше 16 осіб без розподілу на традиційні «вікові» класи. Роль батьків є дуже важливою у цьому проекті, від участі в утриманні школи до організації позашкільної діяльності. Важливо, що вчителі «школи-родини» потребують спеціальної підготовки, для отримання навичок викладання та управління різновіковою групою учнів.

Важливість такої програми для сільських територій України є очевидною. Надаючи альтернативу як утриманню дуже витратних шкіл, так і їх негайному закриттю, українська програма «Мала школа» може забезпечити гнучкість і збільшити наявні варіанти дій для розв'язання місцевих спорів. Якщо село має сильну мотивацію захистити свою школу та докласти зусилля до організації її роботи та управління в інакший спосіб, таку школу необхідно зберегти. Якщо, навпаки, село чинить опір закриттю школи, але не готово докласти зусиль, щоб її врятувати, таку школу, скоріше за все, не буде збережено.

Висновки

Ця стисла довідка описує кілька варіантів рішень щодо політики, які український Уряд може запровадити для ефективного вирішення проблеми низької ефективності освітніх мереж в українських селах. Деякі з представлених варіантів вже опрацьовуються українським Урядом, принаймні частково (зокрема, стратегія децентралізації, яка формується). Інші варіанти можуть бути включені до нового законодавства, наприклад, до майбутнього закону про середню освіту. Також можливо, що особливості українських шкіл дозволяють мати більше варіантів політики, ніж описано в цій довідці, які краще відповідатимуть очікуванням і ментальності українського населення. Яку б політику не було затверджено до впровадження, вона має бути чітко та відкрито запропонована та публічно обговорена.

Удосконалення освітніх мереж не повинно розглядатися як те, чого можна досягти швидко. Багато років незадовільного управління знадобилося для того, щоб повільно зруйнувати ефективність і дієвість багатьох сільських шкіл, і зворотній шлях не може бути легким або швидким. Необхідно, щоб Міністерство освіти і науки та Міністерство фінансів спільно прийняли набір стратегій та рішуче їх впроваджували. Навіть попри те, що рішення стосовно конкретних шкіл прийматиметься органами місцевого самоврядування по всій Україні, центральний уряд відповідає за усунення чинних законодавчих перешкод для належного управління школами, за введення системи ефективних стимулів та впровадження покращених процедур бюджетування.

м. Київ, 12 серпня 2015 р.