

РОЗДІЛ 1

ОГЛЯД СИТУАЦІЇ ЩОДО ОСВІТИ У СІЛЬСЬКИХ РЕГІОНАХ УКРАЇНИ



Згідно з Концепцією Уряду України¹ результатом реформ щодо децентралізації повинна стати проста і логічна система місцевого самоврядування, яка здатна забезпечити комфортне життя мешканців усіх населених пунктів (сіл, селищ, міст). При цьому важливо відзначити, що реформи Уряду в першу чергу спрямовані на **модернізацію сільських регіонів України, оскільки саме в них накопичилася значна кількість проблем, а саме:**

- відсутність (за всі роки незалежності України) ефективної державної політики соціально-економічної підтримки сіл і селищ, що призвело до масштабної депресії сільських територій;
- негативні демографічні тенденції, що прискорюють процес зникнення сіл і деградацію людського потенціалу сільських громад;
- безробіття на тлі масштабних диспропорцій у використанні земельних ресурсів ("агрохолдингізація", спрямована на виключно 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 (10,3 тис. сільських рад на початок 2014 року).

¹ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

Внаслідок згаданих проблем за період 1990–2014 років сільське населення в Україні зменшилося на 2,8 млн осіб. До 2014 року більше ніж 770 українських сіл обезлюдніли, а 407 з них зняті з обліку як населені пункти. За статистичними даними, наразі у сільській місцевості проживає 13 млн 365,4 тис. жителів, з яких діти шкільного та дошкільного віку становлять близько 1 млн 200 тис. осіб.

Очевидно, що згадані численні соціально-економічні проблеми сільських територій негативно вплинули на рівень освітніх послуг у сільських школах і призвели до системного погіршення якості навчання.

Фактично, вже має місце порушення конституційного принципу рівних можливостей громадян України, оскільки рівність передбачає, що публічні послуги (у тому числі освітні) мають забезпечуватися державою на однаковому рівні незалежно від місця розташування закладу, соціального статусу жителів, економічного становища території, віддаленості від мегаполісів тощо.

Ситуацію із середньою освітою у сільській місцевості України можливо охарактеризувати такими 13-ма проблемними чинниками.

1. Велика кількість малокомплектних сільських шкіл, які не можуть забезпечити якісну освіту дітей шкільного віку. Порівняння узагальнених результатів державної підсумкової атестації у формі зовнішнього незалежного оцінювання свідчить, 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 дають змоги розвивати у дітей такі важливі компетенції для сучасного глобалізованого суспільства, як ефективна комунікативна здатність, вміння працювати в команді, проактивність в умовах конкуренції, готовність до постійного навчання, яке диктується динамічними змінами на ринку праці.

При пониженні ступеня однієї із шкіл об'єднаної територіальної громади Хмельницької області (проти чого виступали як жителі села, так і педагоги та батьки) діти, які перебували на індивідуальному навчанні, були переведені на навчання у повні класи опорної школи. В одній із учениць, яка навчалася індивідуально, були виявлені серйозні проблеми з мовою. Причиною дефектів став початок атрофії голосових зв'язок внаслідок відсутності навчання та спілкування з однолітками. Лише повернення цієї дитини до колективу, спілкування з однокласниками, заняття із шкільним логопедом, посада якого є в опорному закладі і якого не було в реорганізованій малокомплектній школі, зупинять негативні процеси, які розпочалися у дитячому організмі².

3. Застаріла і неекономна архітектура шкільних будівель, технічне зношення інфраструктури і непропорційна завантаженість навчальних приміщень зумовлюють додаткові витрати на утримання мережі шкіл. Тому шкільні адміністрації більшою мірою зайняті розв'язанням інфраструктурних проблем, аніж управлінням навчально-виховним процесом.



² <http://lifepravda.com.ua/society/2016/12/8/221121/>

4. 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). Надмірні

витрати на їх утримання позбавляють можливості реінвестувати кошти громади у розвиток шкіл, які забезпечують більш високу якість освітніх послуг і, як результат, більш високу якість знань учнів.



5. Система освіти є одним із найбільших роботодавців у сільській громаді, яка забезпечує близько 20-25% постійних робочих місць. Тому закриття (реорганізація) малокомплектних шкіл (з причини неможливості бюджетного утримання і забезпечення ними якості освітніх послуг) спричиняє соціальне напруження серед учителів.

Наприклад: У Гуменецькій об'єднаній територіальній громаді Хмельницької області з населенням 14458 мешканців у сфері освіти у 26 комунальних закладах (ЗНЗ, ДНЗ, ПНЗ) на постійній основі працюють 403 особи, з яких 238 – педагогічні працівники.

нього навчального закладу, перевезення учнів помилково асоціюється у сільських жителів з початком зникнення їхнього села. Очевидно, що питання закриття або пониження ступеня навчального закладу до статусу початкової школи є неминучим наслідком багаторічної економічної депресії цієї території, безробіття і стрімкого зменшення кількості населення в цілому.

Одним із найбільш поширених стереотипів є переконання, що зміна ступеня школи або її закриття призведуть до зникнення села. Насправді простий аналіз рівня народжуваності у селі точно покаже кількість учнів, які реально підуть до школи протягом найближчих 6 років і, відповідно, перспективу школи.

6. Необхідність оптимізації шкільної мережі, пониження статусу загальноосвіт-

³ Усі зазначені кращі практики доступні на онлайн платформі <http://wiki.sklinternational.org.ua/>



7. Сільські школи розташовані на значній відстані одна від одної, а погана якість доріг між багатьма сільськими населеними пунктами призводить до проблем безпеки підвезення учнів та погіршення технічного стану шкільних автобусів, що своєю чергою обмежує можливості ефективної оптимізації шкільної мережі на основі моделі «опорних шкіл».

Наприклад: Дунаєвецька міська об'єднана територіальна громада Хмельницької області об'єднує 51 населений пункт. Близько 3,7 тисячі дітей шкільного віку навчаються у 25 школах, які розташовані по всій громаді. Усього в освітній системі громади працює 1192 особи. Для щоденного підвезення учнів задіяно 15 шкільних автобусів.



8. Мала кількість учителів у малокомплектних школах не сприяє виникненню творчої професійної конкуренції, що своєю чергою обмежує розвиток педагогічних інновацій у сільській школі, впровадження нових форм і методів навчання.

9. Низька заробітна плата вчителів є причиною вимушеного використання позаурочного часу для робіт у підсобних господарствах з метою поліпшення матеріально-фінансового становища своїх сімей. Таким чином, учителі в сільській місцевості змушені замість підвищення своєї професійної майстерності виконувати низькопродуктивну фізичною працю.

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 учнів.

11. 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.



12. Система позашкільної роботи переважно охоплює дітей районних центрів. Діти з віддалених сіл через слабе забезпечення громадським транспортом та погану якість доріг фактично не залучені до діяльності позашкільних установ.

13. Економічне становище 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 розробити і реалізувати комплекс заходів для розв'язання перерахованих проблем.

Таким чином, оцінюючи соціальний масштаб сфери освіти в сільських громадах, мож-

на стверджувати, що **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.**

Тому з метою розв'язання проблем Уряд планує, що замість неефективної і витратної адміністративної структури, нездатної реагувати на виклики в сільських регіонах України, будуть створені близько 1500 об'єднаних громад, наділених значними фінансовими і управлінськими повноваженнями.

Процес добровільного створення громад почався з місцевих виборів у жовтні 2015 року. Наразі створено понад 413 об'єднаних громад з адміністративними центрами на базі великих сіл, селищ і малих міст у всіх областях України.

Передбачається, що фінансова та управлінська децентралізація допоможе об'єднаним громадам у партнерстві з регіональною владою почати розв'язання актуальних проблем сільських регіонів, серед яких найбільш складною і соціально значущою є **проблема забезпечення якісними освітніми послугами дітей дошкільного та шкільного віку**.

До моменту створення об'єднаних територіальних громад, адміністрування та організацію функціонування освітньої мережі в сільських регіонах України здійснювали відділи освіти районних державних адміністрацій. При цьому сільські школи залишались закладами комунальної власності районних рад. Функції виконавчих органів сільських і селищних рад у сфері освіти були мінімальними і полягали в реалізації деяких непрямих завдань.

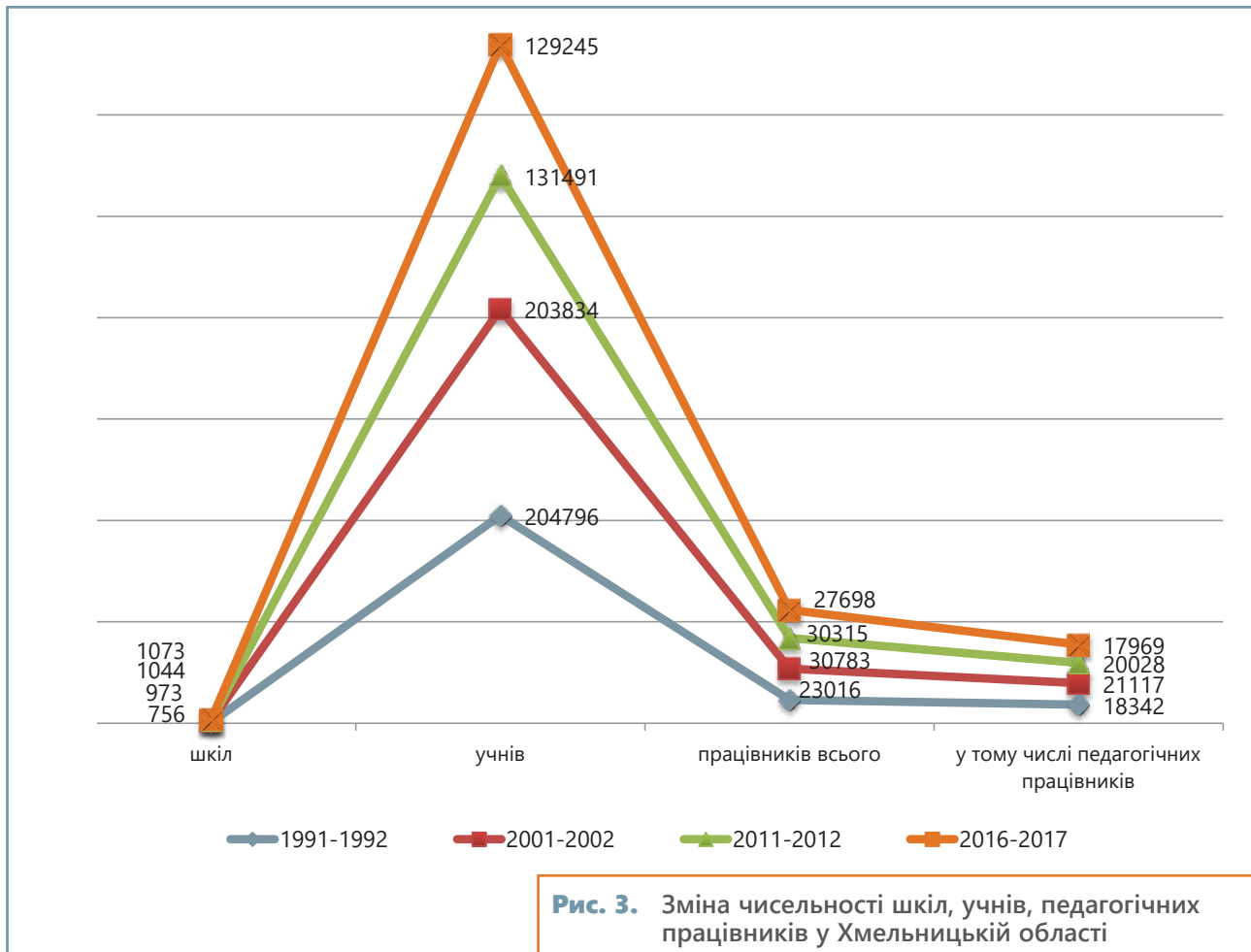
Питання освіти району

Керівник
відділу
освіти



Така неузгодженість управлінських повноважень зумовлювала різні протиріччя серед відповідальних сторін, плутанину в розподілі функцій. Згадані суперечності породжували ще більше проблем, коли йшлося про довгострокові завдання, у тому числі й план оптимізації шкільної мережі району. Незважаючи на необхідність впорядкування малокомплектних шкіл, відділи освіти районних державних адміністрацій часто наштовхувалися на протидію з боку депутатів районних рад (бо це необхідне завдання є непопулярним для місцевих політиків).

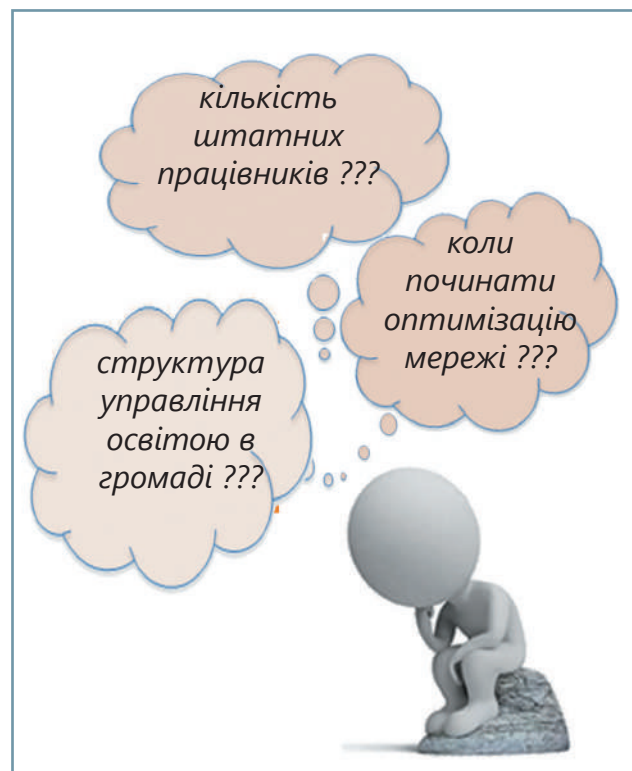
У підсумку майже у всіх сільських регіонах України оптимізація мереж навчальних закладів відкладалася на невизначений термін. Це призводило до зростання навантаження на бюджети усіх рівнів. Щороку нестача коштів на збільшені витрати районної освіти компенсувалася додатковими субвенціями з державного бюджету. Через це у місцевої влади не було потреб і умов здійснювали планування освітньої галузі району на довгострокову перспективу. Цим пояснюється той факт, що в сільських і селищних радах (нерідко в міських радах малих міст) немає досвіду управління мережею освітніх закладів.



Як показав досвід громад "першої хвилі" об'єднань, органи самоврядування новостворених громад з перших днів зіткнулися з багатьма викликами саме в питаннях управління освітньою сферою. До прикладу, у найкоротші терміни слід було знайти відповіді на такі питання:

- 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 установ позашкільної освіти?
- Яким має бути формат методичної підтримки шкіл громади?
- З чого починати оптимізацію мережі навчальних закладів?
- На основі яких даних провести аналіз ситуації шкільної мережі громади?

- Як побудувати ефективний діалог з батьківськими громадами у віддалених селах?



Водночас завдяки тому, що у багатьох громадах керівниками органів управління освітою були призначені найбільш професійні педагоги та управлінці (у тому числі з відділів освіти районних державних адміністрацій), починаючи з 2016 року на рівні громад став напрацьовуватися практичний досвід вирішення тих чи інших проблем для забезпечення ефективного управління освітою. Наприклад, Володимир Колісник,

керівник управління освітою, молоді та спорту Дунаєвецької міської об'єднаної територіальної громади, до 2015 року очолював відповідний орган управління освітою Дунаєвецької районної державної адміністрації. На онлайн платформі кращих практик wiki.sklinternational.org.ua розміщено багато професійних напрацювань, впроваджених саме Володимиром Колісником.

ГОЛОВНІ ВИСНОВКИ РОЗДІЛУ

Зниження якості освіти в сільських школах, як порушення принципу рівності для громадян України незалежно від місця їхнього проживання, стало результатом взаємно посилюваних негативних чинників (вимушеної внутрішньої міграції сільського населення, застарілої інфраструктури, кадрового дефіциту, неефективної структури самоврядування та надмірної бюджетної централізації).

Упродовж більш ніж 25 років у сільських регіонах України накопичувалося безліч соціально-економічних проблем (у тому числі у сфері середньої освіти), які неможливо вирішити в короткі строки. Тому реформи Уряду щодо децентралізації повинні мати довгостроковий і послідовний характер.

Неузгодженість управлінських повноважень між районними радами і районними адміністраціями породжувала різні протиріччя. Ще більше проблем виникало при спробі вирішення довгострокових завдань, у тому числі розробці та затвердженні плану оптимізації шкільної мережі району. Зіткнувшись з необхідністю впорядкування мережі шкіл, відділи освіти районних державних адміністрацій

часто наштовхувалися на протидію з боку депутатів районних рад. Тому якість освіти у малокомплектних школах погіршувалась, а оптимізація мереж навчальних закладів відкладалася на невизначений строк. Як наслідок, стрімко зростало навантаження на місцеві бюджети, що призводило до зменшення ефективності використання коштів.

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 громади.

З першого дня створення об'єднаної громади органи влади стикаються з низкою питань щодо управління освітньою сферою. Завдання ускладнюється тим, що на всі питання необхідно оперативно знаходити відповіді в умовах безперервного навчально-виховного процесу, розробити згідно з чинним законодавством місцеві нормативно-правові акти, узгодити комунікацію та кадрові призначення.

