



 **SKL International**  
AFFILIATED TO THE SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS

 Швеція  
**Sverige**

 Swedish Association  
of Local Authorities  
and Regions

# Міфи та правда про освітню реформу

© Зображення з ресурсу [www.rexels.com](http://www.rexels.com) за ліцензією CCO

**Підготував Айдер СЕЇТОСМАНОВ**  
Шведсько-український проект  
«Підтримка децентралізації в Україні»

### 1.6. Чому в селах України погіршилася якість соціальних послуг?

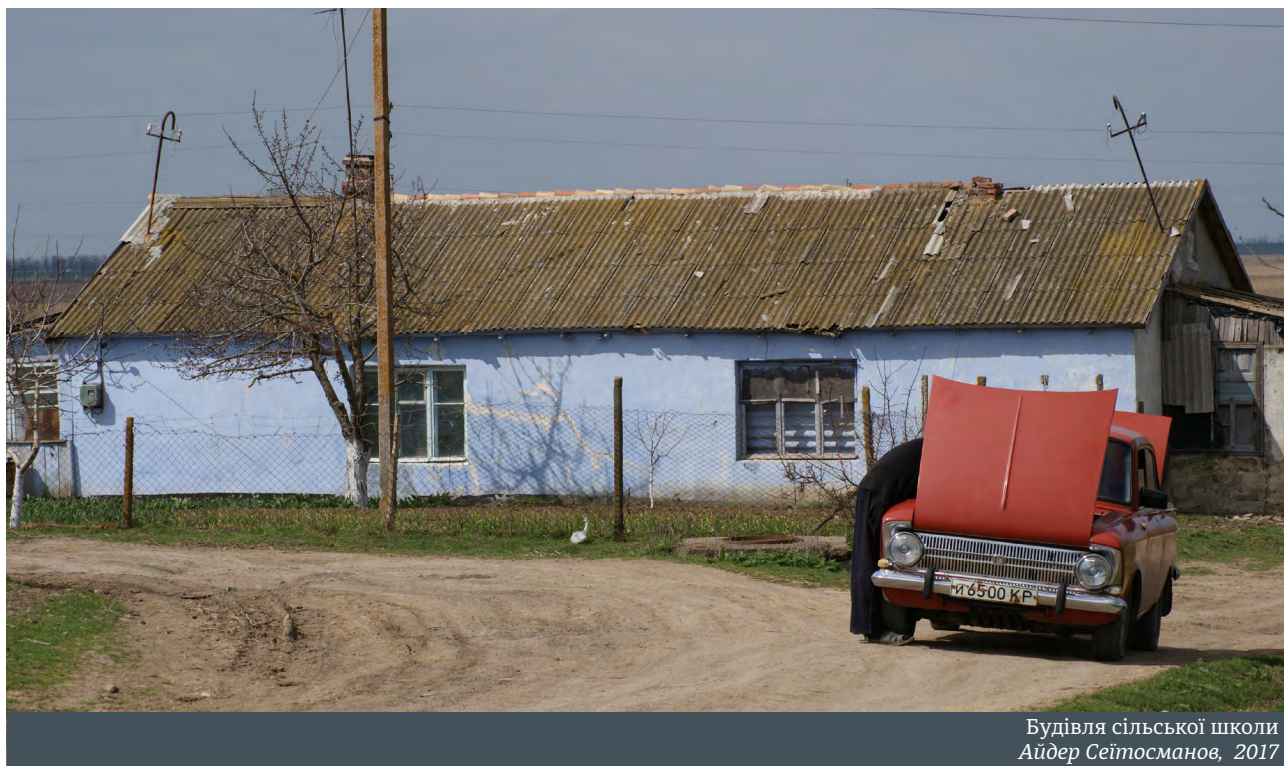
Існують різні думки з приводу своєчасності реформи децентралізації в Україні. Одні стверджують, що в умовах воєнного конфлікту реформи потрібно перенести на спокійніший період. Інші вважають рівень життя в селах настільки низьким, що вже чекати не можна. Тому необхідно дати довідку про те, що сталося за останню чверть століття в сільських регіонах України:

- відсутність будь-якої ефективної державної політики соціально-економічної підтримки сіл і селищ призвело до масштабної депресії сільських територій України;
- негативні демографічні тенденції та урбанізація прискорюють процес зникнення сіл і деградацію людського потенціалу сільських громад. Згідно з державною статистикою, в умовах загального зменшення населення з 51,944 млн осіб (1991) до 45,426 млн осіб (2014) питома вага сільського населення начебто суттєво не зменшилась (з 32,46% у 1991 році до 31,028% у 2014 році). Але насправді, значна кількість населення живе і працює в містах, не змінюючи так званої «прописки» в паспорті. Тому в реальності цей показник зменшився суттєво;
- безробіття серед сільського населення на тлі масштабних диспропорцій використання земельних ресурсів. Зазвичай бізнес агрохолдингів спрямовано на високотехнологічне виробництво сировинної експортної продукції. В цей час сталий агропромисловий розвиток сільських територій з урахуванням соціально-економічних потреб сільського населення в цій ситуації залишається за межами економічного зростання;
- низький рівень управлінської здатності сільських і селищних рад, до якого призвела відсутність реальних повноважень, централізована бюджетна система й надмірне адміністративне дроблення території (10,3 тис. сільських рад на початок 2014 року).

Конституційний принцип рівних можливостей для громадян України передбачає, що соціальні послуги (зокрема освітні) держава має забезпечувати на однаковому рівні незалежно від місця розташування закладу, соціального статусу жителів, економічного становища території, віддаленості від мегаполісів тощо. На жаль, говорячи про стан соціальних послуг в сільській місцевості, доводиться говорити про порушення цих принципів.

Внаслідок згаданих проблем, за 1990-2014 роки сільське населення в Україні зменшилося на 2,8 млн осіб. До 2014 року більше ніж 700 українських сіл обезлюдніли, а 407 з них зняті з обліку як населені пункти. На сьогодні в сільській місцевості проживають 13 млн 365 тис. жителів, з яких 1 млн 200 тис. — діти шкільного та дошкільного віку (<http://diso.gov.ua/>).

Результатом децентралізації в Україні повинна бути нова ефективна система місцевого самоврядування. Громади отримали повні управлінські і фінансові повноваження. Збільшилася податкова база місцевого бюджету. Місцева влада вже не призначається «зверху», як РДА. Голову і депутатів обрала громада. Тепер вони підзвітні мешканцям і повинні діяти виключно в інтересах свого населення.



Будівля сільської школи  
Айдер Сейтосманов, 2017

Процес створення справжньої системи місцевого самоврядування набирає швидкості і масштабу. Зараз вже створено більш ніж 700 громад. До кінця 2020 року заплановано, щоб уся країна була тільки в адміністративних кордонах ОТГ. Районні ради і РДА буде розформовано через відсутність потреби в них.

Очікується, що нова влада громад буде здатна забезпечити комфортне життя жителів сіл, селищ та міст. **Саме тому реформи насамперед спрямовані на зміни в сільських регіонах України.**

**Питання в тому, наскільки влада і мешканці нових сільських громад готові до цих змін? Чи не буде реформа звичайною заміною вивісок?**

### **1.7. Сучасний стан шкільної освіти в селі = 7 питань + 3 виклики**

Очевидно, що згадані численні соціально-економічні проблеми негативно вплинули на рівень освітніх послуг в сільських школах і призвели до системного погіршення якості навчання. Ситуацію із середньою освітою на селі можна охарактеризувати сімома проблемними чинниками.

#### **1. Багато малокомплектних сільських шкіл**

За такої ситуації неможливо забезпечити якісну освіту дітей шкільного віку. Порівняння результатів зовнішнього незалежного оцінювання 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». Класи з малим наповненням не дозволяють розвивати у дітей такі важливі компетентності для сучасного глобалізованого суспільства, як ефективна комунікативна здатність, вміння працювати в команді, проактивність в умовах конкуренції, готовність до постійного навчання тощо.

## ***2. 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 часто зайняті вирішенням інфраструктурних проблем, замість управлінням навчально-виховним процесом.

## ***3. Малокомплектні школи – найбільш затратні комунальні установи***

Понад 40% видаткової частини бюджету громад використовується на забезпечення освітніх послуг. Великі затрати (в перерахунку на одного учня) позбавляють можливості реінвестувати кошти громади у розвиток кращих шкіл, які забезпечують кращі освітні послуги і вищу якість знань учнів.

## ***4. Школа – один з найбільших роботодавців у сільській громаді***

Школа забезпечує близько 20-25% постійних робочих місць у селі. Тому, реорганізація малокомплектних шкіл (з причини неможливості бюджетного утримання і забезпечення ними якості освітніх послуг) швидко викликає соціальну напругу серед вчителів.

## ***5. Неможливість забезпечити повноцінне профільне навчання у старшій школі***

Викладання багатьох предметів педагогами-нефахівцями через неможливість забезпечення повного навантаження вчителів-фахівців призводить до зниження якості викладання у старшій школі і, як наслідок, зниження якості знань учнів.

## ***6. Обмеження розвитку педагогічних інновацій у сільській школі***

Мала кількість вчителів у малокомплектних школах не сприяє створенню творчої професійної конкуренції серед вчителів, натомість обмежує впровадження нових форм і методів навчання. З іншого боку, слабка мотивація роботи в сільській школі серед випускників педагогічних університетів не сприяє зменшенню досить високого відсотку вчителів пенсійного віку в умовах, де можливості місцевої влади обмежені для вибору найму більш кваліфікованих вчителів.

## ***7. Велика відстань між сільськими школами***

Низька якість доріг між багатьма сільськими населеними пунктами призводить до проблем безпеки підвозу учнів та погіршення стану шкільних автобусів. Водночас це обмежує можливості ефективної оптимізації шкільної мережі на основі моделі «опорних шкіл». Діти з віддалених сіл через слабе забезпечення громадським транспортом та погану якість доріг фактично не залучені до заходів позашкільних установ.

Багато з цих проблем накопичувалися роками, і місцева влада з різних причин їх не вирішувала. Однією з таких причин була правова невизначеність управлінських повноважень, що створювало протиріччя та плутанину серед відповідальних сторін.

До створення об'єднаних територіальних громад адмініструванням і функціону-

ванням освітньої мережі в сільських регіонах займалися відділи освіти райдержадміністрацій. Водночас, сільські школи були закладами комунальної власності райрад. Функції сільських і селищних рад були мінімальними і полягали в реалізації деяких непрямих завдань.

Згадані суперечності створювали ще більше проблем, коли йшлося про оптимізацію шкільної мережі. Зіткнувшись з необхідністю впорядкувати малокомплектні школи, відділи освіти РДА часто зустрічали протидію з боку депутатів райрад (бо це необхідне завдання є непопулярним для місцевих політиків).

У підсумку, майже у всіх сільських регіонах України оптимізація шкіл відклалася на невизначений термін. Це призвело до зростання навантаження на бюджети усіх рівнів. Щорічно зростаючі витрати районної освіти компенсувалися додатковими субвенціями з державного бюджету.

Реформа дала об'єднаним громадам усі управлінські та фінансові можливості для покращення якості освітніх послуг в сільській місцевості. **Водночас, громади опинилися в середині трьох масштабних реформ: адміністративної, фінансової і освітньої.** Тобто новій владі громад необхідно одночасно реагувати на потреби населення в нових адміністративних межах, управляти самостійно своїм бюджетом і забезпечувати участь шкіл у реформі освіти.

Кожну з цих трьох реформ можна вважати викликом для нових громад, чиї команди тільки створилися. Багато співробітників нових виконавчих комітетів не мають достатнього досвіду в місцевому самоврядуванні. Є певний супротив з боку районних влад.

В процесі реалізації реформи змінюються правила фінансування і закони. А згідно з Концепцією «Нової української Школи», реформа вимагає від влади постійних зусиль в розвитку співпраці з освітянами та батьками. Саме ця ситуація відрізняє становище системи освіти в ОТГ від вже сталого управління і методичного забезпечення освітою в містах обласного значення і районах, де закладами керують відділи РДА.

Не зважаючи, що ОТГ керують освітою тільки 2 роки, вже напрацьовані багато «кращих практик». З допомогою шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» на сайті <http://wiki.sklinternational.org.ua/> можна ознайомитися з різними успішними напрацюваннями громад зі всієї України.

**Таким чином, саме забезпечення якості освітніх послуг стане одним з головних критеріїв, за якими українське суспільство буде оцінювати успішність реформ в країні.**

### **1.8. Міфи та стереотипи, які заважають розвитку освіти в селах**

Безумовно, що важка ситуація, в якій опинилися сільські жителі, і дуже низький рівень довіри до влади створюють особливу чутливість до її будь-яких дій, зокрема до реорганізації мережі шкіл. На жаль, занепокоєння простих жителів за своє село нерідко стає методом маніпулювання з боку популістів.

Наприклад, в багатьох громадах вже сталися конфлікти через питання оптимізації освітньої мережі. Для голів громад це означає необхідність розуміти і вміти простою мовою пояснити членам громади про реальні проблеми освіти, які існують методи їх вирішення та те, що для влади важлива думка самих людей.

У командно-авторитарної системи колишнього СРСР була відсутня необхідність рівносторонньої комунікації. У кращому випадку людей ставили до відома про вже ухваленні рішення. Ця негативна практика перенеслася в систему державного управління України. Тому чиновники на різних рівнях (зокрема в системі місцевого самоврядування) ігнорують необхідність діалогу з громадянами, або ж імітують діалог.

Для об'єднаних громад, яким необхідно реалізувати безліч складних, болючих і непопулярних завдань у своїй системі освіти, дефіцит ефективної комунікації і відкритого діалогу може дорого коштувати.

Розгляньмо детальніше, навколо яких тем поширені міфи і які аргументи їх руйнують:

***Міф 1. Немає школи – немає села. Закриють школу – помре село. З громадських установ в селі залишиться тільки цвинтар***

Цей міф є одним з найсильніших. Його люблять популісти різного рівня (від місцевих депутатів до столичних політиків). З його допомогою маніпулюють жителями сіл, батьківською громадськістю, депутатами і журналістами. Існує безліч версій пояснення експертів щодо цього міфу. Спробуємо ще раз ретельно розібратися, в чому саме відбувається підміна понять.

*«Люди, чого мовчите? Якщо закриють школу, хто вас ховати буде?»*

*З виступу однієї літньої учасниці батьківських зборів в сільській школі*

Насправді треба просто дати правдиву відповідь на запитання – «Чому зникають села?».

Першою причиною є урбанізація – явище світового масштабу, пов'язане з глобальними економічними змінами в людському суспільстві.

*Урбанізація – зростання значення міст в розвитку суспільства, яке супроводжується ростом і розвитком міських поселень, зростанням питомої ваги міського населення, поширенням міського способу життя в певному регіоні, країні, світі.*

Ось деякі дані ООН про урбанізацію:

- Три мільярди людей – половина світового народонаселення – живуть в містах.
- До 2050 року в містах будуть проживати дві третини жителів Землі. (У 1800 році в містах проживали тільки 2% людей. У 1950 році лише 30% світового народонаселення вважалися містянами).
- Щодня в міста переїжджають майже 180 000 осіб.
- У країнах, що розвиваються, міське населення щорічно поповнюється на 60 міль-

йонів осіб. Такий рівень зростання міського населення збережеться протягом наступних 30 років.

Але якщо на світові процеси урбанізації ми не впливаємо, то на причини, які прискорюють зникнення сіл в Україні, уряд міг би вплинути. Але, на жаль, будь-яких дієвих заходів досі не було.

Тому, другою причиною можна вважати відсутність реальної державної політики щодо збереження та розвитку місцевої агроекономіки в сільських регіонах України. Навіть ті програми, які декларували економічну підтримку (наприклад, державні гранти для сільгоспкооперативів), на практиці не доходили до простих селян.

Зі сказаного важливо підкреслити: **остаточною причиною, яка змушує сільські сім'ї переїжджати, є прагнення до кращих економічних можливостей в місті замість безробіття і низькооплачуваної роботи в селі.** Тому, врятувати село від зникнення можна лише шляхом розвитку в цьому регіоні економіки, і, як наслідок, створення привабливих робочих місць. Новою надією для збереження українських сіл стала реформа децентралізації, розпочата в квітні 2014 року.

У цьому сенсі наявність школи в селі або відсутність вже не має значення. Найпершими йдуть економічно проактивні сім'ї репродуктивного віку. Тому в селі різко скорочується кількість дітей. Жителі, які залишилися, як правило, не мотивовані, або ж не мають бачення, як їм переїхати. Але як тільки вони отримують кращий економічний шанс — вони також поїдуть.

Зменшення жителів призводить до того, що колись повна школа I-III ступенів (нерідко з багаторічною традицією) переходить в розряд малокомплектних, в якій класи налічують 3-5 учнів, а в деяких випадках діти взагалі навчаються за «індивідуальною формою». Багато разів доведено, що якість навчання в таких школах значно нижча, ніж в тих, де в класах 15 і більше учнів.

Простий аналіз народжуваності в селі за останні 6 років (вік, з якого діти підуть в школу) дозволяє зрозуміти, скільки дітей буде в школі через 6 років. Але через міграцію реальна кількість дітей виявляється ще меншою. Виникає запитання — чому батьки протестують проти закриття школи, якщо в опорній школі їхні діти можуть отримати кращу освіту?

Існує пояснення, чому батьки учнів малокомплектних шкіл частіше на боці вчителів і чому вони не ставлять під сумнів їх слова.

Школа в селі одна, і часто багато батьків мають хороші спогади про своє навчання в цій школі. Закриття школи негативно впливає на їх ностальгію про хороші часи. Батьки шукають будь-які можливості, щоб зберегти школу в надії, що їхнє село якимось чарівним способом знову стане густонаселеним. У цьому сенсі їм важливе збереження будівлі школи як соціо-культурного центру в селі. Безумовно, влада громади може обговорити варіанти використання будівлі школи як громадського центру в селі. Такі практики є і в Польщі, і в Україні.

Нерідко в селах залишаються сім'ї, в яких якість освіти дітей не є пріоритетом для

батьків. Дорослі розуміють, що якщо школа закриється, то вони отримають клопоти з поїздками дитини хоч і в кращу, але віддалену школу. Для таких батьків комфортнішою є ситуація, в якій, ціною неякісної освіти своїх дітей, вони не завантажують себе додатковими турботами. Тому, їм вигідніше підтримати міф «Закриють школу — зникне село».

Насправді це питання для влади ОТГ, тому що помилкові погляди окремих батьків (наслідком яких може бути низький рівень шкільної освіти їхніх дітей) не повинні обмежувати особистий розвиток дитини. **В тому і є сенс створення ефективного управління освітою у громаді, щоб вона забезпечила рівні шанси для всіх учнів — незалежно від ставлення до освіти їхніх батьків і місця проживання родини.**

Ще одне важливе пояснення полягає в тому, що **жителі сіл елементарно не поінформовані про реальну ситуацію і плани місцевої влади.** Як правило, голова громади обговорює з директорами шкіл ситуацію з освітою і оптимізацію. Водночас, він передбачає, що, повернувшись до своїх шкіл, директори так само пояснять вчителям необхідність оптимізації. Директор школи також передбачає, що вчителі все правильно пояснять батькам. На практиці часто отримуємо ефект «зіпсованого телефону». Ось чому для руйнування цього та інших подібних міфів необхідно ретельно спланувати і реалізувати комунікаційний план.

Нерідко прихильниками обурення є вчителі похилого віку. Вони розуміють, що їздити в опорну школу їм буде складно, і тому не хочуть закриття (зниження ступеня) школи свого села. Всі згодні, що пенсія в Україні низька і її недостатньо, щоб гідно жити в старості. Тому літні педагоги продовжують роботу, хоч і погоджуються, що не можуть забезпечити якість освітніх послуг, як раніше.



Місцева жителька виступає проти закриття школи в своєму селі  
Айдер Сейтосманов, 2017

З іншого боку, питання збільшення пенсії і взагалі пенсійного захисту — це завдання національної влади, а не місцевої. **А ось завдання забезпечити доступну та якісну освіту для всіх дітей громади — це повна відповідальність влади ОТГ.**

Тому, громада повинна насамперед виконувати ті завдання, за які вона відповідає. Необхідно враховувати моральні аспекти. Великою мірою, вчителі-пенсіонери

— категорія жителів, для яких завжди знайдеться почесна роль в культурно-просвітницькій діяльності села. Як правило, вони можуть бути дуже ефективними керівниками органів самоорганізації населення, різних культурних і творчих гуртків. І, звичайно ж, влада повинна їм допомогти знайти себе поза школою. В



цій ситуації дуже важливо вивчити наявні «кращі практики» щодо залучення в життя громади людей похилого віку, і насамперед — вчителів-пенсіонерів.

**Міф 2. Чим менше учнів у класі, тим краща освіта. Вчитель матиме більше часу для кожного учня**

Вчителі малокомплектних шкіл часто згадують цей аргумент на зборах з приводу майбутньої оптимізації шкільної мережі громади. Водночас, упускають важливі деталі педагогічного процесу, про які прості жителі, ймовірно, не знають. Про ці деталі вчителі повинні розповідати батькам як основним партнерам навчального процесу.

**Перша деталь: Навички комунікацій, роботи в команді та розуміння різноманіття культур**

Навчання в сучасному світі має обов'язково розвивати в учнях ряд ключових компетентностей. Без них дитині у дорослому житті буде дуже складно самореалізуватися. Йдеться про навички комунікації, вміння жити в конкурентному середовищі, працювати в команді, розуміння різноманіття культур. Очевидно, що **вчитель в класі з 2-3 учнями ніяк не зможе забезпечити розвиток перерахованих компетентностей**. Крім того, важливим елементом підвищення мотивації до пізнавальної діяльності у дітей є атмосфера

*Прийшов, щоб провести урок хімії. У класі були дві учениці. Я розповідаю - вони мовчать. Я їх запитую - вони мовчать. Я мовчу - вони мовчать. Зрідка між собою пошепки щось обговорюють. Відчуття себе як педагога найгірше. Думаю: «Хіба це урок, це школа або що? Я працюю або імітую роботу? Чому я зможу їх навчити?»*

Враження вчителя хімії в одній з громад Хмельницької області

навчання в класі. І її також неможливо створити в малокомплектному класі.

**Друга деталь: Співпраця та конкуренція між вчителями**

Експерти стверджують, що близько 60% результатів навчання залежать від учителя. Для підвищення кваліфікації регулярно проводяться курси для вчителів. У межах діяльності педагогічної ради школи вчителі обмінюються досвідом, ідеями, презентують нові навчальні розробки. Між вчителями існує співпраця і професійна конкуренція одночасно. Всі ці можливості професійного зростання вчителів відсутні в малокомплектних школах.

**Третя деталь: Творчий розвиток вчителя**

Крім того, педагогіка не стоїть на місці. Сучасні технології, глобальні зміни суспільстві безпосередньо впливають на систему освіти. Концепція «Нової української школи» передбачає кардинальні зміни вчителя, форми і змісту навчального процесу. І Концепція, і новий Закон України «Про освіту» спрямовані на те, щоб навчання не навантажувало учня непотрібною інформацією, а розвивало в ньому необхідні компетентності та вміння критичного мислення. Це означає, що якість освіти буде багато в чому залежати від творчого розвитку самого вчителя. **Забез-**

печити такий розвиток вчителя і навчання такого рівня в малокомплектній школі, в якій один вчитель проводить уроки у класах з 2-3-ма учнями з різних предметів, буде неможливо.

**Міф 3. Після створення наша громада передала всі повноваження відділу освіти РДА. У них все налагоджено, і тому це кращий варіант, ніж якщо ми все починали б «з нуля»**

В цьому випадку виникає питання — чи може новостворена громада, за прикладом районних рад, бути засновником освітніх закладів, водночас віддати все управління в РДА?

Так, може. І такі приклади вже є в різних регіонах України. Але тоді виникає інше питання — які позитивні зміни можуть очікувати мешканці громади, якщо її нова влада віддала повноваження назад, в ту систему управління, за якої накопичилися всі проблеми освіти?

Людям не цікава зміна вивісок. Люди втомилися від обіцянок і чекають реальних змін.

Як будуть думати про реформи вчителі, коли до них знову прийдуть ті ж методисти РДА, які до того вели себе як контролери, а не фахові помічники?

Що отримають діти периферійних сіл, якщо позашкільна робота залишиться для них недоступною?

Батьківська громадськість і учні колись дізнаються, що їх обдурили, розповідаючи, що їхня малокомплектна школа дає якісні знання. Обдурили, бо нова влада не хотіла займатися створенням нової школи і віддала повноваження до відділу освіти РДА.

Безумовно, у відділах освіти РДА працюють багато досвідчених педагогів. Але реальні зміни в шкільній системі, створення справжніх опорних шкіл, впровадження нових педагогічних і культурно-освітніх інновацій, проведення оптимізації — стратегічна відповідальність громади, але ніяк не РДА.

**Міф 4. Оптимізація мережі шкіл громади — це одноразовий захід. Потім про це можна не згадувати**

Це помилкове розуміння досить часто зустрічається серед керівників органів управління освітою. Як кажуть, «зробити і забути, як поганий сон». Насправді життя громади — це динамічний процес. Щороку змінюються соціально-економічна картина, демографічна ситуація. З кожним роком покращується інфраструктура, зокрема дороги між населеними пунктами в громаді. З'являються нові підприємства або навпаки — якісь з них закриваються.

Основним в оптимізації є регулярний аналіз ситуації, ретельно розроблений і гнучкий довгостроковий план (на 6 років). Проте головним є постійний конструктивний і рівноправний діалог з усіма зацікавленими сторонами (директорами і вчителями, батьками та учнями, депутатами і старостами).

Дуже серйозною помилкою в комунікації влади з населенням є випадки, коли голова громади на заходах за участі жителів починає пояснення необхідності оптимізації шкільної мережі з проблем нестачі фінансових коштів на її утримання. Очевидно, що існує безліч питань із фінансуванням системи освіти в громаді. Іноді витрати на неї доходять до 60% місцевого бюджету. Але фінансові питання є частиною управління освітніми установами і стосуються виключно влади, а не населення.

Тому реакція людей в таких випадках вкрай негативна. Вони впевнені, що влада використовує наявні кошти неефективно і не хочуть, щоб нестачу фінансів покривали за їхній рахунок. Насправді батьків реально турбує безпека (в широкому сенсі) і якість розвитку (навчання) їхніх дітей.

Тому, розмова з громадськістю, коли тема стосується оптимізації шкільної мережі, завжди повинна починатися з обговорення, як влада і населення разом створюватимуть кращі можливості для різнобічного розвитку дітей і забезпечуватимуть якісніші освітні послуги. Водночас, людям треба відверто казати, що процеси оптимізації є довгостроковими і до цих питань треба буде неодноразово повертатися. Але це не обов'язково буде закриття шкіл. Навпаки, якщо біля села створять якісь підприємства і будуть нові робочі місця, то за певний час постане питання підвищення ступеня школи, збільшення кількості вчителів і розвитку матеріально-технічної бази.

***Міф 5. Опорні школи треба швидко створювати, тому що можна отримати додаткове фінансування. Інакше гроші закінчатся, і вже не буде сенсу займатися цим***

Після затвердження Постанови КМУ №79 від 20 січня 2016 року «Про освітній округ», яка регулює порядок створення опорних шкіл в регіонах, почалося «змагання», хто більше створить таких закладів.

Можливість отримання додаткового фінансування, яке з'являлося після створення опорної школи, в певному сенсі вплинули на методологічну якість цього процесу. У якийсь момент в органах управління освітою РДА і в громадах забули про першопричину створення освітніх округів і самих опорних шкіл. В результаті цього «змагання» за додаткове фінансування, було створено (або названо) стільки опорних шкіл, що до сих пір ніхто не може назвати їх точну кількість.

Насправді створення опорних шкіл — тільки один з методів процесу оптимізації для поліпшення якості освіти в громаді (а не тільки матеріально-технічної бази школи). Тобто, щоб дійсно забезпечити кращу якість освіти в школі, в яку будуть підвозити учнів з віддалених сіл, і переконати в цьому їхніх батьків, громада ухвалює рішення створити опорну школу.

Вибір школи, яка стане опорною, ухвалюється у межах розробки довгострокового плану оптимізації шкільної мережі, а не як окреме завдання змінити назву школи (щоб саме їй дісталось додаткове фінансування). Користі від псевдо-опорної школи не буде. А ось проблеми для подальшої оптимізації вона може створити.

По-перше, вчителі та батьки неопорних шкіл будуть думати, що в їхніх закладах

зменшують ступінь, або взагалі закривають, щоб виконати формальні умови для отримання фінансів в обрану школу.

По-друге, поспішне рішення про призначення освітнього закладу тільки для того, щоб залучити кошти, без ретельного аналізу педагогічного потенціалу школи і її здатності дійсно поліпшити якість освіти, може привести до дискредитації дій місцевої влади.

Всі ці фактори можуть створити додаткові проблеми і посилити опір населення проти вже реальних дій з оптимізації шкільної мережі. Тактична перемога в «боротьбі за додаткове фінансування» призведе до великих стратегічних втрат в подальшому.



Учні сільської школи сідають до шкільного автобуса  
Айдер Сейтосманов, 2017

### ***Міф 6. Як тільки буде починатися оптимізація, вчителів з малих шкіл периферійних сіл звільнять***

Популярний міф, який безпосередньо стосується інтересів вчителів. В його основу закладено помилкове припущення, що зниження ступеня або закриття малокомплектної школи (як правило, з низькою якістю освітніх послуг для учнів 5-11 класів) означає автоматичне звільнення всіх вчителів. Таке розуміння оптимізації викликає занепокоєння вчителів за своє працевлаштування, і тому в громадах нерідко виникають конфлікти.

Насправді, працевлаштування вчителів і оптимізація шкільної мережі не мають

такого простого взаємозв'язку, про який люблять поговорити популісти.

### **1. Кадрова проблема з вчителями у сільській місцевості**

На жаль, престиж педагогічних спеціальностей з року в рік знижується абітурієнтів. Знайти в селі хорошого вчителя з професійним досвідом — складне завдання. Тому, напевно, місцева влада громади буде втрачати професійні педагогічні кадри. Досвід багатьох громад показує, що таким вчителям відразу пропонують місце роботи в опорній школі з безкоштовним підвезенням на шкільному автобусі.

З точки зору самого вчителя, працювати в сильному педагогічному колективі є найкращою можливістю для його професійного розвитку. Крім того, в майбутньому досвід роботи в опорній школі допоможе кар'єрному зростанню вчителя. Те, скільки з цих вчителів погоджуються перейти в новий педагогічний колектив, обговоримо далі.

### **2. Обов'язок влади — забезпечити якісну освіту в селі на рівні міської**

Прямий обов'язок місцевої влади — шукати і реалізовувати всі можливі методи для забезпечення дітей якісними освітніми послугами, зокрема й шляхом оптимізації шкільної мережі.

Голова громади і вся місцева влада повинні ретельно і багаторазово роз'яснювати вчителям і батьківській громадськості, що оптимізація не спрямована проти когось, а що це дія влади в інтересах дітей як головних отримувачів освітніх послуг. І що держава перераховує освітню субвенцію саме на цю освітню послугу для дітей, але аж ніяк на вирішення питань зайнятості громадян, які мають диплом педагога.

### **3. Влада громади має продумати пропозиції щодо зайнятості вчителів пенсійного віку**

В Україні є болючою проблема низьких пенсій, що насамперед хвилює громадян старшого віку. Але влада громад жодним чином не впливає і не відповідає за вирішення цієї проблеми (на відміну від забезпечення якісними освітніми послугами, за що відповідають громади і на що отримують державну освітню субвенцію).

Тема пенсій, пенсійної реформи — це компетенція національних органів влади. **Місцева влада не має права, думаючи про недостатні доходи вчителів пенсійного віку, вирішувати їхню проблему за рахунок неякісного шкільного навчання дітей периферійних сіл.** Очевидно, що в процесі планування оптимізації шкільної мережі місцева влада повинна подумати про конкретні пропозиції щодо громадської зайнятості вчителів пенсійного віку. Незважаючи на вік, їхній досвід може бути надзвичайно корисним в позашкільній роботі з молоддю, діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенні культурно-інформаційних заходів, фестивалів тощо. Існує безліч програм (в тому числі міжнародних), які підтримують проекти у форматі «університетів третього віку».

### **4. Вчителі не хочуть переходити в опорні школи через відстань та конкуренцію**

Є громади, в яких у процесі оптимізації мережі фактично всім вчителям малокомплектних периферійних шкіл пропонували перейти в опорну школу на аналогічні за обсягом навантаження і заробітною платнею. На подив представників місцевої

влади, тільки 10-15% вчителів погоджувались на пропозицію.

Пенсіонери, як правило, відмовлялися через необхідність щоденних поїздок. Частина вчителів розуміла, що в опорній школі буде необхідність працювати на якісний результат в конкуренції з іншими вчителями. І це теж відрізняло їхню роботу в віддаленій малокомплектній школі (особливо, якщо там була форма індивідуального навчання).

Говорячи про загрози втрати роботи вчителями в процесі оптимізації, завжди корисно вивчити більш детально суть питання, послухати представників влади щодо працевлаштування вчителів і обов'язково зустрітися з учнями для розуміння їхньої задоволеності навчанням.

***Міф 7. Для вирішення будь-яких проблем на місцевому рівні необхідно знати і відразу телефонувати на відповідні номери телефонів в МОН України або обласних органів управління освітою ОДА***

Згідно з євроінтеграційними прагненнями України та завдяки реформі з децентралізації, в країні повинна створитися самодостатня (для сталого соціально-економічного розвитку територій) система місцевого самоврядування європейського зразка. У цій системі ключове місце займає принцип субсидіарності — здатності і готовності місцевої влади вирішувати всі питання, які повинні вирішуватися на місцевому рівні.

Завдяки реформам, управлінські та фінансові повноваження, якими зараз наділені органи влади міст обласного значення та об'єднаних громад, дають їм всі можливості, щоб самим створити кращу систему забезпечення освітніх послуг на місцевому рівні. Реформа освіти, яку МОН України впроваджує через педагогічну громадськість, також підсилює можливості місцевої влади для кардинальної зміни змісту навчального процесу.

Найсерйознішим чином змінюється система фінансування освітніх послуг в школах. Держава йде від «ручного» управління, і тепер вся освітня субвенція розраховується на основі єдиної і зрозумілої формули, яка була розроблена з урахуванням кращого світового досвіду за допомогою шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні». Досягнуто суттєвого прогресу в сфері правового регулювання секторальної децентралізації в освіті. Концепції НУШ, ЗУ «Про освіту» і всі інші нормативні акти є ефективними правовими інструментами для органів місцевої влади. Справа, як кажуть, «за малим» — необхідна зміна менталітету і влади, громадян.

На жаль, попередній досвід авторитарної держави досі не випускає свідомість громадян України в межах свого споживацького розуміння відносин громадянин-держава. Не тільки прості громадяни, але і багато керівників органів місцевої влади об'єднаних громад (в містах з цим трохи краще), як в минулі радянські часи чекають циркуляра зверху з кожного питання і не хочуть брати на себе відповідальності за керування своєю громадою.

Вони не поспішають почати реформи на місцевому рівні, всіляко відтягують рі-



шення болючих питань місцевого значення. Наприклад, не хочуть займатися оптимізацією не тому, що не знають про погану якість освіти в малокомплектних школах, а тому, що це тактично дуже непопулярне рішення. Їм простіше перекласти проблеми на центральні органи влади. У такий спосіб вони пояснюють проблеми своєму населенню, депутатам ради, директорам шкіл.

Але якщо за підсумками реформи з децентралізації, жителі сіл і міст з питань своєї школи будуть досі шукати телефони МОН, то реформу слід вважати провальною. По суті, це буде звичайною зміною вивіски.

Необхідно, щоб головним результатом реформ з децентралізації в Україні стало створення такої системи місцевого самоврядування, коли значна частина питань, з якими стикаються громадяни, буде ефективно і якісно вирішуватися на місцевому рівні.

Цей критерій повною мірою стосується системи шкільної освіти. Місцеве самоврядування і громадяни повинні брати відповідальність, повірити в свої сили і вміти забезпечувати якісні освітні послуги однаково як в містах, так і в селах.

У цій ситуації, надзвичайно важлива підтримка громад у форматі «рівний рівному», що означає необхідність інтенсивного взаємообміну кращими практиками та досвідом між органами місцевої влади на горизонтальному рівні. З цією метою шведсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» спільно з Програмою U-LEAD реалізує спеціальну стратегію впровадження ефективного управління освітою в громадах «Нова школа в нових громадах».

Не зважаючи на те, що фактично реформа почалася тільки в 2015 році, в кожній області України вже є громади-лідери, які мають успішний досвід вирішення багатьох питань з управління освітою (організація методичної роботи, забезпечення позашкільними освітніми послугами, прозоре призначення директорів шкіл, поліпшення комунікації між владою і педагогічною громадськістю, розробкою і реалізацією плану оптимізації та інші).

Для того, щоб цей передовий досвід (який з цікавістю вивчає зокрема і МОН України) був відомий і поширений в інших громадах, експерти міжнародних проектів створили такі ресурси:

**1. Розроблено спеціальний посібник про те, як необхідно ефективно управляти освітою в громадах. Посібник можна завантажити за посиланням:**

***<http://decentralization.gov.ua/education/library>***

В офісі Програми U-LEAD або шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» можна безкоштовно отримати друковану версію цього посібника. В цьому посібнику детально розглянуто багато питань, з якими стикаються органи влади і шкільні адміністрації під час створення своєї системи освіти. Враховуючи значний попит на посібник «Нова школа у нових громадах», за підтримки згаданих вище міжнародних проектів уже надруковано і поширено серед громад понад 6000 копій.

**2. Створено базу даних «кращих практик», яка доступна за посиланням:**

**<http://wiki.sklinternational.org.ua/>**

На цій платформі зібрано вже 38 «кращих практики» громад і понад 400 копій нормативних документів зі всієї України, які стосуються управління освітою. Кожна практика містить повний опис та всі необхідні копії нормативних документів для її впровадження. Доступ до Баз даних безкоштовний, потрібно пройти лише просту процедуру реєстрації.

**3. У кожній області України створюються регіональні команди консультантів-тренерів з питань реформ з децентралізації освіти**

Регіональні команди консультантів-тренерів створюються шляхом проведення регіональних семінарів і тренінгів для освітян (насамперед з ОТГ) відповідного регіону. Потім обрані представники освітньої спільноти окремого регіону проходять спеціальну програму стажування в Польщі. Таким чином вже почали надавати навчальні послуги команди Хмельницької, Запорізької, Дніпропетровської, Полтавської, Івано-Франківської, Житомирської та Харківської областей. У кожен команду входять найбільш професійні представники громад, обласних управлінь освітою та Інститутів.

**Завдання таких команд освітян — проведення у форматі «рівний рівному» семінарів для представників педагогічної спільноти регіону з усіх актуальних питань в сфері реформи з децентралізації освіти.** В офісі Програми U-LEAD або шведсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» можна отримати контакти членів регіональних команд консультантів-тренерів. Їхній рівень дозволяє дати глибокі змістовні відповіді з усіх питань у сфері управління освітою на місцевому рівні, а також за напрямками реформи освіти.

Мета Стратегії «Нова школа у нових громадах» — створити на місцевому рівні мережу сотень (або тисяч) лідерів змін у сфері освіти. Зрозуміло, що саме завдяки їхнім розумінню і мотивації, і діяльності в конкретних громадах, у навчальних закладах буде реалізована реформа освіти. І ще дуже важливим є те, що вони будуть діяти, не чекаючи дзвоника зверху, бо вони і є владою.