



# Освіта в руках громад: ЧИ МОЖЛИВІ ЗМІНИ?

Звіт створено в межах "Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні", яку виконує Міжнародний фонд "Відродження" у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.

Думки та позиції, викладені у цьому дослідженні, є позицією авторів і не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду "Відродження" та Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE).

**Автор\_ки:**

Марія Куделя – освітня аналітичниця Аналітичного центру CEDOS

Ігор Самохін – освітній аналітик Аналітичного центру CEDOS

**Рецензентки:**

Ольга Шумило-Тапіола

Ірина Когут

Система управління освітою, яка існувала в Україні донедавна, погано впливала як на якість, так і на доступність середньої освіти, особливо в селах та невеликих містах. Основним недоліком було те, що повноваження з керування освітою належали не виборним органам місцевого самоврядування, а державним адміністраціям. Тепер, з передачею повноважень громадам і школам та зміною розподілу фінансування, громади мають можливість вирішувати свої потреби на місцях, і таким чином дати дітям кращу освіту. Проте наразі важко стверджувати, що реформа завершиться успішно і що громади зможуть впоратися з новою відповідальністю.

### **Стара система освіти - брак доступу до якісної освіти**

Українська освітня система успадкувала від Радянського Союзу розгалужену шкільну мережу, яка продовжувала розширюватись навіть після 1991 року. В Україні, як і в СРСР, немає обов'язкового поділу на школи початкового та вищого рівня - найчастіше, учень вчиться в одній школі протягом усіх 11 років. Свого піку система досягла у 1995 році, коли в Україні налічувалось понад 22,300 шкіл, у яких навчалось близько 7 мільйонів учнів. Згодом система почала скорочуватись, але населення скорочувалось швидше: станом на 2013 рік, у 19,300 школах навчались близько 4 мільйонів учнів<sup>1</sup>. Ситуація з наповненістю шкіл відрізнялася у містах та селах. У великих містах, школи стали переповненими і брак місць створив попит на відкриття нових закладів. Натомість у малих містах та селах, із яких емігрувала більша частина молоді, школи спорожніли. У 2013 році середня кількість учнів у сільських школах становила 107, у міських школах - 427. А в багатьох селах, які найбільше постраждали від скорочення населення та переїзду молоді в міста, школи спорожніли до тієї міри, що не кожен клас мав хоча б 5 учнів.

За незалежності не покращилась також і якість навчання в Україні: ні навчальні плани, ні методи навчання не були оновлені для того, щоб відповідати вимогам сучасного суспільства. Ситуація була гіршою для маленьких міст та селищ, оскільки сільські учні мали нижчі бали ЗНО - це пояснюється як соціально-економічним статусом мешканців сіл, так і нижчою якістю освіти в сільських школах.<sup>2</sup> У селах бракує молодих спеціалістів, включаючи вчителів. Як наслідок, сільським школам важко заповнити вакансії, і в багатьох випадках учитель змушений викладати предмети поза її/його спеціалізацією. У сільських школах часто немає навчального обладнання, необхідного для практичних і лабораторних робіт,

---

<sup>1</sup> [http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv\\_rik/osv\\_u/znz\\_u.html](http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_u/znz_u.html)

<sup>2</sup> <https://cedos.org.ua/uk/osvita/sotsialno-ekonomichni-factory-u-nerivnosti-rezultativ-navchannia-u-serednii-shkoli>

виникають проблеми з підручниками.

## **Нова українська школа - надія на якісну освіту**

Станом на 2014 рік, коли відбулась Революція гідності, ситуація потребувала рішучих змін. Комплексна реформа середньої освіти, була ініційована у 2014 році, але набула чіткої форми лише у вересні 2017 року з прийняттям нового Закону "Про освіту". Реформа покликана втілити у життя концепцію "Нової української школи" через зміну структури середньої освіти, впровадження дитиноцентричного підходу до навчання, а також зміною розподілу повноважень в управлінні освітою та направленням ресурсів з центрального уряду до громад.

Як і за часів Радянського Союзу, незалежна Україна не розділяла середню освіту на початкову та старшу школи: зазвичай учнів відвідували одну школу протягом 9 чи 11 років. Концепція «Нової української школи» має на меті збільшити кількість років навчання з 11 до 12 для того, щоб дати учням можливість краще підготуватись до дорослого життя. Це також перший крок до того, щоб зробити українську систему освіти більш відповідною до європейських систем освіти. Сама структура середньої освіти тепер також зміниться та буде розділена на початкову освіту (тривалістю 4 роки), базову середню освіту (тривалістю 5 років) та профільну середню освіту (тривалістю 3 роки), яка замінить 10-11 класи. На відміну від старшої школи, тепер останній рівень освіти передбачає два спрямування: академічне (для тих, хто готується вступати в університет) та професійне.

Більше уваги буде приділятися розвитку, а не завченню матеріалів. Педагогічні методи має бути змінено на користь особистісно-орієнтованого підходу, який враховує індивідуальні особливості та інтереси кожного учня. Учні отримають можливість обирати предмети для навчання та рівень їх складності. Нова концепція також передбачає набуття учнями певного переліку компетентностей, які є важливими для подальшого розвитку та самореалізації<sup>3</sup>. Компетентнісний підхід буде запроваджено для всіх учнів, починаючи з першого класу. Серед переліку ключових компетентностей - інформаційна та екологічна грамотність, уміння навчатись впродовж життя, участь у громадському житті.

Проблема з невеликою кількістю учнів в малих містах та селах буде вирішуватись за допомогою оптимізації мережі шкільних закладів. Зменшення кількості шкіл у селах шляхом об'єднання шкіл та використання

---

<sup>3</sup> <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/Book-ENG.pdf>

автобусів для транспортування дітей до найближчих шкіл було прийнятним рішенням. Цей процес дозволить заощадити кошти, що витрачаються на експлуатацію приміщень у спорожнілих школах, і спрямувати їх натомість на модернізацію тих шкіл, які залишилися.

Одна з ключових змін стосується розподілу повноважень органів управління. Так, тепер ради ОТГ мають той самий набір повноважень, що і районні ради, і відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти, планують та забезпечують розвиток мережі освітніх закладів, закріплюють за закладами території обслуговування, забезпечують та фінансують підвезення учнів до закладів освіти та мають оприлюднювати офіційну звітність про отримані та використані кошти. Таким чином, “Нова українська школа” покликана зробити освітню мережу України більш ефективною через покращення системи управління освітою, яка тепер не є сферою відповідальності державних адміністрацій, а громади та школи беруть активну участь в прийнятті рішень, що, в свою чергу, вплине на більш ефективний розподіл коштів.

До кращих шкіл: Взаємодія освіти та децентралізації

Реформу середньої освіти доповнює і посилює децентралізаційна реформа, яка розпочалася в Україні паралельно. Освітня реформа спрямована на зміну змісту освіти, водночас децентралізаційна реформа спрямована на покращення управління.

### **Передача повноважень: що на папері?**

В Україні за часів незалежності сформувалась своєрідна “дуальна” система місцевої влади: усі області та райони мають як виборну владу (місцеву раду) а також призначеного Президентом голову обласної або/та районної держадміністрації. Місцеві управління освіти в цій системі є частиною держадміністрації, тобто перебувають у “президентській вертикалі”. Лише у містах (окрім найменших з них) відділ освіти підпорядковується демократично обраній міській раді. В сільських школах районна рада має дуже мало впливу на освіту: призначення директорів, інші кадрові питання та питання фінансів вирішуються в райдержадміністрації. Управління освіти в райдержадміністраціях також тільки частково підвітні Міністерству освіти і на практиці можуть довго опиратись впливу з боку Міністерства.

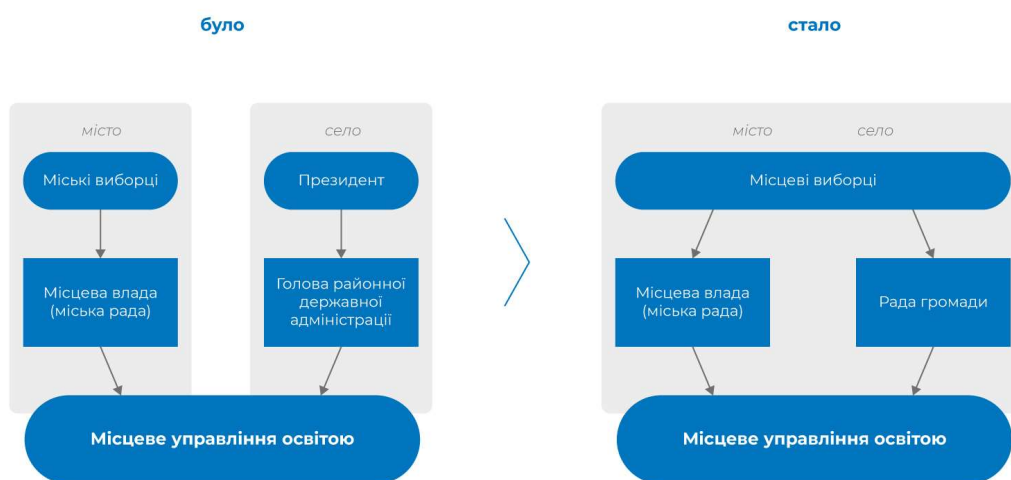
Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад,”<sup>4</sup> прийнятий у 2015 році, передбачає створення в регіонах об’єднаних

---

<sup>4</sup> <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

територіальних громад (ОТГ) на основі сіл і невеликих міст. Ціллю було передати повноваження з центрального до місцевого рівнів, в тому числі в сфері освіти.

Рис.1. Зміна розподілу повноважень управління освітою.



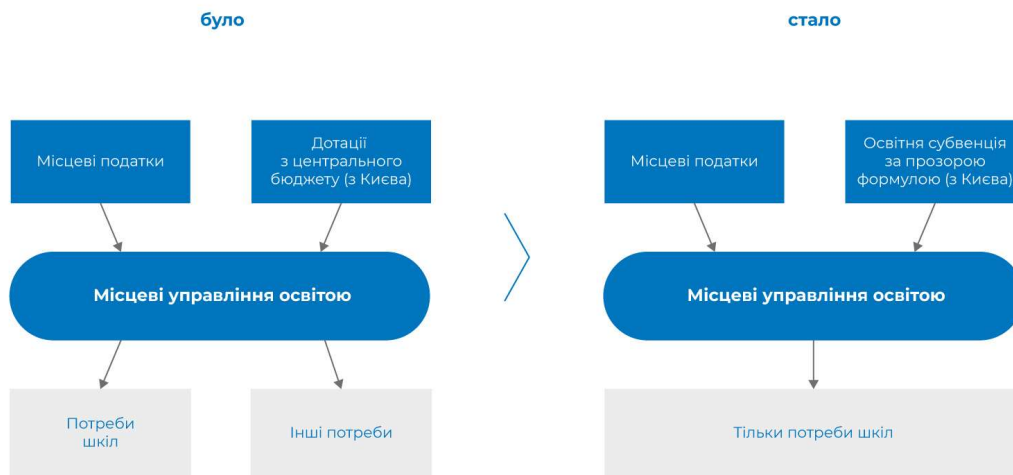
Джерело: аналітичний центр CEDOS

ОТГ отримують повноваження самостійно вирішувати низку питань, в тому числі у сфері освіти. Найважливішими аспектами децентралізації у сфері освіти є передача громадам повноважень у змісті та фінансуванні освіти та оптимізація шкільної мережі зі створенням опорних шкіл. Адміністрації ОТГ також можуть вирішувати, якою є оптимальна кількість шкіл для їхніх громад. Вони тепер мають право створювати свої власні відділи освіти та методологічні кабінети, при цьому самостійно вирішуючи, якою буде кількість працівників та якими будуть їхні обов'язки та сфера відповідальності.

### Передача фінансового управління: що на папері?

Донедавна кошти на функціонування шкіл частково надходили з місцевих податків, а частково з центрального бюджету, розробленого Міністерством фінансів в столиці. Суми, виділеної урядом, не вистачало на видатки розвитку (ремонт шкіл тощо), а управління освіти, яке розпоряджалося усім освітнім бюджетом, мало право використовувати бюджетну дотацію не лише на освіту.

Рис.2. Зміни розподілу фінансування на освітні потреби.



Джерело: аналітичний центр CEDOS

Кошти на фінансування шкіл і надалі будуть частково покриватись із центрального бюджету (більшість районів не змогли б самостійно утримувати свої школи навіть на мінімальному рівні). Однак тепер цю дотацію замінили на "освітню субвенцію", яка виділяється за прозорою формулою і може витратитись тільки на освітні потреби. У випадку створення ОТГ, усі повноваження щодо використання субвенції отримує виборний орган громади.

Передача фінансових повноважень на місцевий рівень може допомогти Україні відійти від попередньої системи планування та виконання освітньої політики шляхом зменшення розриву між операційним та фінансовим

управлінням. В свою чергу, це має призвести до підвищення доступу до якісної освіти, особливо в більш віддалених районах України. Участь місцевої влади та шкіл в процесі прийняття рішень щодо освіти має покращити розподіл бюджетних коштів.

### **Оптимізація шкільної мережі: що планується?**

В умовах децентралізації рішення про відкриття та закриття шкіл тепер приймає громада, виходячи із своїх можливостей та потреб. Відповідно, оптимізація шкільної мережі тільки частково є ініціативою центрального уряду - кожна громада може відмовитись від закриття навіть найменших шкіл. Уряд, втім, стимулює оптимізацію через нову формулу освітньої субвенції, яка передбачає більше коштів для шкіл із більш заповненими класами.

Оптимізація шкільної мережі може відбуватись шляхом закриття недостатньо укомплектованих шкіл з організацією підвезення дітей до інших найближчих шкіл. Громади можуть також створювати опорні школи (зазвичай велика школа в адміністративному центрі громади), після закриття там недостатньо укомплектованих шкіл. Опорні школи - це заклади загальної середньої освіти, які мають вищий юридичний статус і більше повноважень, ніж звичайні школи. В опорних школах, як правило, навчається понад 200 учнів, вони оснащені сучасним обладнанням для вивчення різних предметів і мають кваліфікованих учителів з цих предметів. Ці заклади відвідують учні середньої та старшої школи, тоді як учні початкових класів зазвичай продовжують навчатись у ближчих маленьких школах.

Забезпечення опорних шкіл відбувається так само як з державного бюджету, так і з місцевих, але громади можуть залучати грантові кошти на ті чи інші потреби, в тому числі для освітніх закладів. Для забезпечення доступу до школи для всіх учнів, громади мають організувати підвезення за допомогою шкільних автобусів для тих учнів та викладачів, які живуть далеко від опорної школи. Початкові школи з сусідніх сіл, як правило, отримують статус філій опорної школи і керівництво ними здійснює директор опорної школи.

Такі школи почали з'являтися ще у 2016 році, а після прийняття нового Закону "Про освіту" у 2017 році, такий формат шкіл було закріплено на законодавчому рівні. Станом на 1 травня 2018 року в Україні утворено 519 опорних шкіл.<sup>5</sup> Концентрація ресурсів та найкращих учителів в одному місці спрощує доступ до якісної освіти для сільських дітей.

Однак, розвезення учнів шкільними автобусами, яке внаслідок

---

<sup>5</sup> <https://mon.gov.ua/ua/tag/oporni-shkoli>



децентралізації та створення опорних шкіл стає дедалі більш поширеним, викликає побоювання у батьків. Батьки побоюються погіршення результатів тих учнів, яким доведеться більше часу витрачати на дорогу і менше на виконання домашніх завдань. Крім того, низька інституційна спроможність місцевої влади може призвести до випадків, коли автобусів не вистачатиме, у бюджеті забракне коштів на пальне тощо.

### **Як децентралізаційна реформа працює на практиці?**

На цьому етапі зарано робити вичерпні висновки про процес просування реформи. Наразі вже відбуваються деякі зміни у громадах – наприклад, створення ОТГ та передача повноважень на місцевий рівень.

Хоча існує законодавча база для передачі повноважень та фінансування на рівень громад, потрібен час для того, щоб представники державних інституцій звикли до того, що громади мають повноваження для того, щоб самостійно керувати справами громади. Також потрібен час для того, щоб ОТГ набули навичок та досвіду і були спроможними до самоуправління.

### **Створення ОТГ: громади лише в половині України, існують перепони**

Перерозподіл повноважень на місцях почався у 2015 році зі створенням перших ОТГ. Наприклад, Печеніженська ОТГ в Коломийському районі Івано-Франківській області була першою ОТГ в Україні. Створення власного відділу освіти було пріоритетним завданням для мешканців громади.<sup>6</sup> Відділ освіти було вирішено зареєструвати як юридичну особу, що дозволило надати відділу більше самостійності у прийнятті рішень та підписі документів. У громаді створили власну методичну службу, незважаючи на можливість користуватись послугами районного методичного кабінету та деякий тиск з боку обласної влади, що не хотіла додаткової передачі повноважень у громади<sup>7</sup>. Методична служба керується вчителями громади і контролюється директорами шкіл, а не чиновниками з району, як раніше.

*Рис.3. Карта об'єднання територіальних громад за областями.*

<sup>6</sup> <http://wiki.sklinternational.org.ua/practice/%d0%b1%d0%b5%d1%80%d0%b5%d0%bc%d0%be-%d1%83%d0%bf%d1%80%d0%b0%d0%b2%d0%bb%d1%96%d0%bd%d0%bd%d1%8f-%d1%83-%d0%b2%d0%bb%d0%b0%d1%81%d0%bd%d1%96-%d1%80%d1%83%d0%ba%d0%b8-%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%86%d0%b5/>

<sup>7</sup>

<http://wiki.sklinternational.org.ua/practice/%d0%bf%d0%b0%d1%80%d1%82%d0%bd%d0%b5%d1%80%d1%81%d1%82%d0%b2%d0%be-%d1%8f%d0%ba-%d0%be%d1%81%d0%bd%d0%be%d0%b2%d0%b0-%d0%bd%d0%b0%d0%b4%d0%b0%d0%bd%d0%bd%d1%8f-%d0%bc%d0%b5%d1%82%d0%be%d0%b4%d0%b8/>



Джерело: <https://decentralization.gov.ua> в редакції аналітичного центру CEDOS

Незважаючи на успішні приклади передачі повноважень, процес децентралізації та передачі повноважень на місця рухається доволі повільно. Станом на 10 травня 2018 року, в Україні було створено 731 ОТГ. Усього буде створено понад 1200 ОТГ, хоча точна кількість наразі невідома - це залежить від місцевих жителів та місцевої влади<sup>8</sup>. Велика кількість білих плям на карті України, що наведена нижче, показує, що більше 50% території України все ще вільне від ОТГ.

В деяких областях навіть сам процес об'єднання громад гальмується. Наприклад, губернатор Закарпатської області вважає децентралізацію неконституційною.<sup>9</sup>

Ситуація змінюється в тих районах, де створюються ОТГ, що дає можливість громаді отримати більше відповідальності та повноважень в управлінні освітою. Проте процес йде нелегко. Обласні та районні адміністрації мають

<sup>8</sup>

[https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/247/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3\\_%D0%94%D0%B5%D1%86.%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F\\_10.04.2018\\_\\_1\\_.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/247/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_%D0%94%D0%B5%D1%86.%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F_10.04.2018__1_.pdf)

<sup>9</sup> <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2432757-moskal-poasniv-comu-ne-pidpisue-plan-stvorena-otg.html>

достатньо можливостей для того, щоб перешкоджати передачі повноважень на місця, зокрема у сфері освіти. Наприклад, непоодинокі випадки, коли районне управління освіти на рівні особистого спілкування переконує громаду в тому, що вони не зможуть впоратись із керуванням освітою і що потрібно це залишити більш досвідченим людям у райцентрі. Слабкою також поки що є спроможність громад управляти фінансами.

### **Оптимізація шкільної мережі**

Питання оптимізації шкільної мережі є нелегким для громад. Але шукати спільні рішення та компроміси між керівництвом громади та громадянами на місцях легше. Так, наприклад, відділ освіти Баранівської ОТГ (Житомирська область) провів аналіз шкільної мережі за різними показниками - кількість учнів та дітей дошкільного віку, приріст населення в останні роки, відстань між школами, стан доріг між населеними пунктами, середні витрати на одного учня в кожній зі шкіл, тощо. За підсумками проведеного аналізу було вирішено закрити дві школи з п'ятнадцяти в громаді. В кожному селі, де заклади підлягали закриттю, відділ освіти провів громадські слухання для всіх зацікавлених сторін. Керівництву ОТГ вдалося переконати вчителів та батьків у економічній доцільності закриття цих шкіл - адже важко сперечатися, коли ОТГ обіцяло забезпечити перевезення школярів автобусами та працевлаштувати вчителів із закритих шкіл.

### **Ризики для децентралізації послуг освіти**

#### ***Політичні ризики на національному та місцевому рівнях - непопулярні, але потрібні рішення під загрозою***

Незважаючи на успішний старт реформи системи освіти та децентралізації у сфері освіти, існують серйозні ризики, що можуть створити перешкоди.

Одним із ключових є політичний ризик на національному рівні. У 2019 році відбудуться президентські та парламентські вибори. Передвиборна кампанія вже неформально розпочалася. В останній рік перед виборами депутати можуть бути значно менш схильні приймати закони, які не принесуть швидкого і відчутного результату для електорату і мають хоча б невеликий шанс виявитись непопулярними. Є велика ймовірність, що після виборів у парламенті більше представництво матимуть політики, не налаштовані на структурні реформи. Навряд чи новий парламент стане скасовувати об'єднання громад та освітні реформи, однак він може загальмувати їх імплементацію та прийняття додаткових законів, необхідних для реформ. Наприклад, досі не вирішеним і потребує окремого, добре розробленого закону є питання проміжного між громадою і областю рівня (свого роду "великого району").

На місцевому рівні політика діє схожим чином, і вже зараз, коли в ОТГ

відбуваються вибори, часом кандидати перемагають з обіцянками не закривати школу, навіть якщо таке закриття є необхідним. Такий локальний популізм може загальмувати оптимізацію шкільної мережі. З урахуванням цього ризику, нова формула освітньої субвенції передбачає порівняно менші надходження коштів для громад з надто малою середньою наповнюваністю класів. Але цих санкцій може виявитись недостатньо там, де місцеві політики можуть використати ресурси громади, щоб уникнути конфронтації з виборцями з приводу закриття школи.

Політичне забарвлення має інша ситуація, про яку говорять сьогодні деякі освітні експерти. За новим законом про освіту, директорів шкіл призначають місцеві ради (наприклад, рада ОТГ), а не районне управління освіти, як раніше. З одного боку, це підвищує підзвітність директора місцевим громадянам. З іншого боку, це створює можливість призначення директора з політичних мотивів (на виборах в ОТГ функціонують ті самі партії, що й на національному рівні). За словами експертів, такі прецеденти вже є.

### **Системні ризики - або чи є спроможність в ОПТ?**

Із неполітичних ризиків найбільш серйозним є ризик низької спроможності громад. В новостворених ОПТ часто не вистачає професіоналів з освітою та досвідом роботи, які можуть ефективно використовувати нові повноваження та грамотно керувати отриманими фінансовими ресурсами. Центральний уряд та неурядові організації всіляко допомагають у підвищенні спроможності громад, але швидко така проблема не вирішується, тому ризик залишається.

Нарешті, існує також ризик незакінченого об'єднання громад. Вище йшлося про те, як деякі чиновники опираються створенню ОПТ, а після виборів процес об'єднання може взагалі зупинитись. Там, де ОПТ не створено, імплементація освітньої реформи може загальмуватись через брак повноважень та ресурсів у місцевої громади. Районні управління освіти не мають тих стимулів створювати опорні школи та впроваджувати зміни в змісті освіти, які мають ОПТ, тож місця без ОПТ можуть "відстати" у впровадженні нових освітніх стандартів.

### **Якої допомоги Україна потребує від Німеччини?**

Насамперед, важливим є продовження політичної підтримки самого процесу реформ в Україні, а деколи і тиску з боку Німеччини та

Європейського Союзу. Німецькі політики мають значний вплив на український політикум - використання цього інструменту є важливим у рік перед виборами.

Уряд Німеччини, разом з урядами кількох інших держав-членів Європейського Союзу, протягом тривалого часу надають допомогу Україні у впровадженні децентралізаційної реформи. Зокрема, було створено Програму підтримки реформи децентралізації в Україні U-LEAD. Станом на 2017 рік у рамках Програми було проведено понад 3 700 тренінгів, семінарів, конференцій та консультацій на місцях, які відвідали приблизно 20 000 представників територіальних громад. Основними темами тренінгів є оперативне планування для ОТГ, фінансовий менеджмент та управління персоналом. Також Програмою було організовано 46 заходів у форматі діалогу та десять медіа-тренінгів.<sup>10</sup>

Ці та інші заходи за підтримки європейських донорів сприяють пом'якшенню системного ризику низької спроможності громад. Тим не менш, важливо не знижувати темп і продовжувати навчальні заходи, оскільки нові ОТГ надалі створюються і потребують підтримки "з нуля". Подібні навчальні заходи варто поширити на райони, де ОТГ поки не створюються або створюються повільно. Корисною була б навчальна програма для службовців місцевого самоврядування (зокрема у сфері освіти) в обласних центрах підвищення кваліфікації державних чиновників для співпраці з громадами.

---

<sup>10</sup> <https://www.giz.de/en/worldwide/60489.html>