

ОПОРНА ШКОЛА ЯК ОСНОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКІСНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ ДЛЯ ТЕРИТОРІАЛЬ- НИХ ГРОМАД УКРАЇНИ



УДК 37.018.5(477)

Управління
ШКОЛОЮ

У статті висвітлено процес децентралізації влади в Україні, у ході якого відбувається активне утворення об'єднаних територіальних громад, освітніх округів та опорних навчальних закладів. Доведено, що загальноосвітні навчальні заклади, які є опорними, створюються з метою рівного доступу всіх дітей до якісної освіти, раціонального й ефективного використання ресурсів та є одним із механізмів реформування системи загальної середньої освіти й упорядкування шкільної мережі.

Ключові слова: децентралізація влади, об'єднані територіальні громади, реформування системи загальної середньої освіти, освітні округи, опорні навчальні заклади.

Постановка проблеми. Як відомо, в Україні, починаючи з 2014 р., активно відбувається процес децентралізації влади. Одним із надскладних завдань для об'єднаних територіальних громад у ході цього процесу є створення функції управління освітою. До об'єднання громад управлінням освітою в селах і селищах поклалися на відділи освіти районних державних адміністрацій, які є елементами вертикалі державної виконавчої влади. Функції виконавчих органів сільських і селищних рад у сфері освіти були мінімальними та полягали в реалізації другорядних завдань для забезпечення шкіл (наприклад, організація підвезення учнів або матеріально-технічне

забезпечення діяльності закладів освіти).

На відміну від райдержадміністрацій органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад є автономними та мають усі повноваження, у тому числі й у сфері управління освітою. Разом з тим серйозним викликом залишається їх інституційна слабкість. З огляду на це в умовах сьогодення органам місцевого самоврядування практично всіх об'єднаних громад разом з отриманням бюджетних преференцій та управлінських повноважень доводиться брати на себе складне завдання та відповідальність за створення ефективного управління системою освіти в своїх громадах, у тому числі й освітніх округів та опорних навчальних закладів.

Іван ЛОПУШИНСЬКИЙ

Завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, професор кафедри педагогіки й менеджменту освіти КВНЗ «Херсонська академія неперервної освіти» Херсонської обласної ради (за сумісництвом), радник голови Херсонської обласної державної адміністрації з питань освіти і науки (на громадських засадах), доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України

Олена КОВНІР

Викладач англійської мови Херсонського морехідного училища рибної промисловості, доцент кафедри іноземних мов Херсонського національного технічного університету (за сумісництвом), кандидат педагогічних наук

Аналіз останніх досліджень і публікацій з теми проблеми. Останнім часом до проблеми створення та функціонування освітніх округів та опорних шкіл в



Іван ЛОПУШИНСЬКИЙ



Олена КОВНІР

Україні звертали-ся **Ю. Артюшенко** (опорні школи в контексті регіоналізації влади) [1], **Н. Гапоненкова**, **В. Головіна** (діяльність опорного закладу як методичного центру в освітньому окрузі) [2], **А. Заліський** (освітній округ як шлях до якісної освіти) [3], **І. Лопушинський** (опорні школи як нова система якісної освіти в умовах децентралізації влади) [4], **В. Мелешко** (функції освітнього округу як механізму оновлення шкільної мережі у сільській місцевості) [5], **М. Степаненко** (переваги й втрати укрупнення в Україні шкіл у XXI столітті) [12], **З. Трубіна** (реалії та перспективи творчої лабораторії керівників опорних шкіл із впровадженням ідей В.О. Сухомлинського) [13] та ін. Їхні розвідки написано переважно до 2014 р., тобто до реального початку децентралізаційних змін в Україні. У публікаціях зазначених авторів, по суті, *не розкривається питання створення і забезпечення діяльності освітніх округів та опорних шкіл в контексті імплементації нового Закону України «Про освіту»* (2017) [10].

Формування цілей статті. Зважаючи на викладене вище, метою нашої статті

й стало висвітлення стану створення й функціонування освітніх округів та опорних шкіл у них як основи забезпечення якісної середньої освіти для територіальних громад України в контексті нового Закону України «Про освіту» (2017) [10].

Виклад основного матеріалу. Одним із найважливіших аспектів розвитку системи освіти в Україні є її регіоналізація, що передбачає розмежування компетенцій між різними рівнями владних структур, формування регіонального освітнього простору в цілому і становлення окремих його елементів, зокрема освітніх округів. Зростаючі вимоги з боку держави і суспільства до якості, доступності та ефективності освітніх послуг сприяють формуванню нових умов розвитку регіональної освіти. Сучасну освіту слід розглядати як одну з визначальних складових регіонального розвитку країни. Своєю чергою регіоналізація передбачає розмежування компетенцій між різними рівнями владних структур, формування регіонального освітнього простору в цілому і становлення окремих його елементів, зокрема освітніх округів та опорних навчальних закладів. Сучасну освіту слід розглядати як одну з визначальних складових регіонального та загального економічного розвитку країни, оскільки інноваційній економіці потрібен освічений працівник, готовий до самостійного ухвалення рішень та виконання покладених на нього завдань. Звичайно, ця проблематика має певні особливості, одна з найскладніших – *освіта в сільській місцевості*.

Процеси, пов'язані з розвитком сільської школи, відбуваються в усіх країнах Східної Європи і не лише. **Чому ж у нашій країні так загострилося це питання?** Мабуть, *тому, що оптимізацію освітньої мережі окремі керівники як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування розуміють*

тільки як закриття шкіл, хоча на наше глибоке переконання, це не відповідає дійсності. Саме тому проводити оптимізацію шкільної мережі потрібно вкрай обережно, лише забезпечивши належну роз'яснювальну роботу серед педагогічної та батьківської громадськості, а головне – підготувавши для дітей найкращий варіант здобуття якісної освіти.

Зважаючи на це, стаття 13 «*Територіальна доступність повної загальної середньої освіти*» Закону України від 05 вересня 2017 р. № 2145-VIII «*Про освіту*» (набув чинності 28 вересня 2017 р.) закріплює положення, що «для забезпечення територіальної доступності повної загальної середньої освіти органи місцевого самоврядування створюють і утримують мережу закладів освіти та їх філій. Кожна особа має право здобувати початкову та базову середню освіту в закладі освіти (його філії), що найбільш доступний та найближчий до місця проживання особи» [10].

Крім того, ще в ході парламентських слухань «*Освіта в сільській місцевості: кризові тенденції та шляхи їх подолання*», що відбулися у Верховній Раді України 14 березня 2012 р., зазначалося, що нині проблема якості й доступності до середньої освіти розв'язується через формування ефективної мережі навчальних закладів – освітніх округів. На думку парламентарів, особливої актуальності цей процес набуває в сільській місцевості, де більшість шкіл – із малою наповнюваністю. **Сам факт визнання, що в нас існують дві освіти – міська й сільська, спонукає ретельно розібратися з причинами і проблемами, які нині дають підстави говорити, що освіта України розділилася на два типи, хоча насправді за ідеологією, за змістом, за якістю не повинно бути відмінностей між сільською**

і міською освітою, має бути одна якісна, доступна освіта України [7].

Разом з тим всім добре відомо, що в Україні немає жодних преференцій для учнів сільських шкіл у проходженні зовнішнього незалежного оцінювання, усі діти (міські й сільські) перебувають у рівних умовах. Тому для організаторів освіти і педагогічних працівників найважливіше завдання сьогодні – виконати вимоги Конституції і законів України щодо забезпечення доступної якісної освіти в сільській місцевості.

Проте тут є й певні позитивні показники: останнім часом зросла кількість сільських школярів – учасників фіналу олімпіад з більшості предметів майже вдвічі, підвищилася активність у конкурсах Малої академії наук. Однак на зовнішньому незалежному оцінюванні випускники сільських шкіл повсюдно демонструють низький рівень знань або й просто не хочуть брати участь у ЗНО.

Зважаючи на цей чинник та з метою забезпечення рівного доступу до якісних знань, саме сільські школи насамперед були оснащені комп'ютерною технікою як за кошти державного і місцевих бюджетів, так і за кошти донорів. Тепер головне – освоїти її. Усе це закладено в новій Державній цільовій програмі впровадження в навчально-виховний процес загальноосвітніх навчальних закладів інформаційно-комунікаційних технологій «*Сто відсотків*».

Таким чином, проблема шкільної мережі розв'язується насамперед шляхом створення освітніх округів. Навчаючись у школі за місцем проживання, дитина за особистим розкладом може відвідувати заняття з поглибленого вивчення окремих предметів в опорному навчальному закладі, брати участь в освітніх, спортивних, культурних програмах інших установ, що входять до складу освітнього округу. Це музичні та спортивні школи, бібліотеки, позашкільні заклади, які, як правило, є лише в районних центрах.

У цьому зв'язку та з метою подальшого реформування освіти постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 777 (з наступними змінами) затверджено Положення про освітній округ. Як зазначається в документі, «округ – об'єднання навчальних закладів, закладів культури, фізичної культури і спорту. До складу округу можуть входити навчальні заклади незалежно від типу та форми власності, у тому числі загальноосвітні навчальні заклади, що є опорними, та міжшкільні навчально-виробничі комбінати. До діяльності округу можуть залучатися також інші юридичні особи, їх відокремлені підрозділи» [8].

Засновниками (співзасновниками) освітнього округу, опорного закладу та його філії можуть бути представницькі органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, районні ради [8].

Округ, опорний заклад та його філія утворюються з метою:

- створення єдиного освітнього простору;
- забезпечення рівного доступу осіб, у тому числі з особливими освітніми потребами, до якісної освіти;
- створення умов для здобуття особами загальної середньої освіти, впровадження допрофільної підготовки і профільного навчання, поглибленого вивчення окремих предметів, забезпечення всебічного розвитку особи, а також допрофесійного навчання незалежно від місця їхнього проживання;
- раціонального й ефективного використання наявних ресурсів суб'єктів округу, їх модернізації [8].

Місцеві громади, які є засновниками таких закладів, визначають опорні заклади серед підпорядкованих йому загальноосвітніх навчальних закладів на конкурсній основі відповідно до затверджених ними умов.

Під час проведення конкурсу вправуються:

- освітні потреби учнів (вихованців) у забезпеченні певних напрямів спеціалізації;
- здатність забезпечити на належному рівні організацію допрофільної підготовки і профільного навчання;
- рівень забезпечення кваліфікованими педагогічними кадрами;
- наявність належної матеріально-технічної бази (обладнаних спортивних об'єктів, кабінетів фізики, хімії, біології, географії, лабораторій, навчальних майстерень, комп'ютерного і мультимедійного обладнання, швидкісного доступу до Інтернету);
- укомплектування бібліотечного фонду підручниками, науково-методичною, художньою та довідковою літературою;
- зручність та наявність автомобільних доріг з твердим покриттям для забезпечення безпечного підвезення учнів (вихованців) і педагогічних працівників до місця навчання, роботи та місця проживання [14].

Через складну демографічну ситуацію та глобалізацію в сільській місцевості діє багато шкіл із малою наповнюваністю, які не можуть забезпечити належної якості навчання. Тому такі малокомплектні школи мають можливість стати філією опорної школи і зазвичай виконують функції початкової школи. Для дітей та педагогічних працівників з інших населених пунктів забезпечується підвезення до опорної школи [14].

Опорний заклад є юридичною особою, має рахунки в органах Казначейства (Державної казначейської служби), самостійний баланс, штамп, печатку і у своєму складі філії та (або) здійснює з урахуванням потреб осіб з інвалідністю (у тому числі тих, що пересуваються на візках) організова-

не підвезення учнів (вихованців) (не менше ніж з трьох селищ, сіл, у яких ліквідовано загальноосвітні навчальні заклади або припинено (зупинено) їх діяльність) і педагогічних працівників (у разі потреби) до опорного закладу і до місця проживання. Кількість учнів (вихованців) опорного закладу (без урахування учнів (вихованців) філій), *як правило, становить не менш ніж 200 осіб* [14].

Філія не є юридичною особою і діє на підставі положення, затвердженого в установленому порядку. Філія виконує функції початкової школи, а також за рішенням засновника – функції основної школи, дошкільного підрозділу навчально-виховного комплексу [8].

Головними завданнями округу, опорного закладу та його філій є концентрація та ефективне використання наявних ресурсів, їх спрямування на задоволення освітніх потреб учнів (вихованців), створення єдиної системи виховної роботи. Утворення освітнього округу здійснюється на підставі установчої угоди про спільну освітню діяльність, яка укладається між навчальними закладами та установами, що входять до його складу. Такі об'єднання формуються на добровільних засадах, виходячи з освітніх запитів населення.

Саме тому забезпеченню рівного доступу дітей до якісної освіти у сільській місцевості сприяє створення опорних навчальних закладів шляхом об'єднання малокомплектних шкіл, зміни їх типу/або ступеня, реорганізації тощо. Задля підвищення якості освіти, раціонального та ефективного використання ресурсів, модернізації навчальних закладів розпочато реорганізацію системи освіти в сільській місцевості. *Замість моделі «школа на кожне село» запропоновано систему опорних шкіл (hub-school) та їх філій.*

Навесні 2016 р. Міністерство фінансів і Міністерство освіти і науки України запропонували відібрати **24 опорні школи** (і заклади, що виконують функції опорних) для «пілотного» проекту. Ці школи отримали кошти, зокрема, від фонду Western NIS Enterprise Fund та Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) на розвиток матеріально-технічної бази, ремонт приміщень, закупівлю комп'ютерів і навчального обладнання, а їхні директори і педагоги мали навчитися проектного менеджменту, опанувували нові форми навчання тощо.

Крім того, й Українська держава та органи місцевого самоврядування постійно інвестують кошти в освітню інфраструктуру опорних шкіл. Так, у межах спільного проекту Міністерства освіти і науки України та Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в **200 школах** (більшість з яких опорні) *по всій країні буде створено новий освітній простір*. Передбачено реконструкцію, капітальний ремонт будівель навчальних закладів, впровадження енергоефективних технологій, встановлення обладнання та програмного забезпечення, проведення в школи швидкісного Інтернету, Wi-Fi, створення умов для інклюзивного навчання, зокрема ремонт під'їзних доріг, а також безбар'єрного простору [14].

Лише в 2017 р. з державного бюджету України виділено 200 мільйонів гривень на закупівлю автобусів, 300 мільйонів гривень – на обладнання природничо-математичних кабінетів, 209,5 мільйона гривень – для забезпечення належних умов дітям з особливими освітніми потребами. Державний фонд регіонального розвитку виділив 737 мільйонів гривень на освітні проекти. У бюджеті України на 2018 рік передбачено близько 1 мільярда гривень лише на оснащення кабінетів опорних шкіл [14].

Директорам-учасникам «пілотного» проекту довелося долати не лише багаторічні стереотипи в організації роботи школи, а й спротив частини педагогічного колективу та консервативного сільського середовища. Часто-густо, замість сучасної опорної школи з комп'ютерними класами, жителі маленьких сіл відстоювали свої малокомплектні заклади, де один учитель викладає кілька предметів, «зручності» – на вулиці, а навчання одного учня коштує до півсотні тисяч гривень на рік. Проте лише за рік ці керівники створили команди однодумців, опанували прийоми сучасного менеджменту і, що найважливіше, перебудували навчальний процес на користь інтересів учня. У цих школах почали застосовувати змішане навчання – уроки, що поєднують різні види практичної діяльності [6].

За оперативною інформацією Міністерства освіти і науки України **за станом на 1 січня 2018 р.**, у нашій державі вже нараховувалося **476 опорних шкіл** та **744 їх філії**, **152 опорні школи** функціонує в об'єднаних територіальних громадах. Зокрема, у Херсонській області усього **12 опорних навчальних закладів**, у тому числі **5 – у громадах**; **22 філії опорних навчальних закладів**, у тому числі **11 – у громадах** [14]. В опорних школах Херсонщини навчається **5617 учнів** (у межах **500 учнів** на одну школу), у тому числі потребують підвезення – **548**. У **22 філіях** навчається **1074 учні** (приблизно **50 учнів на одну філію**) [15].

У перспективі на Херсонщині має бути створено **118 опорних шкіл**, з них **7 зразкових** [9]. З цією метою розпорядженням голови Херсонської обласної державної адміністрації від 29 травня 2017 р. № 361 «Про взаємодію органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у забезпеченні сталого функціонування освітніх округів» органи державної влади області зобов'язано забезпечити максимальне сприяння створенню освітніх округів і опорних шкіл на Херсонщині впродовж найкоротшого строку

[9]. Нині в області заплановано створення освітніх округів у Новотроїцькому (4) та Бериславському (2) районах [9].

З метою забезпечення належного функціонування освітніх округів та опорних шкіл на Херсонщині забезпечується першочергове використання коштів освітньої субвенції для оснащення опорних шкіл кабінетами природничо-математичного циклу, навчальними комп'ютерними комплексами, мультимедійними засобами навчання. Тут керівниками місцевих органів управління освітою спільно з районними державними адміністраціями, виконавчими комітетами міських рад міст обласного значення, радами об'єднаних територіальних громад реалізується комплекс інформаційно-роз'яснювальних заходів серед громадськості, батьків учнів щодо потреби оптимізації мережі навчальних закладів, утворення опорних шкіл та їх філій, що сприятиме забезпеченню рівного доступу дітей сільської місцевості до якісної освіти [9; 15].

Результати цієї копіткої роботи не забарилися. Так, у 2017 р. дві опорні школи Херсонської області – Іванівська гімназія (опорний заклад) освітнього округу Іванівського району та опорний заклад – СНВК «Академічна гімназія» Скадовської міськради Скадовського освітнього округу увійшли до 25 найкращих шкіл Херсонської області (усього в області 287 закладів освіти) за підсумками зовнішнього незалежного оцінювання [11].

ВИСНОВКИ. Опорна школа має не лише забезпечити якісну освіту дітей, а й стати ядром сільської громади. Процес утворення опорних шкіл триватиме, оскільки децентралізація лише в розпалі. Усе це, на наше глибоке переконання, значно сприятиме створенню нового освітнього середовища, формуватиме ключові життєві компетентності випускників, котрих потребує кожна особистість для розвитку та успішної соціалізації в суспільстві.



Иван Лопушинский, Елена Ковнир.

Опорная школа как основа обеспечения качественного среднего образования для территориальных громад Украины

В статье освещается процесс децентрализации власти в Украине, в ходе которого происходит активное образование объединенных территориальных громад, образовательных округов и опорных учебных заведений. Доказано, что общеобразовательные учебные заведения, являющиеся опорными, создаются с целью равного доступа всех детей к качественному образованию, рациональному и эффективному использованию ресурсов и являются одним из механизмов реформирования системы общего среднего образования и упорядочения школьной сети.

Ключевые слова: децентрализация власти, объединенные территориальные громады, реформирование системы общего среднего образования, образовательные округа, опорные учебные заведения.



Ivan Lopushynskiy, Olena Kovnir
Hub schools as a basis for quality secondary education for territorial communities Ukraine

The article covers the process of decentralization of power in Ukraine, during which active formation of united territorial communities (UTG), educational districts and hub schools takes place. It is proved that the secondary educational institutions, that are hub schools, are created for equal access of all children to quality education, rational and efficient use of resources and is one of the mechanisms for reforming the system of general secondary education and organizing the school network.

Keywords: decentralization of power, united territorial communities (UTG), reform of the general secondary education system, educational districts, basic educational institutions.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Артюшенко, Ю.Л. До питання утворення опорних навчальних закладів в Україні в умовах регіоналізації влади: Матеріали 8-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції / за наук. ред. Ю.М. Бардачова, І.П. Лопушинського, Р.М. Плюща. – Херсон: ХНТУ, 2017. – 176 с.
2. Гапоненкова, Н., Головіна, В. Діяльність опорного закладу як методичного центру в освітньому окрузі / Н. Гапоненкова, В. Головіна // Рідна школа. – 2013. – № 7. – С. 70-72.
3. Заліський, А. Освітній округ – шлях до якісної освіти / А. Заліський // Сіверський літопис. – 2013. – № 1 (16). – С. 125-129.
4. Лопушинський, І.П. Опорні школи як нова система якісної освіти в умовах децентралізації / І. Лопушинський // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід: Матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 27 жовт. 2017 р. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. – С. 154-155.
5. Мелешко, В. Функції освітнього округу як механізму оновлення шкільної мережі у сільській місцевості / В. Мелешко // Психолого-педагогічні проблеми сільської школи. – Вип. 43. – 2012. – С. 50-56.
6. Опорні школи: через спротив до успіху. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/6377>.
7. Освіта в сільській місцевості: кризові тенденції та шляхи їх подолання: матеріали парламентських слухань, 14 березня 2012 року. URL: http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl1403112.htm.
8. Положення про освітній округ: затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 року №777 (із змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/777-2010-%D0%BF>.
9. Про взаємодію органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у забезпеченні сталого функціонування освітніх округів: Розпорядження Голови Херсонської обласної державної адміністрації від 29 травня 2017 року № 361. URL: <http://khoda.gov.ua/image/catalog/files/archive/361.pdf>.
10. Про освіту: Закон України від 05 вересня 2017 року № 2145-VIII (набув чинності 28 вересня 2017 року) URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
11. Рейтинг шкіл Херсонської області за 2017 рік. URL: <https://osvita.ua/school/rating/57259/>.
12. Степаненко, М. Укрупнення шкіл у XXI столітті в Україні: переваги і втрати / М. Степаненко // Педагогічні технології. – 2016. – № 2 (125). – С. 35-40.
13. Трубіна, З. Реалії та перспективи творчої лабораторії керівників опорних шкіл із впровадженням ідей В.О. Сухомлинського / З. Трубіна // Наукові записки. Серія: Педагогічні науки. Випуск 123 (II). – С. 356-358.
14. Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України. Опорні школи. URL: <https://mon.gov.ua/ua/tag/oporni-shkoli>.
15. Офіційний сайт Департаменту освіти, науки та молоді Херсонської обласної державної адміністрації. URL: <http://khoda.gov.ua/upravlinnya-osviti-i-nauki>.