

Ян Герчинський
“Підтримка децентралізації в Україні”
SKL International, Київ
(+48) 501 048 500, jan@herczynski.eu

SN 14 7

Варіанти подолання неефективності шкільних мереж в Україні

1. Сільські школи.....	2
2. Старша школа.....	5
3. Наслідки для формули розподілу освітньої субвенції.....	7

Тема неефективності мережі загальноосвітніх шкіл в Україні є предметом серйозного занепокоєння для Уряду України, зокрема для Міністерства освіти і науки (МОН) та Міністерства фінансів, а також привертає значну увагу міжнародних експертів зі Світового банку, ОЕСР, а також різноманітних донорських проектів, що впроваджуються в Україні. Для прикладу можна навести публікацію “Огляд сектору освіти в Україні” (Світовий банк, 2019). Шведсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні” також присвятив цій проблемі багато публікацій, що починаючи з аналітичної довідки SN 24 “Варіанти політики щодо фрагментованих шкільних мереж шкіл в Україні”, виданої у серпні 2015 року.

Неефективність мережі загальноосвітніх шкіл в Україні найкраще аналізувати крізь призму наповнюваності класів. У Таблиця 1нижче наведено середню наповненість класів у звичайних (неспеціалізованих) загальноосвітніх школах за рівнями освіти та типами територіальних громад у вересні 2021 року (останній рік до повномасштабної російської агресії).

Таблиця 1. Середня наповненість класів за типами ТГ та за рівнем освіти (2021)

Тип територіальної громади	Класи		
	1 – 5	5 – 9	10 – 12
Місто Київ	28,37	27,73	25,09
Міста обласного значення (за колишнім визначенням)	26,62	26,34	24,61
Міські ТГ	16,89	17,40	16,40
Селищні ТГ	15,21	15,85	14,53
Сільські ТГ	14,51	15,15	13,64
Усього	20,27	20,52	18,93

Два найважливіші виклики стосуються сільських шкіл і старшої школи (10-12 класи). Проблема сільських шкіл полягає в тому, що дуже часто це малокомплектні школі, які мають, відповідно, малі класи та низьке співвідношення кількості учнів та учителів. Дані таблиці 1 засвідчують, що наповнюваність класів у сільських територіальних громадах становить у середньому лише 55% від аналогічного показника в містах. Проблемою старшої школи є те, що після закінчення

дев'ятого класу деякі учні обирають шлях здобуття професійно-технічної освіти, але при цьому мережа класів не коригується, і тому середня наповнюваність класів на рівні старшої школи зменшується. Знову таки, дані Таблиця 1 показують, що наповнюваність класів у старшій школі є катастрофічно малою в школах за межами Києва та обласних центрів. Загалом старші класи мають приблизно на 8% менше учнів, ніж класи на рівні базової середньої освіти, що є протилежним ситуації в Європі, де середня наповнюваність класів у старшій школі є значно більшою, ніж на рівні початкової освіти.

Очевидно, що обидві зазначені проблеми – щодо сільських шкіл та старшої школи – значною мірою збільшують витрати на фінансування освіти в розрахунку на одного учня. Крім цього, така ситуація завдає безпосередньої шкоди якості освіти.

В умовах децентралізації всі рішення щодо місцевої шкільної мережі приймають засновники навчальних закладів, тобто територіальні громади. При цьому роль МОН як архітектора системи здебільшого обмежується регулюванням галузі освіти за допомогою нормативних актів. Тому дана аналітична довідка SN 147 спрямована на те, щоб проаналізувати та представити, яким чином нормативні акти можуть посилити мотивацію територіальних громад щодо оптимізації шкільної мережі і, відповідно, підвищити ефективність системи. У розділі 1 розглядаються сільські школи; розділ 2 присвячений питанню старшої школи; а в заключному розділі розглядаються наслідки запропонованих заходів для формули розподілу освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам.

Зауважимо, що деякі інші джерела неефективності середньої освіти, пов'язані не з наповнюваністю класів, а саме пов'язані з індивідуальним навчанням, поділом класів на групи та групами продовженого дня, обговорювалися в останніх аналітичних записках і тут не розглядаються.

Дана довідка є продовженням аналітичної підтримки, яку надають МОН експерти шведсько-українського проекту “Підтримка децентралізації в Україні”. Крім цього, проектом було підготовлено інші довідки на пов'язані теми, зокрема SN 123 про моделювання мережі ліцеїв (березень 2021 р.), SN 124, SN 126, SN 128 і SN 129 про нормативну наповнюваність класів (з квітня по листопад 2021 р.), SN 133 про оптимізацію шкільної мережі (грудень 2021 р.).

1. Сільські школи

Середня наповнюваність класів у сільських школах є значно нижчою, ніж у міських школах (див. Таблиця 1), тому сільські школи є менш ефективними та мають більш високу вартість забезпечення освіти у розрахунку на одного учня. Нагадаємо, що рішення про оптимізацію шкільної мережі знаходиться в руках засновника школи. У такій ситуації територіальна громада має кілька варіантів дій:

- закрити школу та перевести всіх учнів цієї школи до найближчої більшої школи;
- перетворити школу на філію та приєднати її до найближчої більшої опорної школи;
- понизити ступінь школи, тобто припинити навчання у старших класах (10-12) і перевести відповідних учнів до найближчої школи. Також можливо припинити навчання на рівні базової середньої освіти (5-9 класи).

Територіальні громади використовували всі зазначені вище варіанти. Далі в таблицях представлено обсяги таких рішень громад у період з вересня 2019 року по вересень 2021 року щодо перших двох варіантів (закриття та зміна типу закладу, **Error! Reference source not found.**), а також щодо останнього варіанту (припинення рівня освіти, **Error! Reference source not found.**).

У наведеній нижче **Error! Reference source not found.**представлені рішення територіальних громад щодо шкільної мережі, зведені на національному рівні (джерело: SN 133). Для повноти картини дані таблиці відображають не лише випадки перетворення окремої школи в опорний заклад чи філію, але й зворотні рішення.

Таблиця 2. Зміни в локальних шкільних мережах у 2019-2021 рр.

		Кількість шкіл			
		Звичайні	Опорні	Філії	Разом
Школи станом на 5 вересня 2019 р.		14 020	772	1 189	15 981
Школи, які були закриті протягом 2019/20 навчального року		-151	-1	-47	-199
Зміна статусу школи протягом 2019/20 навчального року	Звичайна на опорну	-280	280		
	Звичайна на філію	-217		217	
	Опорна на звичайну	55	-55		
	Філія на звичайну	16		-16	
Школи, які відкрилися протягом 2019/20 навчального року		8		59	67
Школи станом на 5 вересня 2020 р.		13 451	996	1 402	15 849
Школи, які були закриті протягом 2020/21 навчального року		-508	-1	-209	-718
Зміни Зміна статусу школи протягом 2020/21 навчального року	Звичайна на опорну	-232	232		
	Звичайна на філію	-435		435	
	Опорна на звичайну	11	-11		
	Філія на звичайну		-1	1	
	Звичайна на опорну	23		-23	
Школи, які відкрилися протягом 2020/21 навчального року		46		19	65
Школи станом на 5 вересня 2021 р.		12 356	1 215	1 625	15 196

Випадки пониження ступеня шкіл у період з 2019 по 2021 роки узагальнено нижче в **Error! Reference source not found.**(джерело: SN 133). Ступінь може бути понижений для звичайної школи, для філії, а також коли звичайна школа перетворюється на філію та приєднується до опорної школи. Пониження ступеня визначається на основі моніторингу кількістю учнів на трьох рівнях освіти протягом кількох навчальних років. Звичайно, на опорні школи пониження ступеня не поширюється.

Таблиця 3. Пониження ступеня у 2019-2021 рр.

Тип школи, для якої понижується ступінь	Навчальний рік	
	2019/20	2020/21
Звичайні	379	543
Звичайні, перетворені на філію	33	121
Філії	45	82
Усього	457	746

Наведені в таблицях дані показують, що всі три типи рішень, що призводять до оптимізації місцевої шкільної мережі, набагато частіше приймалися в 2020/21 навчальному році, ніж у попередньому навчальному році. Даних за 2021/22 навчальний рік ще немає (аналіз триває),

однак зміни у 2022 році були скоріше обумовлені російською агресією, аніж власними рішеннями територіальних громад .

Незважаючи на пришвидшену оптимізацію, про що свідчать дані в **Error! Reference source not found.** і **Error! Reference source not found.**, ефективність мереж сільських шкіл залишається низькою. Однією з причин цього є м'яке формулювання або вимоги до опорних шкіл та філій, визначені в постанові КМУ № 532 від 19 червня 2019 року (з подальшими змінами), і ще менш суворе застосування відповідних норм:

- Затверджене постановою Положення дозволяє школі-філії мати початкові класи, а в окремих випадках з дозволу засновника також класи базові середньої освіти. Вимога обмежити школу-філію лише початковими класами сприятиме більшій ефективності.
- Попри передбачені чіткі обмеження, існують школи-філії, які навіть мають старші класи. У таких випадках створення опорної школи жодним чином не впливає на ефективність.
- Існує багато опорних шкіл, які не мають жодної філії. Така ситуація склалася через те, що різні інвестиційні трансферти були обмежені лише опорними школами. Однак просте перейменування школи на опорну школи жодним чином не впливає на ефективність.

Відзначимо, що кількість опорних шкіл стрімко збільшилася в результаті прив'язки певних інвестицій, зокрема на придбання шкільного автобуса чи облаштування шкільних кабінетів, до статусу школи. Однак, при м'якому формулюванні та відсутності відповідальності за недотримання визначених норм, такі інвестиції не мотивували до оптимізації шкільних мереж. Отже, опорні школи та філії, що в принципі є інструментом підвищення ефективності та забезпечення кращої освіти для всіх учнів у сільській місцевості, на практиці мають дуже обмежений вплив. Для вирішення цієї проблеми можна сформулювати такі рекомендації:

1. Визначення опорної школи має включати критерій щодо наявності принаймні однієї школи-філії з зареєстрованими учнями. Бажано, щоб такий критерій передбачав наявність принаймні двох або трьох філій.
2. Визначення школи-філії має включати критерій щодо надання лише початкової освіти. Після 4-го класу учні мають бути переведені до опорної школи.
3. Нормативні вимоги щодо опорних шкіл та філій мають суворо виконуватися. Зокрема, не повинно бути цільових інвестиційних субвенцій для опорних шкіл, які не відповідають визначеним критеріям.

Завдяки запровадженню таких змін та інвестиціям, що обмежуються опорними школами, можна очікувати більш потужного руху до оптимізації мережі сільських шкіл по всій Україні.

Інша важлива проблема, що послаблює здатність сільських територіальних громад скоригувати свої мережі загальноосвітніх шкіл, стосується часу, який потребується для втілення відповідних рішень. У частині другій статті 32 Закону № 463-IX "Про повну загальну середню освіту" від 16.01.2020 (з подальшими змінами) встановлено, що *реорганізація, зміна типу або ліквідація закладу загальної середньої освіти в сільській місцевості допускається лише після громадського обговорення проекту відповідного рішення засновника, який оприлюднюється не менше ніж за один рік до прийняття відповідного рішення*. Ця норма, запроваджена у 2021 році, подовжує строк внесення будь-яких змін до мережі загальноосвітніх шкіл у сільській місцевості.

Слід визнано, що внесення змін до мережі загальноосвітніх шкіл є важливою прерогативою громади, що впливає на життя її мешканців, особливо молоді. З цієї причини в різних країнах запроваджуються норми, подібні до вищезазначеного положення частини другої статті 32. Для

прикладу, польським законодавством встановлено, що попереднє рішення місцевої ради про зміну типу, реорганізацію чи закриття школи схвалюється в лютому, звісно, відразу оприлюднюється, а вже остаточне рішення приймається в серпні, перед початком нового навчального року. Ця норма обмежує тривалість впровадження зміни періодом у шість місяців. Натомість українська норма суттєво ускладнює зміни щодо шкільної мережі.

Говорячи про польський досвід, в Україні відсутні такі два важливі важелі регулювання, передбачені в польській системі:

- Рішення про зміни в шкільній мережі, будь то попередні чи остаточні, ухвалюються місцевою радою, а не лише засновником школи. Саме тому ці рішення відразу оприлюднюються, без потреби запроваджувати для цього окрему вимогу.
- Будь-яке рішення про зміну в шкільній мережі стає чинним на початку навчального року. Не дозволяється закрити школу, скажімо, у квітні.

Здатність громади коригувати мережу загальноосвітніх шкіл та підвищувати її ефективність була б набагато більшою, якби в Україні існували норми, подібні до польського законодавства. Тому ми рекомендуємо, щоб на рівні законодавства було передбачено:

1. оприлюднення планів оптимізації до кінця лютого як законодавча умова виконання цих планів у вересні того ж року (це скоротить час впровадження рішення з 12 до 6 місяців);
2. можливість внесення будь-яких змін до шкільної мережі шкіл лише на початку навчального року (це підвищить стабільність функціонування шкіл та захистить безперервність навчального процесу).

Насамкінець зазначимо, що зазначена норма частини другої статті 32 чомусь стосується лише сільських шкіл. Немає жодних підстав для відмінного ставлення до сільської та міської шкіл у цьому плані. Рекомендується, щоб однакові правила стосувалися всіх шкіл, незалежно від місця розташування.

2. Старша школа

Як показано в Таблиця 1, старші класи мають меншу наповнюваність класів, ніж на нижчих рівнях освіти. Водночас у старшій школі викладається більше предметів, потребується більше шкільних лабораторій та вчителів з більш високою кваліфікацією. Менші розміри класів є аномалією порівняно з країнами ЄС та суттєвим джерелом неефективності. Створення багатoproфільних ліцеїв (старших шкіл) є хорошою можливістю для вирішення цієї проблеми.

Проте вимоги до старших класів у Законі “Про повну загальну середню освіту” поступово послаблювалися. Можна відзначити такі проблеми:

- Спочатку засновниками ліцеїв були визначені області та міста з населенням понад 50 тисяч мешканців. Тепер засновником ліцею може бути будь-яка місцева рада.
- Спочатку для відкриття ліцею необхідно було мати не менше чотирьох паралельних класів у 10 класі. Тепер ця вимога зменшена до 2 паралельних класів із принаймні трьома профілями (тобто дозволяється мати більше одного профілю в класі).
- Спочатку в ліцеї мали бути тільки старші класи, і як виняток класи базової середньої освіти. Тепер ліцей може включати базову середню освіту та старші класи, а також як виняток початкові класи.

Таке послаблення вимог до ліцею несе з собою дуже серйозний ризик того, що навіть після впровадження реформи зі створенням ліцеїв нинішня надзвичайно неефективна структура та

розподіл старших шкіл (проілюстровані в Таблиця 1) будуть збережені в Україні. Важливим завданням МОН є відвернути цій ризик.

Важливо усвідомлювати, що навіть маючи чотири класи на паралелі та 30 учнів у кожному класі, повний ліцей матиме лише 360 учнів, і тому буде досить малим за європейськими стандартами. Більш того, малі ліцеї не матимуть змоги забезпечувати своїм учням повноцінний вибір профілів чи достатній доступ до сучасних шкільних лабораторій. Це означає, що страждатиме як якість, так і ефективність освіти.

Таким чином, ми можемо рекомендувати повернутися до більш суворих початкових вимог щодо опорних шкіл. Для створення ефективної мережі старших шкіл в Україні необхідно терміново вжити таких заходів:

1. Повернутися до початкових або більш суворих вимог щодо кількості класів та профілів у профільному ліцеї. Ці вимоги мають діяти постійно, а не лише на момент відкриття ліцею.
2. Додати вимогу щодо наповнюваності класів у профільному ліцеї. Доцільно визначити не лише максимальну, але й мінімальну наповнюваність класів, що фінансуватиметься за рахунок коштів освітньої субвенції (таким чином витрати на менші класи нестиме засновник ліцею). Наприклад, цей показник може бути встановлений на рівні 27,5, що є максимальною нормативною наповнюваністю класів, яка використовується у формулі розподілу освітньої субвенції.
3. Додати вимогу, щоб клас у профільному ліцеї мав один профіль. Дозвіл запроваджувати два та більше профілів в одному класі змушує проводити багато уроків для менших груп, що знижує якість та ефективність освіти.
4. Повернутися до питання, хто є засновником ліцею. Тут важливо, щоб територія засновника школи не була меншою, ніж територія, що охоплюється відповідною школою. Якщо буде прийнята вимога щодо належної мінімальної кількості учнів у ліцеї, її виконуватимуть лише великі міста та області, як було спочатку визначено в Законі "Про повну загальну середню освіту".

Крім того, необхідно обговорити та розглянути такі відкриті питання:

- Як забезпечити зміни в конфігурації 10-х класів після переходу від базової середньої освіти. Як показано в Таблиця 1, зараз цього не відбувається, тож 10-і класи мають меншу наповнюваність, ніж 9-і класи. Одним із підходів може бути запровадження вимоги, щоб ліцей завжди був окремим закладом освіти, тобто не допускати конфігурації I-II-III або II-III. Сьогодні дозволені будь-які конфігурації ступенів. Якщо після 9-го класу всі учні переходитимуть до нової школи (як це відбувається в Польщі після 8-го класу, і є стандартом у європейських країнах), то зміни в конфігурації класів стануть не тільки обов'язковими, але й природними.
- Як ставитися до закладів професійно-технічної освіти. Сьогодні Закон передбачає, що здобуття профільної освіти гарантується за академічним та професійним спрямуванням, і що професійне спрямування забезпечується у закладах професійної (професійно-технічної) освіти (статті 6 і 35). Це означає, що ліцеї пропонують лише академічні профілі. З іншого боку, існують художні та спортивні ліцеї, тож залишається відкритим питання, чи будуть вони пропонувати академічні профілі. Видається, що настав час визначити заклади професійно-технічної освіти професійними ліцеями та розглядати їх як паралельні старші школи, що керуються однаковими законами та правилами.

- Як забезпечити якість профілів у старшій школі. Закон не визначає профілі та не говорить про затвердження переліку профілів. Це створює умови для того, щоб школи самі вільно запроваджували будь-які профілі, які вони вважають привабливими для своїх учнів. Однак для забезпечення стабільної якості важливо, щоб для кожного профілю був визначений комплект підручників, навчальних матеріалів, шкільних лабораторій тощо. Тут ключову роль має відігравати Інститут модернізації змісту освіти при МОН.
- Закон № 2145-VIII “Про освіту” від 5 вересня 2017 року (з подальшими змінами) визначає, що обласні ради та Київська міська рада планують та забезпечують розвиток мережі закладів профільної середньої освіти (стаття 66). Проте в Законі “Про повну загальну середню освіту” не міститься жодних конкретних деталей щодо такого планування на обласному рівні. Цей Закон покладає відповідальність за мережу профільних ліцеїв на всі місцеві ради (стаття 32) без прив’язки до обласних планів. Таким чином, обласні плани щодо розвитку профільних ліцеїв є абсолютно неефективними, навіть у разі їх прийняття, і жодним чином не обмежують засновників шкіл. Більш жорсткі правила щодо виконання обласних планів, якщо їх включити в Закон “Про повну загальну середню освіту”, можуть стати корисним політичним інструментом для забезпечення якості створених ліцеїв, а також їх наповнюваності.

Ураховуючи ці занепокоєння, можна сформулювати такі додаткові рекомендації щодо профільної старшої школи:

1. Додати вимогу про те, що ліцей є самостійним навчальним закладом без нижчого рівня освіти. Ця зміна певною мірою ускладнить реалізацію реформи щодо ліцеїв, адже це потребуватиме більш складних рішень щодо кадрового та матеріально-технічного забезпечення. З іншого боку, більша формалізація цього процесу створить можливість для кращого відбору директорів і вчителів ліцеїв. Це також автоматично вимагатиме змін у конфігурації класів після завершення базової середньої освіти. Закон «Про повну загальну середню освіту» вже передбачає зарахування до ліцеїв за конкурсом (ст. 9, п. 3).
2. Вирішити на законодавчому рівні питання відносин між ліцеями та закладами професійно-технічної освіти. Оскільки ці заклади виконують паралельну функцію в українській освіті, вони повинні мати однакових засновників. Це є додатковим аргументом на користь того, щоб передати відповідальності за ліцеї областям і великим містам.
3. Зобов’язати МОН прийняти наказ про затвердження переліку профілів, а також порядок розширення цього переліку у відповідь на нові суспільні запити чи ініціативи засновників. Такий перелік спростить проведення зовнішнього оцінювання шкіл Державною службою якості освіти.
4. Додати чіткі суворі правила щодо застосування обласних планів розвитку профільної старшої школи.

3. Наслідки для формули розподілу освітньої субвенції

Ми можемо визначити такі зміни, які можуть бути внесені до формули розподілу освітньої субвенції в наступні роки:

- Збільшення нижньої межі нормативної наповнюваності класів Наразі нормативна наповнюваність класів коливається від 10 до 27,5. Очевидно, що наповнюваність класів

на рівні 10 чи 11 учнів є дуже неефективною. У відповідність до рекомендацій розділу 1, паралельно з очікуваним збільшенням середньої фактичної наповнюваності класів, доцільно також збільшити мінімальну нормативну наповнюваність.

Відзначимо, що завдяки збільшенню нижньої межі нормативної наповнюваності класів формула розподілу справлятиме сильніший тиск на територіальні громади щодо оптимізації шкільної мережі, зокрема шляхом формування більшої кількості шкіл-філій лише з початковими класами. Збільшення мінімальної нормативної наповнюваності не порушить монотонності в таблиці нормативної наповнюваності у формулі та не призведе до збільшення “стрибків” нормативної наповнюваності для сусідніх комірок у таблиці.

Однак важливо розуміти, що не можна створювати невизначеність при збільшенні нормативної наповнюваності класів. Засновникам шкіл необхідно знати майбутні правила розподілу освітньої субвенції. Це означає, що МОН має вирішити та публічно оголосити, яким буде цільове значення мінімальної нормативної наповнюваності класів, і яким чином це цільове значення буде досягнуто. Наприклад, МОН може заявити, що мінімальну нормативну наповнюваність буде збільшено до 12, і що підвищення будуть запроваджені в наступному бюджетному році на 0,5. Таким чином, цільове значення буде досягнуто через 4 роки. Отже, засновники шкіл матимуть певний час для коригування мереж шкіл, і знатимуть, яким є кінцеве значення нормативної наповнюваності класів.

- Окрема нормативна наповнюваність класів для старшої школи. Сьогодні нормативна наповнюваність класів оцінюється однаково для всіх трьох рівнів освіти. У відповідності до рекомендацій розділу 2, МОН необхідно прийняти окремі два значення нормативної наповнюваності класів: одне для початкової та базової освіти та інше для старшої школи. Звичайно, для старшої школи це значення має бути більшим.

Цікавим відкритим питанням є те, чи має нормативна наповнюваність класів старшої школи бути єдиною для всієї країни, наприклад, на рівні 27,5, чи цей показник має залежати від місця розташування школи. Якщо прийняти мінімальну наповнюваність класів у ліцеї для фінансування за рахунок коштів освітньої субвенції, тоді єдина нормативна наповнюваність класів має бути таким мінімальним показником. Таким чином, використовуватиметься єдина нормативна наповнюваність класів для ліцеїв на відміну від диференційованих значень нормативної наповнюваності класів на рівні початкової та базової середньої освіти.

Варшава, 9 травня 2023 р