

## Методичні рекомендації

### щодо підвищення спроможності освітньої мережі громад

Відповідно до Закону України «Про загальну середню освіту» органи місцевого самоврядування створюють умови для здобуття громадянами повної загальної середньої освіти. З цією метою вони формують оптимальну мережу закладів для надання **якісних та доступних** освітніх послуг.

Забезпечення здобуття повної загальної середньої освіти у державних і комунальних загальноосвітніх навчальних закладах – це повноваження органів місцевого самоврядування, передбачене і Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 32). Проте забезпечення в межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти — це вже делеговані повноваження держави, яка реалізує їх шляхом надання освітньої субвенції з державного місцевого бюджетам.

З 1 січня 2018 р. розподіл освітньої субвенції між місцевими бюджетами здійснюється на основі нової формули, що враховує такі показники: кількість учнів та особливості території (відсоток сільського населення та густину учнів на кв. км.). На їх основі для кожної громади визначено розрахункову наповнюваність класів (далі - РНК).

Достатнє фінансування на оплату праці з відповідними нарахуваннями для педагогічних працівників у закладах загальної середньої освіти має забезпечувати відносна відповідність РНК фактичній (реальній) наповнюваності класів (далі - ФНК). За умови, коли ФНК вища за РНК, освітня система громади отримує можливість **виплати надбавок та матеріального заохочення педагогічним працівникам школи**. Окрім того, в результаті такої організації діяльності закладів освіти, у громади **з'являється залишок коштів, які вона за результатами фінансового року може використати для їх модернізації та оновлення**.

Недостатність обсягу освітньої субвенції для оплати праці виникає у випадку, коли ФНК є значно нижчою за РНК. У таких випадках педагогічним працівникам нараховують надбавки у мінімальних розмірах, передбачених законодавством, та без матеріальних заохочень. Органи місцевого самоврядування у такому випадку вимушені **за рахунок коштів місцевих бюджетів здійснювати видатки на оплату праці педагогічних працівників, замість того, щоб інвестувати ці кошти у розвиток громади**.

Ураховуючи зазначені нормативи, експертами Центрального офісу реформ (далі — ЦОР) при Мінрегіоні (Програма «U-LEAD з Європою») розроблено Індекс спроможності шкільної освітньої мережі ОТГ, який показує громадам, наскільки їхня реальна мережа відповідає моделі, фінансування якої забезпечує держава. Ознайомитися з Індексом можна на сайті [decentralization.gov.ua](http://decentralization.gov.ua) в розділі «Освіта» чи [ТУТ](#).

Індекс спроможності шкільної освітньої мережі ОТГ побудований на основі різниці між РНК та ФНК. При цьому показник ФНК розраховувався за даними 2016/2017 навчального року. Звертаємо увагу, що показник РНК не визначає жорстко достатність/недостатність фінансового забезпечення виплати заробітної плати педагогічним працівникам, оскільки на це також можуть впливати різні чинники, такі як педагогічний стаж працівників, їхні кваліфікаційні категорії, поділ класів на групи, розмір надбавок тощо, а лише констатує факт невідповідності зазначених показників.

Експертами ЦОР при Мінрегіоні узагальнено та проаналізовано мережу закладів та інші характеристики освітнього процесу близько 100 об'єднаних територіальних громад. За результатами аналізу підготовлено пропозиції щодо певних кроків, виконання яких сприятиме підвищенню спроможності мережі закладів освіти у громадах.

Спроможна освітня мережа — це така сукупність закладів, класів, груп дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти, яка **забезпечує доступність, якість і результативність** надання освітніх послуг відповідно до стандартів, встановлених державою, та запитів учасників освітнього процесу, а також **ефективне використання наявних ресурсів** (кадрових, інфраструктурних, матеріально-технічних, фінансових тощо).

Всі цифри та твердження, подані у цих пропозиціях, не є жорстко встановленими (крім передбачених законодавством), оскільки на них впливають багато чинників та факторів, індивідуальних для кожної громади та кожного закладу освіти. Наші пропозиції мають виключно рекомендаційний характер.

## Базові умови створення спроможної освітньої мережі

1. Законом України «Про освіту» визначено ключові компетентності, формування яких забезпечує досягнення мети повної загальної середньої освіти:

- вільне володіння державною мовою;
- здатність спілкуватися рідною (у разі відмінності від державної) та іноземними мовами;
- математична компетентність;
- компетентності у галузі природничих наук, техніки і технологій;
- інноваційність;
- екологічна компетентність;
- інформаційно-комунікаційна компетентність;
- навчання впродовж життя;

- громадянські та соціальні компетентності, пов'язані з ідеями демократії, справедливості, рівності, прав людини, добробуту та здорового способу життя, з усвідомленням рівних прав і можливостей;
- культурна компетентність;
- підприємливість та фінансова грамотність;
- інші компетентності, передбачені стандартом освіти.

Формування зазначених компетентностей повинен забезпечувати **кожен** заклад загальної середньої освіти.

2. Законом України «Про загальну середню освіту» встановлено граничні показники для формування класів: не менше 5 і не більше 30 учнів у класі.

3. Згідно з Формулою розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами (постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1088) визначається обсяг державної фінансової підтримки загальної середньої освіти та встановлюється розрахункова наповнюваність класів для кожної громади.

Тож узагальнивши зазначені вимоги та критерії, нами визначено основні кроки та дії, реалізація яких дозволить досягти відповідних освітніх стандартів.

## Орієнтовні кроки, здійснення яких сприятиме підвищенню спроможності освітньої мережі

Запропоновані кроки не вимагають послідовності у здійсненні та можуть впроваджуватися в кожній громаді індивідуально, в залежності від потреби. Прийняття тих чи інших рішень щодо підвищення спроможності освітньої мережі здійснюється за результатами відповідних розрахунків та консультацій.

### А) Кроки, спрямовані на підвищення фактичної наповнюваності класів

1) Створення опорної школи та формування єдиного освітнього простору для забезпечення максимально наближених рівних умов здобуття загальної середньої освіти усіма дітьми, які проживають на території громади. З інформацією про функціонування опорних шкіл та з рекомендаціями щодо порядку їх створення можна познайомитися на сайті МОН в розділі «Загальна середня освіта» чи [за посиланням](#).

- 1. Важливо!** Необхідно організувати та забезпечити підвезення учнів, які навчаються за індивідуальною формою через відсутність сформованих класів (менше 5 учнів одного віку), до закладів, де є повноцінні класи, або ж створити класи-комплекти у початковій школі філії опорних шкіл.

Функціонування з'єднаних класів регулюється [Положенням про з'єднаний клас \(клас-комплект\) початкової школи у філії опорного закладу](#), затвердженим наказом МОН від 05.08.2016 р. №944.

Відповідно до [Положення про індивідуальну форму навчання в загальноосвітніх навчальних закладах](#), затвердженого наказом МОН від 12.01.2016 р. № 8, учні, зараховані на навчання за індивідуальною формою, мають тижневе навчальне навантаження у 3-5 разів менше, ніж їхні однолітки, які навчаються в повноцінних класах. При цьому в учителя відсутня можливість впроваджувати форми організації навчального процесу, спрямовані на розвиток важливих соціальних навичок: здатність співпрацювати з іншими людьми, вміння відстоювати свою позицію, конкурувати тощо. Таким чином, підвезення учнів цієї категорії на навчання до відповідного закладу освіти надасть їм можливість здобуття якісної освіти та соціалізації у суспільстві, а громаді дозволить не витратити кошти на неефективну освіту.

- 2. Першочергово!** Оптимізація наявних класів (пониження ступеня шкіл до I-II) з наповнюваністю менше 10 учнів у 10-11 класах. Якість надання освітніх послуг у школах з малою наповнюваністю учнів, як правило, є значно нижчою, ніж в школах з оптимальною наповнюваністю, про що свідчать результати ЗНО. Причиною цього є слабка матеріально-технічна база та низький, як правило, рівень викладання предметів через відсутність фахівців-предметників, зниження вимог до рівня професійної кваліфікації окремих вчителів, відсутність умов для професійного зростання.

З порадами щодо алгоритму оптимізації мережі можна познайомитися в посібнику [«Нова школа у нових громадах \(посібник з ефективного управління освітою в ОТГ\)»](#) (ст. 54-64).

- 3.** Оптимізація наявних класів (пониження ступеня шкіл до I) з наповнюваністю менше 10 учнів у 5-9 класах. Зауважуємо, що найменша РНК, передбачена формулою розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами, саме 10 учнів. Ця цифра може коригуватися у бік збільшення чи зменшення в залежності від РНК для громади, матеріально-технічного забезпечення навчального процесу (*наявність комп'ютерів, мультимедіа, широкосмугового Інтернету, обладнання кабінетів природничо-математичного циклу, навчальних майстерень*) та стану приміщень школи (*загальний стан корпусів, наявність спортивної зали, їдальні, заходи з підвищення енергоефективності*).

При цьому варто звернути увагу на демографічну перспективу населеного(-их) пункту(-ів), який(-і) обслуговує заклад освіти.

З порадами щодо алгоритму оптимізації мережі можна познайомитися у посібнику [«Нова школа у нових громадах \(посібник з ефективного управління освітою в ОТГ\)»](#) (ст. 54-64).

- 4.** Припинення функціонування чи втрата статусу юридичної особи та створення філії опорного закладу на базі закладів I ступеня, де наповнюваність в окремих класах початкової школи менше 5 учнів. Статус філії дозволяє створювати класи-комплекти у кількості 2, 3 чи навіть 4 класів. Найбільш оптимально об'єднувати перші класи з третіми, а другі з четвертими.

Функціонування таких класів урегульовано [Положенням про з'єднаний клас \(клас-комплект\) початкової школи у філії опорного закладу](#), затвердженим наказом МОН від 05.08.2016 р. №944.

## **Важливо! Рекомендації з організації підвезення учнів та вчителів до місця навчання та додому.**

При здійсненні заходів з пониження ступеня шкіл чи припинення їх функціонування органам місцевого самоврядування потрібно створити умови для забезпечення швидкого та безпечного підвезення учнів та вчителів до інших закладів освіти. Для цього потрібно укласти договори з перевізниками, які мають відповідну ліцензію, чи створити в громаді парк відповідних транспортних засобів. Найбільш поширеним транспортним засобом для підвезення учнів є саме шкільний автобус, хоча це можна забезпечити й іншими транспортними засобами, зокрема, легковими автомобілями, якщо це виправдано існуючою ситуацією.

Методичні рекомендації та порядки використання Шкільних автобусів розроблялися відповідно до Державної цільової соціальної програми «Шкільний автобус», реалізація якої завершилася у 2015 році.

На сьогодні держава продовжує виділяти кошти на шкільні автобуси шляхом перерахунку місцевим бюджетам відповідної субвенції за умови співфінансування. А виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради може затвердити місцеве положення про порядок використання таких шкільних автобусів, базуючись на положеннях законодавства. Таким положенням можна врегулювати використання шкільних автобусів для підвезення дітей і на заходи, олімпіади, спортивні змагання, ЗНО, для позашкільної освіти, до міжшкільних ресурсних центрів та використовувати для інших особливих потреб конкретних громад, пов'язаних з освітою.

**Норми законодавства, на основі яких виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради може затвердити місцеве положення про порядок використання шкільних автобусів.** Згідно із статтею 56 Закону України «Про освіту» (далі – Закон) органи місцевого самоврядування забезпечують пільговий проїзд учнів, вихованців, студентів та педагогічних працівників до місця навчання і додому у визначених ними порядку та розмірах за рахунок видатків відповідних місцевих бюджетів.

Відповідно до статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить управління об'єктами ... **транспорту...**, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню.

Положеннями статті 52 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради може розглядати і вирішувати питання, віднесені цим Законом до відання виконавчих органів ради.

При цьому слід врахувати, що під час перевезення дітей транспортними засобами необхідно дотримуватися положень Законів України «Про автомобільний

транспорт», «Про дорожній рух», Правил дорожнього руху та Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту.

До речі, відповідно до Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту (пункт 43), на міжміських маршрутах не дозволяється перевозити дітей віком до 14 років без супроводження дорослих, за винятком випадків перевезення дітей до загальноосвітніх чи дошкільних навчальних закладів у сільській місцевості автобусами внутрішньообласних маршрутів та регулярних спеціальних перевезень.

Маршрути для транспортних засобів, що здійснюють перевезення учнів, дітей та педагогічних працівників, розробляються самостійно закладами освіти і затверджуються місцевими органами виконавчої влади, до повноважень яких відносяться питання сфери освіти.

Відповідно до частини третьої статті 38 Закону України «Про автомобільний транспорт» регулярні та нерегулярні перевезення груп дітей здійснюють за умови узгодження маршруту та розкладу руху із замовником та відповідними підрозділами Національної поліції.

## Б) Інші кроки, спрямовані на підвищення якості надання освітніх послуг

### 5. Першочергово! Обладнання у строк до 1 вересня 2018 р. кабінетів перших класів відповідно до вимог Нової української школи.

[Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти “Нова українська школа”](#), а також [розподіл цієї субвенції місцевим бюджетам для зазначених цілей](#) затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 04.04.2018 р. № 237.

Облдержадміністраціям доручено здійснити розподіл субвенції між обласним бюджетом, бюджетами районів, міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад.

Наказом МОН від 13.02.2018 р. № 137 затверджено [Примірний перелік засобів навчання та обладнання навчального і загального призначення для кабінетів початкової школи](#), а наказом МОН від 23.03.2018 № 283 - [Методичні рекомендації щодо організації освітнього простору Нової української школи](#).

З усіма особливостями впровадження Нової української школи можна ознайомитися на сайті МОН в розділі «Загальна середня освіта» чи [за посиланням](#).

### 6. Формування педагогічних колективів, здатних забезпечити відповідну якість загальної середньої освіти, шляхом:

- конкурсного відбору на вакантні посади керівників закладів освіти (в обов'язковому порядку) та вчителів (за рішення керівника);
- укладання контракту з керівниками, що пройшли за конкурсом (обов'язково) та з діючими керівниками (за їх згодою);

- укладання контракту з вчителями (за їх згодою), в тому числі з щойно призначеними та вчителями пенсійного віку;
  - зниження відсотку вчителів пенсійного віку та кількості предметів, що викладаються не фахівцями;
  - підвищення професійного рівня педагогів;
  - створення мотиваційного середовища та конкурентних умов.
7. Проведення аналізу причин низької якості надання освітніх послуг школами III ступеня у випадку прослідковування тенденції останніх років, коли більше 50% учнів складають Державну підсумкову атестацію у формі ЗНО на низький та середній рівень.

Дані про результати Державної підсумкової атестації випускників, проведеної у формі ЗНО для кожної з шкіл, можна скопіювати з офіційного сайту Українського центру оцінювання якості освіти в розділі «Дослідження та аналітика» чи [за посиланням](#).

## 8. Забезпечення інклюзивної освіти.

З порадами та практичним досвідом впровадження інклюзивної освіти можна ознайомитися на сайті <http://education-inclusive.com/> в розділі «Ресурси» та на сайті Науково-методичного центру інклюзивної освіти Інституту післядипломної педагогічної освіти Київського університету імені Бориса Грінченка в розділі «Медiateка» чи [за посиланням](#).

## 9. Створення сучасного освітнього середовища.

З прикладами створення сучасного освітнього середовища можна ознайомитися на сайті <https://decentralization.gov.ua/> в розділі «Новий освітній простір» сектору «Освіта» чи [за посиланням](#).

Впровадження зазначених кроків дозволить вже найближчим часом забезпечити ефективне використання наявних ресурсів, у тому числі збалансувати видатки на загальну середню освіту, та підвищити якість надання освітніх послуг у громаді.