

Огляд законодавства та особливості організації підвезення школярів для органів місцевого самоврядування

*Підготував Дмитро Якимчук, Відділ секторальних реформ,
Південно-Східний регіональний офіс (м. Дніпро)*

На сьогодні, під час освітньої реформи, створення Нової української школи та процесів децентралізації освіти, стоїть питання якісної шкільної освіти. Проте освітні послуги мають бути і *якісними* і *доступними* для кожного.

В умовах створення освітніх округів, мереж опорних шкіл та їх філій (а наразі філіями можуть бути і повноцінні навчально-виховні комплекси, що об'єднують початкову школу та дитячий садок¹) підвезення учнів та педагогічних працівників сільської місцевості, що проживають за межею пішохідної доступності до навчальних закладів, до місця навчання (роботи) і додому повинно бути належно організовано і є дуже важливою складовою надання освітніх послуг.

Закон України «Про Освіту»², прийнятий у вересні 2017 року (далі – Закон) регулює багато аспектів надання освітніх послуг, зокрема і про підвезення.

Частина четверта статті 13 Закону говорить про те, що особи, які здобувають повну загальну середню освіту, проживають у сільській місцевості і потребують підвезення до закладу освіти і у зворотному напрямку, забезпечуються таким підвезенням за кошти місцевих бюджетів, у тому числі із забезпеченням доступності відповідного транспорту для осіб з порушенням зору, слуху, опорно-рухового апарату та інших маломобільних груп населення.

Частина п'ята статті 13 Закону встановлює, що органи місцевого самоврядування мають право прийняти з урахуванням потреб і пропозицій територіальних громад спільне рішення про організацію здобуття освіти (початкової, базової та профільної середньої) та відповідно забезпечення підвезення здобувачів освіти до закладу освіти чи його філії і у зворотному напрямку.

Відповідно до частини першої статті 56 Закону, особи, які здобувають повну загальну середню освіту в закладах освіти не за місцем проживання, на період навчання забезпечуються гуртожитками або підвезенням. А відповідно до частини другої цієї ж статті, 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.

Частина друга статті 66 Закону говорить про те, що районні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад забезпечують доступність дошкільної, початкової та базової середньої

¹ Положення про освітній округ, затверджене Постановою КМУ від 27 серпня 2010 року № 777 (зі змінами) <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/777-2010-n>

² Закон України «Про освіту» від 05 вересня 2017 року <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

освіти, позашкільної освіти, а також забезпечують та фінансують підвезення учнів і педагогічних працівників до закладів початкової та базової середньої освіти і у зворотному напрямку (у разі потреби – транспортними засобами, пристосованими для перевезення осіб, які пересуваються на кріслах колісних).

Таким чином відповідний орган місцевого самоврядування повинен визначити спосіб, у яких здійснюється підвезення учнів і педагогічних працівників та забезпечити підвезення. Варто також, за необхідності, врахувати й передбачити фінансування для перевезення дітей з інвалідністю.

Залежно від існуючих інфраструктурних умов, матеріально-технічного забезпечення та фінансової спроможності для забезпечення підвезення учнів та педагогічних працівників можуть використовуватися

- шкільні автобуси (власні або на умовах спонсорської допомоги),
- орендовані транспортні засоби у суб'єктів підприємницької діяльності,
- орендовані транспортні засоби у рад відповідних адміністративно-територіальних одиниць,
- перевезення учнів на громадському транспорті місцевого сполучення (що, практично неможливо за відсутності належних місцевих транспортних сполучень, доріг та відповідних маршрутів).

Шкільний автобус є спеціальним транспортним засобом для регулярних перевезень, що здійснюються за встановленим маршрутом і розкладом, з посадкою і висадкою дітей і педагогічних працівників на передбачених маршрутом зупинках до місць навчання і додому, а також для організації екскурсійних поїздок, здійснення нерегулярних перевезень учнів та педагогічних працівників до місць проведення позакласних і позашкільних, культурно-масових заходів і спортивних змагань, підвезення до пунктів тестування зовнішнього незалежного оцінювання, можливе забезпечення участі учасників навчально-виховного процесу в заходах (нарадах, семінарах, конференціях) районного чи обласного рівнів (такі функції нерегулярних перевезень прописуються в Положенні про порядок використання шкільних автобусів та затверджуються відповідним органом місцевого самоврядування).

На комерційній основі використання шкільних автобусів забороняється.

Організація перевезень дітей шкільними автобусами здійснюється у відповідності з діючими нормативно-правовими актами України із забезпечення безпеки дорожнього руху, перевезень пасажирів автобусами, зокрема Закону України «Про дорожній рух»¹, Закону України «Про автомобільний транспорт»² та Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту³.

При цьому балансоутримувач шкільного автобуса, що організовує перевезення учнів і педагогів, а саме керівник загальноосвітнього навчального закладу або керівник органу управління освітою (засновника закладу освіти) має пов'язані із цим додаткові обов'язки.

Серед них:

- ✓ Визначає належне місце стоянки автобуса, забезпечує його технічне обслуговування та створює необхідні умови для проходження передрейсового технічного огляду.
- ✓ Забезпечує проходження водієм автобуса передрейсового та післярейсового медичного огляду.
- ✓ Забезпечує щорічне навчання водія шкільного автобуса з питань безпеки дорожнього руху в обсязі технічного мінімуму.
- ✓ Забезпечує наявність відповідної необхідної документації, в тому числі:
 - паспорт маршруту шкільного автобуса;
 - графік руху шкільного автобуса;
 - накази про призначення відповідального за організацію перевезень, вихователя і супроводжуючих;
 - накази про затвердження списків учнів та педагогів, які перевозяться;
 - наказ про затвердження інструкцій з організації безпечного перевезення учнів та педагогів;
 - інструкції для водія про особливості роботи у весняно-літній і осінньо-зимовий періоди; про заходи безпеки під час перевезення учнів і педагогів; по наданню першої медичної допомоги потерпілим у дорожньо-транспортній пригоді;
 - інструкцію для водія, вихователя і супроводжуючих по діях в разі дорожньо-транспортної пригоди та ін. можливих загроз;
 - журнал обліку інструктажів для водія, вихователя та супроводжуючих;
 - журнал обліку інструктажів для учнів;
 - журнал передрейсового та післярейсового медичного огляду водія;
 - журнал обліку порушень водієм правил дорожнього руху та участі в дорожньо-транспортних пригодах;
 - журнал обліку технічного стану шкільного автобуса при випуску на лінію та повернення;
 - договір на технічне обслуговування автобуса та ін.

¹ Закон України «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 року <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3353-12>

² Закон України «Про автомобільний транспорт» від 05 квітня 2001 року <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2344-14>

³ Правила надання послуг пасажирського автомобільного транспорту, затверджені Постановою КМУ від 18 лютого 1997 року № 176 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176-97-n>

Варіанти перевезень

а) Використання власного автобуса

Найпоширенішим варіантом для підвезення є використання власного шкільного автобуса, який перебуває на балансі освітнього закладу або засновника закладу освіти.

Використання власного шкільного автобуса дає ряд переваг. Шкільний автобус є спеціально обладнаний для учнів, постійно їздить по встановленому маршруту саме для потреб підвезення дітей та педагогічних працівників, завжди доступний і окрім регулярних щоденних перевезень до школи та назад може використовуватися також і для підвезення дітей з нагоди позашкільних заходів, урочистих подій, спортивних змагань, для участі в учнівських олімпіадах, здачі ЗНО тощо.

Однак варто зауважити, що утримання шкільного автобуса передбачає цілу низку витрат, які має взяти на себе власник. Серед них як планові витрати, оскільки експлуатація транспортних засобів потребує як поточних і періодичних витрат на обслуговування, передбачає страхових внесків (за транспортний засіб, за водія), витрат на паливо (що може змінюватися протягом року), плановий технічний огляд, мастильні матеріали, заробітна плата водія (в т.ч. і в канікулярний період чи у дні коли рейсів здійснюється менше), так і позапланові витрати (у разі появи несправностей автобуса чи ДТП), підміна водія у разі його хвороби тощо. Також необхідне належне місце стоянки автобуса, забезпечення його технічного обслуговування та необхідних умов для підготовки до рейсів транспортного засобу та щоденного медичного огляду водія і ці турботи та обов'язки покладаються на балансоутримувача автобуса, а отже на місцевий орган управління освітою або на директора школи.

Окремими питаннями для вирішення є обслуговування. Якщо автобус зберігається далеко від місця проходження медичного огляду (наприклад огляд здійснює медсестра у школі чи місцевій лікарні) то щодня автобус спершу буде долати цю дистанцію для перевірки, додатково витрачаючи при цьому паливо, і тільки потім вийде на початок робочого маршруту. Бажано також щоб у доступній відстані знаходилися АЗС та станція технічного обслуговування, адже у випадку надто далеко розташованої заправної станції, паливо просто витрачається на шлях до АЗС і назад (приклад з громад свідчать про випадки з відстанню в 30 км і більше до АЗС та місць технічного обслуговування і ремонту, а сертифікованих сервісних центрів технічного огляду та обслуговування – ще більшої відстані, іноді навіть і до іншої області).

Звичайно що окрім самих шкільних автобусів в штаті відповідно потрібно мати водія (водіїв) та оплачувати їх роботу. До робочого часу водія шкільного автобуса включають і період керування транспортним засобом і підготовчо-завершальний період, тобто час на проведення медичних оглядів перед виїздом на маршрут і після повернення та проведення робіт з усунення можливих технічних несправностей на маршруті під час поїздок та час простою – в місцях посадки/висадки учнів.

Робочий час водія обліковують на основі табеля обліку використання робочого часу, зазначають планові та фактичні дані щодо маршруту, початок і кінець робочої зміни тощо. Крім того, працюючий в штаті водій має отримувати заробітну плату і в період канікул. У деяких школах є практика, що під час канікул, коли немає регулярних перевезень, водій отримує $\frac{3}{4}$ від своєї середньої заробітної плати, але може отримувати й 100% ставки (це залежить від школи).

Контроль за цільовим використанням шкільних автобусів, за дотриманням вимог чинного законодавства щодо організації перевезень дітей і педагогів шкільними автобусами здійснює начальник органу управління освіти та керівник загальноосвітнього навчального закладу.

Обмежений термін використання транспортних засобів зумовлює необхідність їх періодичної заміни і, нерідко, учні змушені їздити на технічно та морально застарілих автобусах 14-15-річної давності, що часом може бути не завжди безпечно.

При плануванні закупівель автобусів, під час проведення конкурсних торгів необхідно надавати перевагу вітчизняним виробникам. Автобуси повинні бути новими, технічно справними, відповідати екологічним нормам не нижче рівня Євро-5.

Крім того, шкільні автобуси мають відповідати вимогам Національного стандарту України ДСТУ 7013:2009 "Автобуси спеціалізовані для перевезення школярів. Технічні вимоги"¹, у тому числі для спеціальних шкільних автобусів для перевезення дітей з обмеженими фізичними можливостями, що пересуваються на кріслах колісних.

Деякі з вимог Національного стандарту:

- Автобус обладнується тільки місцями для сидіння, причому всі крісла повинні бути звернені вперед по ходу руху і забезпечені двоточковими ременями безпеки; в автобусі повинно бути не менше двох сидінь для дорослих пасажирів, які супроводжують дітей;
- Автобуси місткістю понад 22 пасажирів повинні мати не менше двох пасажирських дверей, висота першої сходинки на вході від рівня дороги не повинна перевищувати 25 см;
- Автобус обладнується додатковими поручнями, як при вході, так і в салоні; передбачаються підвищені вимоги до сигналізації, яка зв'язує пасажирів з водієм;
- В задній частині салону обладнується відсік для перевезення багажу і крісла-коляски в складеному стані (не менше 1); в разі регулярного перевезення дітей з порушеними функціями опорно-рухового апарату обладнується доступ дітей в кріслі-колясці;
- Кузов автобуса забарвлюється в яскраво-жовтий або помаранчевий колір з нанесенням написів «Шкільний автобус» та встановлюються розпізнавальні знаки «Перевезення дітей»;
- Автобус повинен бути обладнаний обмежувачем швидкості (60 км/ч);
- Моторесурс двигуна, не менше 500 тис. км;
- Паливо дизельне;
- Наявна антиблокувальна система гальмування та допоміжна система гальмування;
- Гарантійний строк експлуатації на кожний автобус надається не менше ніж на 24 місяці або не менше ніж на 100000 км пробігу з моменту доставки та прийняття такого автобуса у місці його кінцевого призначення.

¹ ДСТУ 7013:2009 «Автобуси спеціалізовані для перевезення школярів. Технічні вимоги»
http://ksv.do.am/publ/dstu/dstu_7013_2009/3-1-0-494

б) Орендований транспорт

Альтернативою шкільним автобусам для підвезення учнів до школи та назад додому є використання орендованих автобусів і у багатьох областях зустрічаються успішні практики їх використання (напр. Запорізька область, див. Додаток 1).

Для використання орендованого транспорту керівник навчального закладу (директор), як замовник транспортних послуг та перевізник (власник транспортного засобу) визначають маршрут перевезення, складають схему маршруту та розклад руху, укладають письмовий договір про перевезення.

Для здійснення пасажирських перевезень автомобільний перевізник повинен мати ліцензію на здійснення господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів відповідно до видів робіт, визначених Законом України "Про автомобільний транспорт"¹, мати ліцензійні картки на кожний автобус, інші документи, передбачені законодавством України. Групи дітей повинні перевозити досвідчені водії транспортних засобів, які мають стаж керування автобусом не менше ніж п'ять років.

Під час організації регулярних автобусних перевезень дітей в сільській місцевості саме власники автобусів зобов'язані проводити комісійне обстеження стану автомобільних доріг, пунктів посадки та висадки дітей із залученням органів Державної автомобільної інспекції та дорожніх організацій; встановлювати на маршрутах спеціальні знаки зупинки із зазначенням часу проходження автобусів, які здійснюють перевезення дітей, проводити плановий технічний огляд та ремонт автобуса, забезпечувати страхування транспорту та водія.

Оскільки водій автобуса надається перевізником, перевізник забезпечує проведення медичних оглядів водіїв, які здійснюють перевезення дітей перед виїздом на рейс, зобов'язаний також проводити передрейсовий контроль технічного та санітарного стану автобуса безпосередньо перед виїздом, проводити інструктаж водія з безпеки дорожнього руху, забезпечити водія необхідними документами та ін.

Максимальна кількість дітей та супроводжуваних осіб при перевезенні автобусом не повинна перевищувати кількості місць для сидіння в ньому, передбачену технічною характеристикою транспортного засобу та визначену в реєстраційних документах на цей транспортний засіб².

Практика показує, що використання *оренованого транспорту* може бути суттєво економніше як в загальних так і в поточних витратах, адже у разі орендованого транспорту ціна зазвичай фіксується на тривалий період часу, вся відповідальність за наявність чи термінову заміну автобуса, водія, технічний стан, огляд, обслуговування, страхування, ведення документації тощо покладаються на перевізника в той час як громада/школа лише користуються необхідними послугами.

¹ Закон України «Про автомобільний транспорт» від 05 квітня 2001 року

<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2344-14>

² Правила надання послуг пасажирського автомобільного транспорту, затверджені Постановою КМУ від 18 лютого 1997 року № 176 <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/93701422>

Вартість послуг складатиметься залежно від кількості місць у транспорті, що надається, відстані по маршруту. Зазвичай вартість розраховується поденно і договір укладається на пів року або календарний рік. Ціна послуг на орендований транспорт також залежатиме і від відстані, пройденої від місця постійної дислокації транспортного засобу (автобази) до початку робочого маршруту.

Залежно від цих умов вартість використання орендованих автобусів може бути співставною із утриманням власних шкільних автобусів, проте часом суттєво менша, особливо, якщо транспорт знаходиться недалеко від початку маршруту до школи. Вартість може бути й вища, через ту саму причину – якщо транспорт знаходиться далеко від школи, що його наймає, але очевидно менша ніж купівля нового автобуса та подальша його експлуатація.

Якщо потрібне підвезення, в громаді *відсутні власні автобуси, а коштів на їх придбання немає*, то перебування в черзі на отримання чи придбання автобуса навіть на умовах співфінансування (не більш як 70 відсотків вартості – за рахунок освітньої субвенції і не менш як 30 відсотків – за рахунок коштів місцевих бюджетів)¹ не завжди буде успішним: програма «Шкільний автобус» уже кілька років не діє, а кошти субвенції на придбання транспорту є дуже обмежені (Див. Додаток 2). В такій ситуації *варто орендувати транспорт, адже здійснювати підвезення все одно необхідно*.

Новоствореним об'єднаним громадам, перед якими стоїть питання вирішення підвезення учнів та педагогічних працівників, особливо під час формування шкільної мережі та створення опорних шкіл і філій рекомендується розглядати варіант оренди транспорту для послуг підвезення, якщо для цього є відповідні умови.

В залежності від існуючих інфраструктурних та економічних умов (розташування громади та наявної пропозиції послуг перевізників) орендований транспорт може бути дуже ефективною та вигідною альтернативою придбанню шкільних автобусів.

¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р. N 929-р «Про розподіл нерозподілених видатків освітньої субвенції для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, у 2017 році» <http://document.ua/pro-rozpodil-nerozpodilених-vidatkiv-osvitnoyi-subvenciyi-dl-doc330119.html>

Додаток 1

Огляд вартості використання і витрат на шкільні автобуси, що перебувають у власності школи та орендованих автобусів на прикладі Широківської об'єднаної територіальної громади Запорізької області у 2017/2018 навчальному році.

Кожна школа використовує 1 автобус.

Школа 1 використовує власний автобус, решта – орендує.

Широківська громада

	Школа 1 (свій автобус)	Школа 2 (орендує)	Школа 3 (орендує)**	Школа 4 (орендує)***	Школа 5 (орендує)***	Школа 6 (орендує)***
Перевозить дітей	125	12	17	30	17	25 учнів + 5 вчителів
Кількість місць	25	18	18	18	18	30
Здійснює рейсів до школи та назад за день	5	1	1	2	1	2
Дистанція маршруту до школи та назад, км	26	48	54	12	12	36
Відстань за день, км	130	48	68**	34***	50***	112***
Витрати на пальне, грн	18 000 (щомісяця) ~818 в день					
Обслуговування, грн	873 (в день)					
Водій, грн						
Вартість послуг на день, грн	~1691*	424	477	615	530	982
Відносна ціна за кілометр, грн	13*	8,83	7,01	13,98	10,6	8,77
Відносна вартість перевезення за особу (місце), грн	13,52*	23,55	26,5	17,08	29,44	16,36

* Для **Школи 1**, яка використовує свій автобус, вказана приблизна вартість в день, розрахована із запланованого бюджету на 2017/2018 навчальний рік. Але до планових річних витрат не було враховано позаплановий ремонт автобуса на суму 20 000 грн., який було проведено у 2018 році. Тож, якщо врахувати вартість цього ремонту до загальних витрат на утримання автобуса то середня вартість на день для цього автобуса становить **1792** грн, а не планова 1691 грн.

А вартість нового шкільного автобуса на 25 місць складає близько 1 700 000 грн.

Школа 2 орендує автобус, який базується в цьому ж населеному пункті;

** **Школа 3** орендує автобус, який базується в сусідньому населеному пункті (долає 7+7 км до початку робочого маршруту та назад);

*** **Школа 4** орендує автобус, який базується в м.Запоріжжя (долає 10+10 км до початку робочого маршруту та назад);

Школа 5 орендує автобус, який базується в м.Запоріжжя (19+19 км до початку маршруту та назад), при цьому автобус здійснює всього один рейс по маршруту до школи та назад;

Школа 6 орендує автобус, який базується в м.Запоріжжя (20+20 км до початку маршруту та назад).

Таким чином автобуси, що приїжджають із м.Запоріжжя долають значну відстань ще до початку робочого маршруту і відповідно витрати на подолання цієї відстані також включені в ціну. Відповідно вартість вища.

Додаток 2

Розподіл нерозподілених видатків освітньої субвенції для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, у 2017 році

Назва місцевого бюджету адміністративно-територіальної одиниці	Обсяг субвенції на придбання шкільних автобусів (не більш як 70 відсотків – за рахунок освітньої субвенції, не менш як 30 відсотків – за рахунок коштів місцевих бюджетів) (видатки розвитку), грн
Обласний бюджет Вінницької області	10 455 700
Обласний бюджет Волинської області	9 886 200
Обласний бюджет Дніпропетровської області	8 557 800
Обласний бюджет Донецької області	4 480 300
Обласний бюджет Житомирської області	8 131 100
Обласний бюджет Закарпатської області	14 130 900
Обласний бюджет Запорізької області	5 923 200
Обласний бюджет Івано-Франківської області	11 736 900
Обласний бюджет Київської області	11 834 300
Обласний бюджет Кіровоградської області	5 315 700
Обласний бюджет Луганської області	2 707 800
Обласний бюджет Львівської області	13 521 300
Обласний бюджет Миколаївської області	5 739 800
Обласний бюджет Одеської області	12 741 100
Обласний бюджет Полтавської області	9 822 100
Обласний бюджет Рівненської області	12 235 400
Обласний бюджет Сумської області	3 738 600
Обласний бюджет Тернопільської області	7 320 600
Обласний бюджет Харківської області	9 011 300
Обласний бюджет Херсонської області	6 978 700
Обласний бюджет Хмельницької області	7 021 500
Обласний бюджет Черкаської області	6 029 100
Обласний бюджет Чернівецької області	8 001 900
Обласний бюджет Чернігівської області	4 678 700
Усього	200 000 000

Інформація відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р. N 929-р «Про розподіл нерозподілених видатків освітньої субвенції для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, у 2017 році» <http://document.ua/pro-rozpodil-nerozpodilених-vidatkiv-osvitnoyi-subvenciyi-dl-doc330119.html>