

Ян Герчинський, Ігор Островський
“Підтримка децентралізації в Україні”

SN 116

SKL International, Київ

(+48) 501 048 500, jan@herczynski.eu

(+38) 066 768 56 06, i.ostrovskyi@sklinternational.org.ua

Зміни у мережі середніх шкіл в Україні

Зміст:

Резюме.....	3
1. Статистичні дані про школи	4
2. Зміни у мережі середніх шкіл.....	8
2.1. Загальна картина змін у шкільній мережі	9
2.2. Зміни у шкільній мережі в розрізі областей.....	10
2.3. Зміни у шкільній мережі в розрізі засновників.....	13
3. Мережа приватних шкіл.....	15
4. Висновки та рекомендації.....	16
Додаток: Методологія	18

Перелік таблиць:

Таблиця 1. Кількість середніх шкіл по областях.....	4
Таблиця 2. Кількість юридичних осіб та шкільних приміщень по областях	5
Таблиця 3. Частка опорних шкіл та кількість філій на одну опорну школу по областях.....	6
Таблиця 4. Кількість середніх шкіл за типом засновника	7
Таблиця 5. Частка опорних шкіл та кількість філій на одну опорну школу за типом засновника ..	8
Таблиця 6. Зведені дані щодо змін у шкільній мережі у 2018 та 2019 роках.....	9
Таблиця 7. Баланс змін щодо самостійних шкіл у 2018 та 2019 роках.....	9
Таблиця 8. Баланс змін щодо опорних шкіл у 2018 та 2019 роках.....	10
Таблиця 9. Баланс змін щодо філій у 2018 та 2019 роках	10
Таблиця 10. Зміни у шкільній мережі у 2018 році по областях	10
Таблиця 11. Частки самостійних шкіл та філій, які зазнали змін у 2018 році.....	11
Таблиця 12. Зміни у шкільній мережі у 2019 році по областях	12
Таблиця 13. Зміни у шкільній мережі у 2018 році за типом засновника	14
Таблиця 14. Зміни у шкільній мережі у 2019 році за типом засновника	14
Таблиця 15. Частки шкіл, що зазнали змін у 2019 році за типом засновника	15
Таблиця 16. Кількість приватних середніх шкіл	15
Таблиця 17. Баланс змін щодо приватних шкіл у 2018 та 2019 роках.....	15
Таблиця 18. Статуси шкіл у ДІСО у 2017, 2018, 2019 роках та відповідні тлумачення	20
Таблиця 19. Коригування статусу школи	21

Високий ступінь неефективності мережі середніх навчальних закладів в Україні є визнаним фактом, зокрема в термінах середньої наповнюваності класів або частки дуже малих шкіл. Така неефективність зумовлює високі витрати на забезпечення обов'язкової освіти для всіх дітей та молоді в Україні, зокрема внаслідок надмірно великої кількості вчителів. Це також становить перешкоду для суттєвого підвищення заробітної плати вчителів, адже фінансування вищих заробітних плат для надто великої кількості вчителів становитиме надмірне навантаження на державний бюджет.

Міністерство освіти і науки України (МОН) не є засновником середніх шкіл і тому не має прямих управлінських повноважень для оптимізації шкільної мережі та покращення ефективності системи. Це є відповідальністю органів місцевого самоврядування, які є засновниками шкіл, зокрема це області, місто Київ, міста обласного значення (великі міста з особливим статусом), райони та нещодавно утворені об'єднані територіальні громади (ОТГ). Зрозуміло, що закриття шкіл є складним рішенням для засновників комунальних середніх навчальних закладів, оскільки це означає, що учням доведеться довше добиратися до школи, а вчителі втратять роботу.

Разом з цим, навіть не будучи засновником шкіл, МОН може запровадити інструменти, які допоможуть органам місцевого самоврядування оптимізувати місцеві мережі шкіл. Одним з таких інструментів є утворення опорних шкіл та зміна статусу розташованих поблизу малих шкіл, а саме перетворення їх на філії, які зазвичай забезпечують лише початкову освіту (1-4 класи). Крім цього МОН було запроваджено спеціальні субвенції виключно на опорні школи для подальшого мотивування органів місцевого самоврядування до створення таких шкіл. Тому надзвичайно важливо відстежувати процес закриття шкіл та запровадження опорних шкіл по всій країні. МОН уже включив статус навчального закладу до освітньої статистики (форми статистичної звітності ЗНЗ-1), що дозволяє узагальнювати дані в щорічному Інформаційному бюлетені, який видає МОН¹. Міністерство також здійснює моніторинг утворення опорних шкіл і філій на основі оперативних звітів обласних державних адміністрацій. Натомість дані, що одержуються з цих двох джерел, мають певні розбіжності, й лише перше джерело вважається офіційним.

Ще одним новим джерелом інформації про заклади середньої освіти є Державна інформаційна система освіти (ДІСО). Практично повні дані про заклади середньої освіти були зібрані за допомогою ДІСО у вересні 2017, 2018, 2019 років (до цього збір даних у вересні 2016 року не надав повного охоплення). Ці дані все ще мають певні прогалини та помилки, що потребує ретельного перегляду з метою доповнення відсутніх або виправлення суперечливих даних, на основі відповідної методології. Такий перегляд даних ДІСО було проведено (див. Методологію в додатку). Щодо опорних шкіл та філій дані, одержані через ДІСО (після необхідних коригувань), є доволі відмінними від офіційної статистики, проте є наближеними до оперативного моніторингу МОН. Ми припускаємо, що ці дані є найбільш близькими до реального стану. За результатами такого перегляду також можливо проаналізувати зміни в мережі комунальних закладів середньої освіти в Україні, запроваджені засновниками у 2018 та 2019 роках.

Однак, наразі неможливо відстежити абсолютно всі зміни в мережі шкіл, бо невпинно та дещо хаотично триває процес децентралізації. Немає реєстру шкіл, через який юридично проходила б передача школи від засновника до іншого засновника. Школи передаються не лише 1 вересня, а

¹ Останній випуск: Інформаційний бюлетень. Заклади загальної середньої освіти Міністерства освіти і науки України, інших міністерств і відомств та приватні заклади (2017/2018 та 2018/2019 н. р.).

і в будь-яку іншу дату між зібранням статистичної інформації, яка проводиться раз на рік. Немає чітких правил, і органи місцевого самоврядування приймають різні рішення залежно від місцевих умов та здатності домовитися. У деяких випадках це може призводити до місцевих конфліктів. Наприклад, Шолоховська середня загальноосвітня школа Покровської міської ради Дніпропетровської області багаторазово змінювала засновника, через судовий процес між районом та ОТГ і тільки нещодавно за рішенням суду вона вже точно отримала засновником Покровську міську ОТГ. Цей приклад показує, що наш аналіз можна вважати лише попереднім.

Метою цієї аналітичної довідки SN 116 є представити результати зазначеного аналізу, що дозволить МОН оцінити дієвість чинних заходів, запроваджених для покращення ефективності мережі закладів середньої освіти. У першому розділі наводяться статистичні дані про заклади середньої освіти. Це стандартні для України дані, хоча ретельно проаналізовані дані за останні три навчальні роки щодо кількості шкіл різного типу (самостійні, опорні та філії) є, напевно, більш точними, ніж наявна на сьогодні статистика. У другому розділі представлено зовсім новий вид даних для української освіти, а саме щодо індивідуальних рішень засновників про закриття шкіл, зміни статусу школи з самостійної на опорну чи філію та про відкриття шкіл. Третій розділ містить інформацію про мережу шкіл приватного сектору, який стає дедалі більшим. Висновки та рекомендації за результатами аналізу представлені в четвертому розділі. У додатку описано методологію, використану для одержання інформації про зміни шкільної мережі.

Ця аналітична довідка є продовженням технічного співробітництва між МОН та Шведсько-українським проектом “Підтримка децентралізації в Україні”. Питання ефективності місцевих шкільних мереж було темою спільного проекту між МОН, Мінфіном та Шведсько-українським проектом у 2015 році (аналіз шкільних мереж 40 районів), що було висвітлено в аналітичних довідках SN 14, 15, 17 (травень 2015 р.). Варіанти політики стосовно подрібнених шкільних мереж розглядалися в SN 24 (серпень 2015 р.), а модель опорної школи була представлена в SN 33 (листопад 2015 р.). Крім цього Шведсько-українським проектом було підготовлено та видано низку посібників та методичних матеріалів для ОТГ з питань управління місцевою мережею шкіл.

Резюме

Детальний аналіз даних на рівні шкіл за три роки поспіль (2017, 2018 та 2019) дав змогу виявити зміни на рівні індивідуальних комунальних закладів середньої освіти по Україні (див. додаток). Крім відкриття та закриття шкіл, виявлені зміни включають перетворення самостійних шкіл на опорні або філії, а також закриття філій. Це дозволяє, крім простого статистичного звітування про кількість шкіл різного типу (розділ 1), проаналізувати зміни в розрізі областей та типів засновників навчальних закладів (розділ 2). Також надається окремий огляд змін щодо приватних шкіл (розділ 3).

Основними результатами проведеного аналізу є таке (розділ 4):

1. ОТГ є більш активними засновниками навчальних закладів, ніж райони; частка шкіл у сфері управління ОТГ, які зазнали змін, є більшою порівняно з районними школами.
2. Різні області впроваджують різну політику щодо оптимізації шкільної мережі; це означає, що попри процес децентралізації обласні департаменти освіти все ще наділені суттєвими управлінськими повноваженнями.

3. Система подвійної верифікації освітньої статистики у ДІСО не є ефективною. Цього недостатньо для забезпечення повноти та достовірності статистичних даних.
4. Модель опорної школи не працює належним чином, адже багато опорних шкіл відкрито без жодної філії.
5. Віднесення школи до конкретного засновника часто є проблематичним, що ускладнює розподіл освітньої субвенції.

На основі зазначеного пропонуються такі ключові рекомендації (розділ 4):

1. Переглянути модель опорної школи для забезпечення того, щоб всі опорні школи мали філії.
2. Запровадити чіткий реєстр шкіл з метою внесення ясності, які школи повинні подавати статистичні звіти.
3. Переглянути розподіл повноважень органів місцевого самоврядування у сфері освіти з тим, щоб було чітко зрозуміло для кожної школи, який орган є її засновником.
4. Передавати областям більше інформації про мережі шкіл для покращення верифікації та аналізу даних.

1. Статистичні дані про школи

Із запровадженням в Україні опорних шкіл у 2017 році тепер ми розрізняємо такі три типи середніх шкіл:

1. Самостійна школа – середня школа, яка не є опорною чи філією.
2. Опорна школа – центральна школа з кількома підпорядкованими філіями.
3. Філія – підпорядковане відділення школи без статусу юридичної особи, що зазвичай здійснює навчання лише на рівні початкової школи (1-4 класи).

Первинним джерелом інформації про тип школи є дані, зібрані в системі ДІСО. Однак через численні помилки та пропуски ці дані потребують тлумачення та оцінки з використанням інформації за більш ніж один рік. Методологічні питання визначення типу школи обговорюються в додатку.

У таблиці 1 нижче наведено кількість самостійних шкіл, опорних шкіл та філій у розрізі областей у вересні 2017, 2018 та 2019 років. Дані таблиці та представлений далі аналіз не включають приватні та державні школи (крім останнього розділу).

Таблиця 1. Кількість середніх шкіл по областях

Область	Самостійні школи			Опорні школи			Філії		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Вінницька	828	740	709	18	47	54	12	52	71
Волинська	615	597	580	24	30	31	59	66	67
Дніпропетровська	895	835	816	22	42	46	48	70	81
Донецька	537	507	498	5	9	12	10	16	18
Житомирська	647	603	562	34	56	68	41	42	51
Закарпатська	660	656	656	0	0	0	0	0	0
Запорізька	546	524	495	12	24	32	17	20	29
Івано-Франківська	701	688	665	7	10	15	23	29	44

Київська	669	648	616	24	34	50	30	35	51
Кіровоградська	298	264	243	52	67	76	155	167	171
Луганська	280	267	259	11	14	17	8	17	21
Львівська	1204	1130	1106	41	61	66	83	119	119
Миколаївська	512	477	457	5	17	22	19	36	43
Одеська	776	731	719	21	37	41	28	35	37
Полтавська	608	564	533	25	46	59	27	39	48
Рівненська	608	575	553	20	30	35	46	61	76
Сумська	445	394	367	20	43	51	35	50	54
Тернопільська	738	702	665	20	27	33	52	67	70
Харківська	714	678	658	26	44	52	35	50	58
Херсонська	423	406	390	14	21	25	18	25	35
Хмельницька	716	653	616	13	21	27	9	8	6
Черкаська	594	557	530	5	16	20	10	32	39
Чернівецька	404	389	384	10	13	15	10	19	22
Чернігівська	511	472	446	16	35	40	11	18	21
місто Київ	425	427	426	0	0	0	0	0	0
Загалом	15 354	14 484	13 949	445	744	887	786	1 073	1 232

Відзначимо, що за два роки кількість самостійних шкіл зменшилася на 10%, кількість опорних шкіл збільшилася майже вдвічі, а кількість філій зросла на 50%.

Деякі області потребують більш докладного розгляду. Звичайно, не очікується утворення опорних шкіл чи філій у місті Києві, натомість дивує те, що Закарпатська область не має жодної опорної школи чи філії. Це вказує як на те, що освітня політика в області не узгоджується з національною освітньою політикою, так і на те, що обласна влада має достатньо повноважень блокувати утворення опорних шкіл у номінально незалежних районах та ОТГ. Також зауважуємо, що це область з дуже малою кількістю утворених ОТГ.

На відміну від цього, у Вінницькій області кількість опорних шкіл за два роки збільшилася втричі, а кількість філій більше ніж у п'ять разів.

Іншим цікавим регіоном є Хмельницька область. Оптимізація місцевої шкільної мережі в цій області проводиться з доволі радикальним закриттям шкіл (також див. наступний розділ), проте кількість опорних шкіл залишається невеликою, а кількість філій навіть зменшилася (це також може бути питання даних, див. додаток).

Лише самостійні школи та опорні школи є юридичними особами, але всі три типи мають власні шкільні приміщення. Це відображено в Таблиці 2 нижче.

Таблиця 2. Кількість юридичних осіб та шкільних приміщень по областях

Область	Юридичні особи			Шкільні приміщення		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Вінницька	846	787	763	859	839	834
Волинська	639	627	611	699	693	678

Дніпропетровська	917	877	862	965	947	943
Донецька	542	516	510	552	532	528
Житомирська	681	659	630	722	701	681
Закарпатська	660	656	656	660	656	656
Запорізька	558	548	527	575	568	556
Івано-Франківська	708	698	680	731	727	724
Київська	693	682	666	723	717	717
Кіровоградська	350	331	319	505	498	490
Луганська	291	281	276	299	298	297
Львівська	1 245	1 191	1 172	1 328	1 310	1 291
Миколаївська	517	494	479	536	530	522
Одеська	797	768	760	825	803	797
Полтавська	633	610	592	660	649	640
Рівненська	628	605	588	674	666	664
Сумська	465	437	418	500	487	472
Тернопільська	758	729	698	810	796	768
Харківська	740	722	710	775	772	768
Херсонська	437	427	415	455	452	450
Хмельницька	729	674	643	738	682	649
Черкаська	599	573	550	609	605	589
Чернівецька	414	402	399	424	421	421
Чернігівська	527	507	486	538	525	507
місто Київ	425	427	426	426	427	426
Загалом	15 799	15 228	14 836	16 588	16 301	16 068

За два роки кількість юридичних осіб зменшилася майже на 6%, тоді як кількість шкільних приміщень зменшилася лише на 3,5%. Тому зміни шкільної мережі, які видно з Таблиці 1, є здебільшого змінами статусу навчальних закладів. Ці зміни розглядаються у наступному розділі.

Крім цього ми розглядаємо два показники, які показують, як модель опорної школи запроваджувалася на практиці. Це відсоток опорних шкіл серед усіх юридичних осіб та середня кількість філій на одну опорну школу, що представлено в Таблиця 3. Через очевидні причини до таблиці не включені місто Київ та Закарпатська область.

Таблиця 3. Частка опорних шкіл та кількість філій на одну опорну школу по областях

Область	Частка опорних шкіл серед юридичних осіб			Кількість філій на одну опорну школу		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Вінницька	2,1%	6,0%	7,1%	0,67	1,11	1,31
Волинська	3,8%	4,8%	5,1%	2,46	2,20	2,16
Дніпропетровська	2,4%	4,8%	5,3%	2,18	1,67	1,76
Донецька	0,9%	1,7%	2,4%	2,00	1,78	1,50
Житомирська	5,0%	8,5%	10,8%	1,21	0,75	0,75
Запорізька	2,2%	4,4%	6,1%	1,42	0,83	0,91
Івано-Франківська	1,0%	1,4%	2,2%	3,29	2,90	2,93
Київська	3,5%	5,0%	7,5%	1,25	1,03	1,02

Кіровоградська	14,9%	20,2%	23,8%	2,98	2,49	2,25
Луганська	3,8%	5,0%	6,2%	0,73	1,21	1,24
Львівська	3,3%	5,1%	5,6%	2,02	1,95	1,80
Миколаївська	1,0%	3,4%	4,6%	3,80	2,12	1,95
Одеська	2,6%	4,8%	5,4%	1,33	0,95	0,90
Полтавська	3,9%	7,5%	10,0%	1,08	0,85	0,81
Рівненська	3,2%	5,0%	6,0%	2,30	2,03	2,17
Сумська	4,3%	9,8%	12,2%	1,75	1,16	1,06
Тернопільська	2,6%	3,7%	4,7%	2,60	2,48	2,12
Харківська	3,5%	6,1%	7,3%	1,35	1,14	1,12
Херсонська	3,2%	4,9%	6,0%	1,29	1,19	1,40
Хмельницька	1,8%	3,1%	4,2%	0,69	0,38	0,22
Черкаська	0,8%	2,8%	3,6%	2,00	2,00	1,95
Чернівецька	2,4%	3,2%	3,8%	1,00	1,46	1,47
Чернігівська	3,0%	6,9%	8,2%	0,69	0,51	0,53
Загалом	2,8%	4,9%	6,0%	1,77	1,44	1,39

У середньому частка опорних шкіл становить 6% усіх юридичних осіб, і ця частка стрімко зростала протягом останніх двох років. Однак різниця між областями є дуже великою. Найбільшою ця частка є в Кіровоградській (25%), Сумській (12%), Житомирській (11%) та Полтавській (10%) областях. Не враховуючи Закарпатську область (де взагалі немає опорних шкіл), а також Донецьку область (яка має складну ситуацію через війну), найменшим цей показник є в Івано-Франківській області – на рівні третини середнього значення по країні (2,2%).

У середньому по країні одна опорна школа має менше двох філій, і цей показник щороку скорочується. Це є відображенням того, що створюється більше опорних шкіл, ніж філій. Знову таки, цей показник є доволі відмінним у різних областях, зокрема найвищим цей показник є в Івано-Франківській області – майже 3 філії на опорну школу, та в Кіровоградській області – 2,25. Дуже низьким цей показник є в Чернігівській області, де опорних шкіл удвічі більше, ніж філій. Знову зауважимо, що значення показника для Хмельницької області може бути невірним через помилку в даних.

Кіровоградська область є винятковою в тому, що не лише має дуже велику кількість опорних шкіл, але й забезпечує, що кожна така школа має декілька філій.

У Таблиці 4 нижче представлено кількість шкіл різного статусу за типом засновника. Місто Київ виокремлено як місто з особливим статусом. Як пояснюється у додатку щодо методології, ми не можемо навести кількість шкіл за типом засновника для 2017 року (як для областей у Таблиці 1).

Таблиця 4. Кількість середніх шкіл за типом засновника

Засновник	Самостійні школи		Опорні школи		Філії	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Київ	427	426	0	0	0	0
Область	451	447	1	2	0	0
Місто	2 925	2 941	8	11	12	13
Район	7 324	6 767	384	442	588	633

ОТГ	3 357	3 368	351	432	473	586
Загалом	14 484	13 949	744	887	1 073	1 232

Цікаво відзначити, що кількість шкіл у районах зменшувалася у період з 2018 по 2019 рік з продовженням децентралізації та утворенням нових ОТГ та передачею відповідальності за школи від районів до ОТГ. Водночас кількість самостійних шкіл в ОТГ у 2018 та 2019 роках залишається стабільною, тоді як кількість опорних шкіл та філій збільшується. Однак до цих даних слід ставитися обережно. Деякі школи повертаються від ОТГ до районів з різних причин, що ускладнює загальну картину. Крім цього, деякі міста приєднали до себе навколишні громади, відповідно взявши на себе відповідальність за школи на цих територіях, а це означає, що колишні районні школи тепер стали міськими школами².

Частка опорних шкіл серед шкіл зі статусом юридичних осіб та середня кількість філій на одну опорну школу представлені в Таблиці 5, де дані наведені лише для районів та ОТГ.

Таблиця 5. Частка опорних шкіл та кількість філій на одну опорну школу за типом засновника

	Частка опорних шкіл серед юридичних осіб		Кількість філій на одну опорну школу	
	2018	2019	2018	2019
Район	5,0%	6,1%	1,53	1,43
ОТГ	9,5%	11,4%	1,35	1,36

При цьому відзначимо, що ОТГ мають набагато більшу кількість опорних шкіл, ніж райони. Однак дані Таблиці 5 слід інтерпретувати обережно, як зазначалося вище.

2. Зміни у мережі середніх шкіл

Наявність даних за три роки поспіль дозволяє оцінити зміни у шкільних мережах, які відбулися протягом двох років, а саме у 2018-2019 роки. Дані за вересень 2017 року показують стан системи на кінець 2017 календарного року, тож відповідно і на початок 2018 року. Дані за вересень 2018 року показують стан на кінець 2018 року, і порівнюючи з попередніми даними, ми можемо оцінити зміни протягом цього календарного року. Це саме стосується змін, які відбулися протягом 2019 календарного року.

Ми розглядаємо такі зміни у місцевих мережах середніх шкіл:

- закриття школи – самостійної, опорної чи філії;
- зміна статусу самостійної школи на опорну чи філію;
- відкриття школи – самостійної чи опорної.

Можна було очікувати, що деякі філії можуть повернутися до статусу самостійної школи, наприклад, якщо філія була створена районом, а пізніше ця філія та відповідна опорна школа опинилися в різних ОТГ. Було виявлено деякі потенційні подібні випадки, але вони потребують більш глибокого аналізу і тому не обговорюються нижче. Аналогічним чином, район або ОТГ

² У даному документі об'єднані громади, сформовані навколо міст обласного значення, вважаються містами.

теоретично можуть відкрити нову малу школу й надати їй статус філії розташованої поблизу опорної школи. Наш аналіз не виявив таких випадків.

Насправді, типовим викликом для засновників шкіл є необхідність закриття, а не відкриття малих сільських шкіл.

У підрозділі 2.1 представлено огляд змін на національному рівні, в підрозділі 2.2 – огляд змін на рівні областей, а в підрозділі 2.3 – огляд змін за типом засновника.

2.1. Загальна картина змін у шкільній мережі

Нижче у Таблиці 6 представлені дані щодо всіх зазначених вище змін у шкільній мережі, що відбулися у 2018 та 2019 роках.

Таблиця 6. Зведені дані щодо змін у шкільній мережі у 2018 та 2019 роках

Зміна	Кількість випадків			Частка шкіл, що зазнали змін	
	2018	2019	Разом	2018	2019
Закриття школи	274	197	471	1,8%	1,4%
Перетворення школи на опорну	299	142	441	1,9%	1,0%
Перетворення школи на філію	305	208	513	2,0%	1,4%
Закриття філії	18	49	67	2,3%	4,6%
Відкриття опорної школи	0	1	1		
Відкриття школи	5	12	17		
Усі зміни	901	609	1 510		

Загалом у 2018 та 2019 роках було здійснено півтори тисячі змін, однак зміни у 2019 році становили лише дві третини змін попереднього року. У 2018 році 5,7% усіх самостійних шкіл зазнали змін; у 2019 році цей показник знизився до 3,8%. Водночас кількість випадків закриття філій збільшилася вдвічі. Звичайно, що спостережень лише протягом двох років недостатньо для визначення довгострокового тренду. Тим не менш, це важливе питання політики, чому засновники навчальних закладів приймали менше рішень щодо оптимізації шкільної мережі у 2019 році порівняно з 2018 роком. Міжнародний досвід підказує, що низька активність щодо закриття шкіл пов'язана з місцевими виборами³.

Далі в таблиці представлено баланс змін щодо самостійних шкіл.

Таблиця 7. Баланс змін щодо самостійних шкіл у 2018 та 2019 роках

	2018	2019
Кількість шкіл на початок року	15 354	14 484
Закриття школи	-274	-197
Перетворення школи на опорну	-299	-142
Перетворення школи на філію	-305	-208
Відкриття школи	8	12
Кількість шкіл на кінець року	14 484	13 949

³ Див. для прикладу Herczyński, J., Sobotka, A. "Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów w Polsce 2007-2012", IBE 2014.

Дані Таблиці 7 показують, що серед майже 900 випадків змін щодо самостійних шкіл у 2018 році близько третини становили випадки закриття школи, ще близько третини – випадки перетворення на опорну школу та близько третини – перетворення на філії. Таким чином новостворені опорні школи в середньому мали по одній філії. Лише 5 самостійних шкіл було створено, в основному у великих містах (2 школи було відкрито в Києві). У 2019 році більше самостійних шкіл було перетворено на філії, ніж на опорні школи.

Баланс змін щодо опорних шкіл проілюстровано в Таблиці 8.

Таблиця 8. Баланс змін щодо опорних шкіл у 2018 та 2019 роках

	2018	2019
Кількість опорних шкіл на початок року	445	744
Перетворення школи на опорну	299	142
Відкриття опорної школи	0	1
Кількість опорних шкіл на кінець року	744	887

Випадків закриття опорної школи не було, і лише одна нова школа була відкрита як опорна (якщо немає помилки в даних). Протягом цих двох років майже 340 опорних шкіл було утворено із самостійних шкіл. Баланс змін щодо філій представлено нижче в Таблиця 9.

Таблиця 9. Баланс змін щодо філій у 2018 та 2019 роках

	2018	2019
Кількість філій на початок року	786	1 073
Закриття філії	-18	-49
Перетворення школи на філію	305	208
Кількість філій на кінець року	1 073	1 232

Дані Таблиці 9 засвідчують появу тренду, відповідно до якого мала сільська школа спочатку перетворюється на філію, а через кілька років закривається.

Звертаємо увагу на те, що перші та останні рядки в Таблиці 7, Таблиці 8 і Таблиці 9 відповідають останньому рядку Таблиці 1.

2.2. Зміни у шкільній мережі в розрізі областей

У Таблиці 10 представлено зміни у шкільній мережі в розрізі областей (це ті самі дані, що і в першій колонці Таблиці 6, але розділені по областях).

Таблиця 10. Зміни у шкільній мережі у 2018 році по областях

Область	Зміни щодо самостійних шкіл			Філій закрито	Шкіл відкрито	Усі зміни
	Шкіл закрито	Перетворено на опорну	Перетворено на філію			
Вінницька	21	29	40		1	91
Волинська	5	6	8	1		20
Дніпропетровська	18	20	22			60
Донецька	20	4	6			30

Житомирська	15	22	7	6		50
Закарпатська	4					4
Запорізька	7	12	3			22
Івано-Франківська	4	3	6			13
Київська	6	10	5			21
Кіровоградська	7	15	12			34
Луганська	1	3	9			13
Львівська	18	20	36			74
Миколаївська	6	12	17			35
Одеська	14	16	16	9	1	56
Полтавська	11	21	12			44
Рівненська	8	10	15			33
Сумська	14	23	15		1	53
Тернопільська	13	7	16	1		37
Харківська	3	18	15			36
Херсонська	3	7	7			17
Хмельницька	55	8		1		64
Черкаська	4	11	22			37
Чернівецька	3	3	9			15
Чернігівська	13	19	7			39
місто Київ	1				2	3
Загалом	274	299	305	18	5	901

Загалом серед 900 змін у мережі середніх шкіл, що відбулися у 2018 році, найбільша кількість змін була запроваджена у Вінницькій (10,1% усіх змін), Львівській (8,2%), Хмельницькій (7,1%), Дніпропетровській (6,7%) та Одеській (6,2%) областях. Натомість у різних областях переважали різні типи змін. З даних Таблиці 1 вже було видно, що Закарпатська область не має опорних шкіл. Крім цього виняткового випадку, зауважимо, що в Хмельницькій області закриття шкіл становило 86% усіх змін, тоді як у Харківській області цей показник становив лише 8% (ми не торкаємося прикладу Луганської області через війну на сході). Таким чином, деякі області проводили оптимізацію шкільної мережі в основному за рахунок закриття шкіл, тоді як інші перетворювали самостійні школи на опорні та філії.

Для більш детального аналізу цих процесів, подібно до колонок праворуч у Таблиці 6, нижче у Таблиці 11 наводимо інтенсивність відповідних змін, а саме відсоток самостійних шкіл, які було закрито, перетворено на опорну чи філію у 2018 році. Також наводимо відсоток філій, які було закрито.

Таблиця 11. Частки самостійних шкіл та філій, які зазнали змін у 2018 році

Область	Відсоток самостійних шкіл, які було			Відсоток філій, які було закрито
	закрито	перетворено на опорну	перетворено на філію	
Вінницька область	2,5%	3,5%	4,8%	
Волинська область	0,8%	1,0%	1,3%	1,7%
Дніпропетровська область	2,0%	2,2%	2,5%	
Донецька область	3,7%	0,7%	1,1%	

Житомирська область	2,3%	3,4%	1,1%	14,6%
Закарпатська область	0,6%			
Запорізька область	1,3%	2,2%	0,5%	
Івано-Франківська Область	0,6%	0,4%	0,9%	
Київська область	0,9%	1,5%	0,7%	
Кіровоградська область	2,3%	5,0%	4,0%	
Луганська область	0,4%	1,1%	3,2%	
Львівська область	1,5%	1,7%	3,0%	
Миколаївська область	1,2%	2,3%	3,3%	
Одеська область	1,8%	2,1%	2,1%	32,1%
Полтавська область	1,8%	3,5%	2,0%	
Рівненська область	1,3%	1,6%	2,5%	
Сумська область	3,1%	5,2%	3,4%	
Тернопільська область	1,8%	0,9%	2,2%	1,9%
Харківська область	0,4%	2,5%	2,1%	
Херсонська область	0,7%	1,7%	1,7%	
Хмельницька область	7,7%	1,1%	0,0%	11,1%
Черкаська область	0,7%	1,9%	3,7%	
Чернівецька область	0,7%	0,7%	2,2%	
Чернігівська область	2,5%	3,7%	1,4%	
місто Київ	0,2%			
Загалом	1,8%	1,9%	2,0%	2,3%

Останній рядок Таблиці 11 відповідає передостанній колонці Таблиці 6. Відмінності в стратегіях різних областей, які вже було видно з Таблиці 10, тепер є більш очевидними. Якщо в Хмельницькій області 7,7% самостійних шкіл було закрито, то 9% таких шкіл було перетворено на опорну чи філію в Кіровоградській області та понад 8% у Вінницькій та Сумській областях. Якщо в середньому по країні близько 5,7% самостійних шкіл зазнали певний тип змін, по областях цей показник варіює від 0,2% у Закарпатській області до понад 11% у Кіровоградській та Сумській областях.

Ситуація із закриттям філій є іншою. Закриття філій відбулося лише в п'яти областях, але в трьох випадках активність закриття є надзвичайною – майже третину філій в Одеській області було закрито. Таке високе значення показника може бути обумовлено помилками даних.

Нижче у Таблиці 12 представлено інформацію про зміни в мережі шкіл у 2019 році. Утворення опорних шкіл тут не враховується (за даними одна опорна школа була утворена в Київській області).

Таблиця 12. Зміни у шкільній мережі у 2019 році по областях

Область	Зміни щодо самостійних шкіл			Філій закрито	Шкіл відкрито	Усі зміни
	Шкіл закрито	Перетворено на опорну	Перетворено на філію			
Вінницька	6	7	19		1	33
Волинська	11	1	6	5	1	24
Дніпропетровська	6	4	12	1	3	26

Донецька	5	3	2		1	11
Житомирська	18	12	11	2		43
Закарпатська	1				1	2
Запорізька	11	8	10	1		30
Івано-Франківська	6	5	15		3	29
Київська	2	15	16		1	34
Кіровоградська	2	9	10	6		27
Луганська	1	3	4			8
Львівська	11	5	8	8		32
Миколаївська	7	5	8	1		21
Одеська	4	4	4	2		14
Полтавська	9	13	9			31
Рівненська	2	5	15			22
Сумська	6	8	13	9		36
Тернопільська	19	6	12	9		46
Харківська	4	8	8			20
Херсонська	1	4	11	1		17
Хмельницька	31	6		2		39
Черкаська	16	4	7			27
Чернівецька		2	3			5
Чернігівська	16	5	5	2		28
місто Київ	2				1	3
Загалом	197	142	208	49	12	608

Аналогічно Таблиці 10, останній рядок відповідає даним останньої колонки в Таблиці 6. Подібно до того, що відбувалося у 2018 році, можна помітити суттєві відмінності між областями. Близько 80% змін у Хмельницькій області становило закриття шкіл, тоді як у Київській області цей показник склав лише 6%. Активність проведення змін знизилася порівняно з 2018 роком (ми не наводимо таблицю, аналогічну Таблиці 11). У Хмельницькій області було закрито 4,7% самостійних шкіл, продовжуючи тренд 2018 року, тоді як у Закарпатській цей показник склав 0,2%. Найбільші частки самостійних шкіл, які зазнали змін, виявлено в Кіровоградській (8% усіх самостійних шкіл), Сумській (6,9%) та Житомирській (6,8%) областях.

Стосовно закриття філій знову зауважуємо надзвичайну варіативність між областями. Крім Хмельницької області, де було закрито дві з восьми філій, зазначимо, що в Сумській області було закрито 18% філій, а в Тернопільській – понад 13%. Якщо такі високі значення показника не обумовлені помилками в даних, ми можемо зробити висновок, що в деяких областях України зміна статусу школи на філію є першим кроком до її закриття. Звичайно, це також зменшує співвідношення кількості філій та опорних шкіл, і деякі опорні школи можуть залишатися без філій.

2.3. Зміни у шкільній мережі в розрізі засновників

У попередньому підрозділі було представлено огляд змін у мережі середніх шкіл України по областях. Такий огляд є цікавим, оскільки вказує на суттєві регіональні відмінності в місцевій освітній політиці, яку провадять органи місцевого самоврядування. У цьому підрозділі ми

переходимо до типів засновників навчальних закладів, виділяючи зокрема такі п'ять категорій: Київ як столиця, області, міста обласного значення (у тому числі ті, які приєднали до себе навколишні громади та стали об'єднаними громадами без втрати статусу міста обласного значення), райони та ОТГ.

У Таблиці 13 представлено зміни в мережі шкіл у 2018 році за типами засновника.

Таблиця 13. Зміни у шкільній мережі у 2018 році за типом засновника

	Київ	Місто	Область	Район	ОТГ
Закриття школи	1	33	9	127	104
Перетворення школи на опорну		1		153	145
Перетворення школи на філію				172	133
Закриття філії				7	11
Відкриття школи	2	1	2		
Усі зміни	3	35	11	459	393

Зауважимо, що понад 94% усіх змін були запроваджені районами та ОТГ. Це є природним, адже тут найбільше відчувається демографічний тиск на мережу шкіл. Школи відкривалися лише в містах та областях. Лише в Києві кількість шкіл, які було відкрито, є більшою, ніж випадків закриття. При цьому райони запровадили більше змін у мережі, ніж ОТГ, крім закриття філій. Це частково обумовлено набагато більшою кількістю шкіл, засновниками яких є райони.

Новостворені опорні школи мають дуже малу кількість філій. Звернімо увагу на те, що багато опорних шкіл, утворених ОТГ у 2018 році, не мали жодної філії!

Подібна картина складається щодо змін у мережі шкіл у 2019 році, як показано в Таблиці 14.

Таблиця 14. Зміни у шкільній мережі у 2019 році за типом засновника

	Київ	Місто	Область	Район	ОТГ
Закриття школи	2	15	7	100	73
Перетворення школи на опорну		3	1	71	67
Перетворення школи на філію		3		90	115
Закриття філії		1		19	29
Відкриття школи	1	2	4	4	1
Відкриття опорної школи				1	
Усі зміни	3	24	12	285	285

У 2019 році кількість запроваджених змін є меншою; також кількість змін у районах та ОТГ є однаковою. Натомість райони закрили більше шкіл, ніж ОТГ, і менше самостійних шкіл перетворили на філії. На початок 2019 року (у вересні 2018 року) було більше шкіл, засновниками яких є райони, ніж тих, засновниками яких є ОТГ.

Нові опорні школи, утворені у 2019 році районами та ОТГ, мають більше філій, ніж опорні школи, утворені у 2018 році, але все рівно в середньому в ОТГ такі школи мають менше двох філій на одну опорну школу, а для районів цей показник є меншим ніж 1,3.

З огляду на зазначене цікаво проаналізувати активність змін у шкільній мережі для різних типів засновників, подібно до Таблиці 11 вище щодо областей. На жаль, цього не можна зробити за 2018 рік, оскільки, як пояснюється в додатку, складно визначити віднесення шкіл до конкретних засновків станом на вересень 2017 року. Нижче в Таблиці 15 наводяться дані для районів та ОТГ (як видно з Таблиці 14, відповідна активність для інших засновників є надзвичайно малою).

Таблиця 15. Частки шкіл, що зазнали змін у 2019 році за типом засновника

	Райони	ОТГ
Закриття школи	1,4%	2,0%
Перетворення школи на опорну	1,0%	1,8%
Перетворення школи на філію	1,3%	3,2%
Закриття філії	3,4%	5,8%

Із Таблиці 15 видно, що ОТГ були набагато активнішими як засновники навчальних закладів, ніж райони. ОТГ провели закриття або зміну статусу для 7% усіх самостійних шкіл порівняно з тим, що райони прийняли відповідні рішення лише стосовно 3,7% своїх шкіл. Також ОТГ більш активно діяли щодо закриття шкіл. Можна зробити висновок, що процес децентралізації в Україні створює більш відповідальних та активних засновників навчальних закладів.

3. Мережа приватних шкіл

Приватні школи складають дуже малий сегмент середньої освіти в Україні; такі школи переважно знаходяться у великих містах, особливо в Києві. У Таблиці 16 наведено статистику щодо кількості приватних шкіл у вересні 2017, 2018 та 2019 років.

Таблиця 16. Кількість приватних середніх шкіл

	2017	2018	2019
Самостійні школи	188	220	275
Опорні школи	7	8	0
Загалом	195	228	275

Немає повідомлених даних про приватні філії, що вказує на те, що поява в статистиці опорних шкіл є помилкою даних; тому далі ми вважатимемо, що всі приватні школи є самостійними. Це означає, що єдині зміни в мережі приватних шкіл, які ми можемо визначити, стосуються відкриття чи закриття самостійних шкіл. У Таблиці 17 наведено дані щодо кількості приватних шкіл у 2018 та 2019 роках, подібно до Таблиці 7, Таблиці 8, та Таблиці 9 вище.

Таблиця 17. Баланс змін щодо приватних шкіл у 2018 та 2019 роках

	2018	2019
Кількість шкіл на початок року	195	228
Закриття школи	-2	-7
Відкриття школи	35	54
Кількість шкіл на кінець року	228	275

Фінансовий 2019 рік був першим роком, коли приватні школи почали одержувати кошти освітньої субвенції. Це є фінансовою підтримкою приватних середніх шкіл, яка може призвести до зниження вартості навчання і відповідно розширення приватного сектору в середній освіті. Однак дані Таблиця 17 свідчать про те, що у 2019 році таке розширення ще не почалося. Хоча

кількість шкіл, які було відкрито у 2019 році, збільшилася, так само збільшилася кількість випадків закриття. Так, серед усіх приватних шкіл, які працювали на початок 2019 року, було закрито 3,1%, що є більш інтенсивним процесом порівняно зі школами районів та ОТГ, див. Таблиця 15. Це вказує на високий рівень нестабільності в приватному секторі.

Цікаво, що серед приватних шкіл, закритих у 2018 році, є одна, яку було відкрито на початку 2018 року та закрито вже у кінці року.

4. Висновки та рекомендації

У другому та третьому розділах представлено нові види даних щодо мережі середніх шкіл в Україні, а саме щодо комунальних та приватних навчальних закладів. Докладний аналіз даних на рівні індивідуальних шкіл, одержаних у вересні 2017, 2018 та 2019 років у системі ДІСО, дозволяє представити дані не лише про кількість шкіл різного типу та за місцем розташування, як це історично проводилося в Україні (що також наведено у першому розділі), але й про зміни, зокрема відкриття та закриття шкіл, перетворення самостійних шкіл на опорні чи філії.

Основними результатами проведеного аналізу є таке:

1. ОТГ є більш активними засновниками навчальних закладів, ніж райони. Як показано в Таблиці 15, ОТГ закрили або перетворили на опорні відносно більше самостійних шкіл, ніж райони. Це свідчить про те, що як засновники ОТГ мають більш стратегічну позицію та більш готові приймати складні рішення, ніж райони, які знають, що доволі скоро їх може бути усунуто з цієї сфери. Це також дає підстави очікувати, що після завершення процесу об'єднання громад нові засновники навчальних закладів будуть більш радикально діяти щодо оптимізації місцевих шкільних мереж.
2. Різні області впроваджують різну політику щодо оптимізації шкільної мережі. Кіровоградська область має найбільшу частку опорних шкіл серед шкіл зі статусом юридичної особи, а також найбільшу кількість філій на одну опорну школу. З іншого боку, Хмельницька область має невелику кількість опорних шкіл, але найбільшу частку шкіл, які було закрито. Ці дві області мають практично протилежні стратегії оптимізації шкільної мережі. Закарпатська область є особливим випадком, оскільки не має жодної опорної школи та майже не має випадків закриття шкіл. Це вказує на те, що попри процес децентралізації області департаменти освіти все ще мають суттєві управлінські повноваження відносно районів та ОТГ на території області.
3. Подвійна верифікація освітньої статистики у ДІСО не є ефективною.

На сьогодні форми статистичної звітності ЗНЗ-1 та ЗНЗ-2 перевіряють у два етапи: після подання школами ці дані перевіряються та затверджуються засновником (район, ОТГ місто), а потім знову перевіряються обласними державними адміністраціями. Як видно з Таблиці 18, у відповідні роки багато шкіл подавали непослідовні дані. Далі в Таблиці 19 показано, скільки разів потрібно було здійснювати коригування статусу школи. Ми робимо висновок, що чинна форма верифікації даних не є достатньою.

4. Модель опорної школи не працює належним чином.

Модель опорної школи була запроваджена для кращого використання освітніх та людських ресурсів. Продовження навчання на рівні початкової освіти у малих філіях та переведення учнів основної школи та старших класів до центральної (опорної) школи дає можливість забезпечувати освіту молодших учнів ближче до родини та місця проживання та дозволяє оптимізувати мережі класів для старших учнів. Однак, як показано в Таблиці 3, кількість філій на одну опорну школу є дуже малою та знижується з року в рік. У 2018 році ОТГ утворили багато опорних шкіл без жодної філії, всупереч концепції опорної школи (див. Таблицю 13). У 2019 році ситуація дещо покращилася (див. Таблицю 14), але недостатньо. Це означає, що чинна модель опорної школи не є ефективним інструментом для оптимізації надання освіти в сільській місцевості.

5. Віднесення школи до конкретного засновника часто є проблематичним.

Як розглядалося в першому розділі, визначення типу засновника для конкретної школи є складним питанням. Основною проблемою є визначення того, чи відноситься певна школа, розташована на території ОТГ, до цього ОТГ чи району. Немає чітких правил, і органи місцевого самоврядування приймають різні рішення залежно від місцевих умов та здатності домовитися. У деяких випадках це може призводити до місцевих конфліктів. Таким чином є багато змін засновника з року в рік, які важко зрозуміти без детального знання місцевої ситуації. Відсутність чітких правил ускладнює розподіл освітньої субвенції.

На основі зазначених висновків можна сформулювати такі рекомендації для Міністерства освіти і науки:

1. Переглянути модель опорної школи.

На сьогодні статус школи визначається засновником через прийняття адміністративного рішення. Таким чином школа може бути визначена опорною, навіть не маючи філій. Цю модель слід переглянути, з тим щоб це було не адміністративне рішення, а належність до функціональної категорії. Наприклад, якщо буде вирішено, що школа є опорною, якщо має не менше 200 учнів (без урахування філій) та не менше трьох філій, тоді школа буде визначатися опорною на основі фактичних даних, а не юридичних документів, таких як статут школи. При цьому зміна статусу самостійної школи на філію та її підпорядкування іншій школі має залишатися рішенням засновника, адже при цьому школа втрачає статус юридичної особи.

2. Запровадити чіткий реєстр шкіл.

Для забезпечення точного й достовірного збирання необхідної освітньої статистики необхідно замінити чинну двоетапну верифікацію на кращий інструмент моніторингу. Одним з таких інструментів може бути стабільний реєстр шкіл, який становитиме основу системи середніх шкіл. Питання такого реєстру були предметом кількох аналітичних

довідок, поданих Шведсько-українським проектом до МОН⁴. Іншим необхідним інструментом верифікації даних має бути порівняння даних на рівні шкіл з даними, поданими за попередній рік. Це вимагатиме більш активного використання ДІСО або іншої подібної системи, крім простого внесення та зберігання даних.

3. Переглянути розподіл повноважень органів місцевого самоврядування у сфері освіти.

Очікуване завершення процесу об'єднання громад та пропонується нова інституційна роль обласних і районних адміністрацій надають хорошу можливість переглянути та скоригувати розподіл повноважень у сфері освіти між різними рівнями органів влади в усій системі. Новий розподіл має узгоджуватися з освітньою реформою та новим положенням про старшу школу, вечірню школу та школи-інтернати. У законі має бути чітко зазначено, що всі заклади початкової та базової освіти, розташовані на території ОТГ, засновуються ОТГ. Закон також має внести ясність щодо того, для яких типів шкіл засновником має бути область. Також важливо врегулювати умови та порядок щодо можливих відхилень від визначеного розподілу повноважень.

4. Передавати областям більше інформації про мережі шкіл.

Наразі верифікація статистичних даних проводиться знизу-вверх – школи подають дані, а засновники та обласні департаменти освіти їх перевіряють та подають далі зведені статистичні звіти. Чого в цьому процесі бракує, це регулярне поширення МОН зібраних на національному рівні даних серед областей⁵. Приміром, наведена у цьому звіті інформація може бути корисною для обласних департаментів освіти, адже дозволить розуміти стан порівняно з іншими областями, виявляти можливі помилки та упущення.

Додаток: Методологія

Джерелом даних, які використовуються у цьому звіті, є ДІСО. Три раунди майже повного збирання статистичних даних про школи було проведено у вересні 2017, 2018 та 2019 років. Це дозволяє проаналізувати ситуацію на кінець відповідних років, а також зміни, які відбулися в мережі шкіл у 2018 році (у період з вересня 2017 по вересень 2018 років) та у 2019 році (у період з вересня 2018 по вересень 2019 років).

Кожна середня школа одержала унікальний ідентифікатор, однаковий у відповідні навчальні роки. Запис про школу в базі даних ДІСО зберігається, навіть якщо школа постійно чи тимчасово не функціонує. Ми використовуємо дані, подані в статистичних формах звітності ЗНЗ-1 (середні школи денної форми навчання) та ЗНЗ-2 (вечірні школи). Ми вважаємо, що запис (ідентифікатор школи) відповідає функціонуванню школи у відповідному навчальному році (станом на вересень), якщо дотримані такі умови, як визначено в елементах даних запису:

⁴ SN 32 за листопад 2015 р., SN 36 за січень 2016 р., SN 106 за листопад 2018 р., SN 108 за грудень 2018 р.

⁵ Неформально такий процес поширення проаналізованих МОН даних серед областей задля покращення якості даних уже ініційовано відносно даних, які використовуються при розподілі освітньої субвенції.

- Кількість учнів є додатним числом (кількістю учнів ми вважаємо сукупність учнів денної та вечірньої школи у формах ЗНЗ-1 та ЗНЗ-2);
- Школа повинна подавати форму ЗНЗ-1 та форма ЗНЗ-1 існує (для денних шкіл), або школа подає форму ЗНЗ-2 (для вечірніх шкіл);
- Школа діє, та її діяльність не припинено;
- Не повідомлено про те, що школа не працює з інших причин або не знаходиться на капітальному ремонті.

Ці умови означають, що якщо впродовж певного навчального року школа або повідомляє про нульову кількість учнів або певним чином вказує на те, що вона не працює, ми не вважаємо, що ця школа функціонує (навіть якщо це просто помилка при внесенні даних). Однак, як розглядається нижче, для виправлення таких можливих помилок ми аналізуємо дані, подані стосовно школи протягом трьох років поспіль (у деяких випадках чотирьох років поспіль) та виправляємо пропуски чи невірні дані. Як показано в Таблиці 19 нижче, нам довелося виправити суттєву кількість елементів даних.

Для кожної школи та року навчання ДІСО також вказує статус школи, який має три значення: школа – для самостійних шкіл, опорна – для опорних шкіл, філія – для філій. Якщо школа зовсім не функціонувала (наприклад, у поданій формі ЗНЗ-1 вказано нуль учнів), поле статусу буде порожнім. Якщо протягом років заклад має статус “школа”, ми вважаємо, що статус такої школи не змінився (13 963 випадків у базі даних ДІСО). Це саме стосується статусу опорної школи (419 випадків) або філії (91 випадків). Якщо поле статусу є порожнім протягом трьох років поспіль, школа виключається з аналізу. В інших випадках статус у різні роки є різним, і це потребує інтерпретації.

Деякі комбінації статусу не становлять проблеми інтерпретації. Наприклад, якщо маємо послідовність “школа – школа - пропуск”, ми вважаємо, що таку школу було закрито у 2019 році (200 випадків). Тим не менш, існує багато випадків, які потребують аналізу, і нижче розглядаються найважливіші з них.

- Якщо статус школи є однаковим у 2017 та 2019 роках, але для 2018 року зазначено пропуск, ми припускаємо, що у 2018 році школа просто не подала форму ЗНЗ-1, але її статус не змінився.
- Якщо статус школи є однаковим у 2017 та 2019 роках, але відрізняється у 2018 році, ми припускаємо, що значення для 2018 року є помилковим та потребує виправлення.
- Якщо статус школи містить пропуск для 2017 року, але зазначено для 2018 або 2019 років, ми припускаємо, що статус не було повідомлено у 2017 році та для 2017 року приписуємо такий самий статус, як і для 2018 року. Однак це контролюється за допомогою (неповних) даних, зібраних у ДІСО за 2016 рік. Якщо школа не існувала у 2016 році, ми припускаємо, що школа також не існувала у 2017 році та була відкрита у 2018 або 2019 році, залежно від статусу в 2018 році.
- Якщо статус школи містить пропуск для 2019 року, ми припускаємо, що школу було закрито у 2019 році. Якщо статус школи містить пропуск і для 2018, і для 2019 року, ми припускаємо, що школу було закрито у 2018 році.

Кілька інших комбінацій статусу було проаналізовано більш докладно з тим, щоб оцінити їх інтерпретацію (як правило, на основі додаткової інформації, наявної на сайті школи або засновника).

За результатами такого розгляду було прийнято єдину інтерпретацію для всіх випадків, відображених у ДІСО, що представлено нижче в Таблиці 18. Для кожної комбінації значень статусу школи в послідовні роки в таблиці наведено відповідне тлумачення та кількість таких випадків.

Таблиця 18. Статуси шкіл у ДІСО у 2017, 2018, 2019 роках та відповідні тлумачення

2017	2018	2019	Тлумачення	Кількість
школа	школа	школа	Школа без зміни статусу	13963
філія	філія	філія	Філія без зміни статусу	91
опорна	опорна	опорна	Опорна школа без зміни статусу	419
школа		школа	Школа без зміни статусу	7
філія		філія	Філія без зміни статусу	2
опорна		опорна	Опорна школа без зміни статусу	0
	філія	філія	Філія не повідомлена у 2017 році	567
		філія	Філія не повідомлена у 2017, 2018 році	33
школа	філія	філія	Школа перетворена на філію у 2018 році	278
школа	школа	філія	Школа перетворена на філію у 2019 році	188
школа	філія		Школа перетворена на філію у 2018 році, закрита у 2019 році	24
школа	школа		Школа закрита у 2019 році	200
школа			Школа закрита у 2018 році	274
школа	опорна	опорна	Школа перетворена на опорну в 2018 році	299
школа	школа	опорна	Школа перетворена на опорну в 2019 році	142
школа	філія		Школа перетворена на філію у 2018 році, закрита у 2019 році	24
філія			Філія закрита у 2018 році	18
філія	філія		Філія закрита у 2019 році	14
	філія		Філія не повідомлена у 2017 році, закрита у 2019 році	54
школа		філія	Школа перетворена на філію у 2018 році	2
школа	опорна	школа	Школа без зміни статусу	32
опорна	школа	школа	Школа без зміни статусу	77
опорна	опорна	школа	Опорна школа без зміни статусу	19
філія	школа	школа	Школа без зміни статусу	18
школа	філія	школа	Школа без зміни статусу	5
	школа	школа	Школа без зміни статусу	76
	школа	філія	Школа перетворена на філію у 2019 році	20
	школа		Школа закрита у 2019 році	5
філія	школа	філія	Філія без зміни статусу	5
опорна	школа	опорна	Опорна школа без зміни статусу	8
філія	школа		Філія закрита у 2019 році	3
філія	опорна	школа	Школа без зміни статусу	1
		школа	Школа відкрита у 2019 році	70

		опорна	Опорна школа відкрита у 2019 році	2
опорна			Школа закрита у 2018 році	2
	філія	школа	Школа не повідомлена у 2017 році	2
	опорна	філія	Школа перетворена на філію у 2018 році	1

Як показано в Таблиці 18, інтерпретація змін статусу означає, що для певної кількості шкіл їх статус потребує коригування. Нижче в Таблиці 19 показано масштаб такого коригування за три роки, який охоплює аналіз.

Таблиця 19. Коригування статусу школи

Тип коригування	2017	2018	2019
Заповнення пропущених даних	726	349	0
Зміна даних на філію	0	9	0
Зміна даних на школу	92	34	0
Зміна даних на опорну	0	8	18
Усі коригування	818	400	18

Як зазначалося, таке коригування статусу школи в ДІСО ґрунтувалося на порівняльному аналізі даних ДІСО за три роки поспіль. Також було проведено два інші коригування статусу в ДІСО з використанням додаткових даних.

Загалом було прийнято, що школи, які не були зазначені у 2017 році, але пізніше були включені до даних ДІСО, просто не подали звіт, але існували у 2017 році (див. Таблиця 18). Так, згідно з Таблицею 18, жодна школа не була оголошена відкритою у 2018 році. Звичайно, це не відповідає дійсності, деякі школи насправді були відкриті у 2018 році, особливо це стосується приватних шкіл. Для визначення кількості шкіл, відкритих у 2018 році, проводилося порівняння даних з (неповною) базою за 2016 рік. Якщо школа існувала у 2016 році, але не подала звіт у 2017 році, це вважалося пропуском даних у 2017 році, який було заповнено. Натомість якщо школи не існувало, або якщо школа існувала, але було повідомлено про нуль учнів у 2016 році, у 2017 році знову був пропуск, а потім школа була активна у 2018 році, вважалося, що школу було відкрито у 2018 році. Загалом це дало змогу визначити, що у 2018 році було відкрито 43 школи – 8 комунальних закладів (див. Таблицю 7) і 35 приватних закладів (див. Таблицю 17).

Загалом, якщо філія існувала у 2018 році, в для 2019 року зазначено пропуск, вважалося, що філію було закрито у 2019 році, див. Таблицю 18. Це може дещо завищувати кількість філій, закритих у 2019 році, просто через брак звітування (особливо для філій, відкритих у 2018 році). Для зменшення такого завищення кількості філій, закритих у 2019 році, дані порівнювалися з переліком опорних шкіл та філій, який МОН веде окремо від ДІСО. Якщо в цьому переліку було вказано, що філія функціонувала у листопаді 2019 року, вона вже не вважалася закритою у 2019 році. Це коригування зменшило кількість філій, закритих у 2019 році, на 46. Ці коригування показують, що невелика кількість зміни статусу в даних, зібраних у вересні 2019 року, як показано в Таблиці 19 (яка, звичайно, не включає дані, заповнені для зазначених вище 46 філій), може бути частково обумовлена тим, що основною причиною сумнівів щодо статусу школи в ДІСО є порівняння її статусу з попереднім роком. Зокрема ми не знаємо, чи пропуск даних у 2019 році вказує на дійсне закриття школи чи на неповідомлені дані про школу. Ми мали змогу скоригувати

це для філій, але не для всіх шкіл, адже МОН не веде окремого від ДІСО переліку всіх середніх шкіл.

Тим не менш, з Таблиці 19 ми бачимо, що кількість випадків виправлення даних, зібраних у 2018 році, є набагато меншою, ніж для даних, зібраних у 2017 році. Це вказує на те, що з року в рік якість даних ДІСО покращується.

Іншою проблемою даних є визначення засновника, до якого школа відноситься в різні роки. Ця інформація міститься у ДІСО в бюджетному коді засновника навчального закладу. Третя цифра бюджетного коду позначає тип засновника. Однак у ДІСО існує лише один перелік (довідник) шкіл, який оновлюється кожного року. Якщо змінюється засновник школи, новий бюджетний код вноситься на заміну старого. Таким чином, будь-які зміни засновника, запроваджені у 2018 чи 2019 роках, унеможливають встановлення засновника у попередні роки (це частково можна вирішити за допомогою повторного використання даних, експортованих із системи до змін, але такий підхід також створює власні проблеми).

Для даних за вересень 2016 року, коли система використовувалася в експериментальному режимі, неможливо віднести записи щодо шкіл у ДІСО з бюджетними кодами засновників, оскільки такі дані не збиралися в ДІСО.

Для даних ДІСО за вересень 2017 року бюджетні коди засновників вносилися до бази даних ДІСО вперше. Ці дані були неповними та виправлялися у спілкуванні з обласними департаментами освіти. Натомість наявні бюджетні коди були дійсними на кінець грудня 2018 року для використання при розподілі освітньої субвенції на 2019 рік. Бюджетні коди станом на вересень 2017 року не є наявними.

Для даних ДІСО за вересень 2018 року бюджетні коди засновників наявні станом на кінець 2019 року для використання при розподілі освітньої субвенції на 2020 рік. Таким чином, наявні бюджетні коди в даних ДІСО станом на вересень 2017 року були використані (дійсні на кінець грудня 2018 року) на основі унікальних ідентифікаторів у ДІСО. Для нових шкіл, які з'явилися у 2018 році та не подали звіт у 2017 році, були використані бюджетні коди засновників станом вересень 2019 року (в основному це були приватні школи).

Для даних ДІСО за вересень 2019 року ми маємо повне віднесення шкіл до засновників, одержане за допомогою повторюваного обміну даними та інформацією між МОН та обласними департаментами освіти.

Київ, 19 січня 2020 р.