

Jan Herczyński

SN 133

“Support to Decentralization in Ukraine”

SKL International, Kiev

(+48) 501 074 500, (+380) 96 749 9758, [jan@herczynski.eu](mailto:jan@herczynski.eu)

## Оцінка оптимізації шкільних мереж

Зміст:

1. Види оптимізації локальних шкільних мереж.....	3
1.1. Зміни в мережі загальноосвітніх шкіл .....	4
1.2. Зниження ступеня школи.....	4
2. Огляд змін в мережі загальноосвітніх шкіл 2019-2021.....	5
3. Огляд зниження ступенів шкіл 2019-2021 .....	8
4. Висновки.....	11
Додаток. Визначення «функціонуючих шкіл» в ДІСО .....	12
Таблиця 1. Зміни в шкільній мережі 2019-2021, Україна .....	6
Таблиця 2. Частка шкіл задіяних у змінах 2019-2021, Україна.....	7
Таблиця 3. Частка закритих загальноосвітніх шкіл у 2019-21 роках по областях.....	8
Таблиця 4. Зниження ступеня 2019-2021, Україна.....	9
Таблиця 5. Частка шкіл які понизили ступінь 2019-21, Україна.....	9
Таблиця 6. Частка шкіл які понизили ступінь у 2019-21 роках (на основі наявності учнів), по областях.....	10

Українська середня освіта, якщо вимірювати, наприклад, за середнім розміром класів або середнім розміром шкіл, є дуже неефективною. Є багато джерел цієї неефективності. Головна з цих причин історична: протягом багатьох років середні школи за межами великих міст управлялися районами, які мали дуже мало стимулів закривати школи та оптимізувати місцеві шкільні мережі. Більше того, рішення районів могли зупинити місцеві ради (громади), які були надзвичайно малі та не мали управлінської чи фінансової компетенції в освіті, але мали право вето на рішення районних рад. Більше того, районам, в яких фактичний розмір класів впав, надавався дещо збільшений обсяг коштів субвенції на середню освіту, що ще більше зменшувало стимули для оптимізації. Однією з реакцій на цей несприятливий процес було юридичне обмеження того, що школи з менш ніж 25 учнями не можуть фінансуватися за рахунок освітньої субвенції. Через труднощі перевірки дотримання цього обмеження, подальша еволюція середньої освіти показала, що це обмеження не мало свого цільового ефекту.

У великих містах, так званих *містах обласного підпорядкування*, відповідальність за управління та фінансування загальноосвітніх шкіл здійснювали міські ради без перешкоджання роботі місцевих рад чи громад, як це було з районами. Загальноосвітні школи у 173 містах обласного підпорядкування були набагато ефективнішими, що, однак, не дивно.

Ця ірраціональна система була замінена з початком процесу децентралізації, в якому райони як засновники середніх шкіл поступово змінювалися так званими *об'єднаними територіальними громадами* (відомими за українською аббревіатурою ОТГ). Процес розпочався у 2016 році з 136 ОТГ, а завершився у 2021 році, коли 1438 ОТГ повністю замінили попередню систему з понад 470 районів. У процесі також міста обласного підпорядкування стали ОТГ, і ця історична адміністративна відмінність зникла.

Паралельно був введений новий грант від уряду місцевим бюджетам на фінансування освіти, який отримав назву *освітня субвенція*. Відповідальність за пропозицію, підтримку та моніторинг формули розподілу освітньої субвенції покладається на Міністерство освіти і науки. Основним параметром цієї формули є так звана *розрахункова наповнюваність класів (РНК)*, яка є раціональним припущенням про те, який середній фактичний розмір класів може бути досягнутий за рахунок оптимізації локальної шкільної мережі. РНК залежить від щільності учнів та відсотка сільського населення в ОТГ, але не залежить від фактичного розміру класів. Це означає, що оптимізація локальної шкільної мережі в ОТГ може призвести до збільшення середнього розміру класів, але не призведе до скорочення обсягу субвенції. Іншими словами, процес децентралізації створив систему, яка повинна стимулювати ОТГ оптимізувати свої мережі загальноосвітніх шкіл.

Важливим інструментом підтримки більш раціонального управління шкільною мережею ОТГ стало впровадження опорних шкіл і їх філій у 2017 році (раніше середні школи не могли мати філії). Наразі з близько 15 200 комунальних загальноосвітніх шкіл в Україні налічується близько 1 200 опорних шкіл (8,0%) та 1 600 філій (10,7%), а решта шкіл є так званими *звичайними* школами, які не є ні опорними, ні філіями (див. Таблиця 1

Метою цієї аналітичної довідки 133 є пропозиція методології оцінки оптимізації на місцевому, регіональному та національному рівнях. Пропонуються два виміри, а саме зміни в локальній мережі середніх шкіл (наприклад, закриття школи або зміна її статусу з автономної школи на філію більшої школи) і зниження ступеня школи (мається на увазі припинення викладання на вищому рівні середньої школи, в 10-11 класах або на базовому рівні, в 5-9 класах, залежно від того, що вище).

У першому розділі ми пропонуємо методологію проведення цієї оцінки, на основі статистичних даних, зібраних щороку 5 вересня. З цієї причини оптимізаційні зусилля засновників шкіл вимірюються за навчальні роки, з вересня одного року по вересень наступного року. Оскільки повна мережа ТГ була створена лише на початку 2020 року, у нас є два шкільних роки, які можуть бути проаналізовані, а саме навчальний рік 2019/20 (зміни між вереснем 2019 року та вереснем 2020 року) та навчальний рік 2020/21 (зміни між вереснем 2020 року та вереснем 2021 року). Ключова концепція *функціонуючої школи* представлена і обговорюється у додатку.

У наступних двох розділах представлені результати цих двох видів оцінок оптимізації, досягнутих в Україні в 2019/20 навчальному році та в 2020/21 навчальному році. В останньому розділі ми формулюємо короткі висновки з цієї аналітичної довідки. Головний висновок полягає в тому, що оптимізація протягом навчального року 2020/21 стала набагато сильнішою,

ніж у навчальному році 2019/20. Це свідчить про те, що процес децентралізації забезпечив правильні механізми стимулювання середньої освіти в Україні.

Дана аналітична записка 133 є продовженням аналітичної підтримки МОН, яку надає Шведсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (ПДУ). Ефективність мереж сільських шкіл була розглянута в звіті про 40 сільських районів, підготовленим за підтримки ПДУ у 2016 році. Варіанти політики щодо фрагментованих мереж сільських шкіл були запропоновані в SN 25 (серпень 2015 року). Останні зміни в мережах загальноосвітніх шкіл були розглянуті в SN 116 (січень 2020).

## **1. Види оптимізації локальних шкільних мереж**

Під оптимізацією шкільної мережі ми маємо на увазі будь-які зміни, які призводять до більш ефективного використання шкільних ресурсів, особливо зміни, які призводять до збільшення розмірів класів та вищого співвідношення учень-вчитель. Під локальними мережами загальноосвітніх шкіл ми маємо на увазі мережі шкіл, якими керують територіальні громади. Можна перерахувати три основні види оптимізації локальних мереж загальноосвітніх шкіл:

1. Закриття шкіл,
2. Перетворення звичайних шкіл на опорні або філії опорних шкіл,
3. Зниження ступеня шкіл.

Всі три типи оптимізації мають ефект, що деякі учні, часто базової або старшої школи, повинні переїхати вчитися в іншу школу, як правило, розташовану далі від їх помешкання, ніж стара школа. Це повинно мати як результат збільшення розмірів класів і, як наслідок, скорочення необхідної кількості вчителів.

Перші два типи оптимізації можуть бути проаналізовані разом, оскільки обидва є прикладами змін у локальній мережі, внесених засновником. Окрім закриття шкіл та перетворень звичайних шкіл, зміни шкільної мережі включають також трансформацію інших типів шкіл та відкриття нових шкіл (див. Розділ 1.1). Зниження ступеня шкіл означає припинення викладання на одному з трьох визнаних в Україні шкільних ступенів (див. Розділ 1.2).

Поряд з цими трьома типами оптимізації, існують також більш тонкі заходи оптимізації, наприклад, злиття паралельних класів в рамках однієї школи (це іноді трапляється в 10 класі), але їх важче ідентифікувати за допомогою наявних статистичних даних і це не обговорюється в цій довідці.

Ідентифікація змін шкільної мережі та пониження ступенів шкіл здійснюється за допомогою даних з статистичних форм ЗНЗ-1, зібраних в системі ДІСО. Оскільки в ДІСО є деякі проблеми з даними, необхідно розробити відповідну методологію. Зокрема, необхідно ідентифікувати записи в ДІСО, які відповідають функціонуючим школам, тобто фактичним комунальним школам, які навчають учнів і які подають звітність до ДІСО. Загальна методологія розглядається в додатку. Подальші методологічні питання вимірювання двох видів оптимізації обговорюються в наступних двох підрозділах.

### **1.1. Зміни в мережі загальноосвітніх шкіл**

Зміни в місцевій шкільній мережі охоплюють такі ситуації, як закриття шкіл, зміна статусу шкіл (наприклад, коли звичайна школа перетворюється на філію), створення нових шкіл. Внутрішня реорганізація шкільної діяльності (об'єднання класів, зміна ступеня шкіл) не включається. Ми ідентифікуємо 12 різних змін, які можуть бути внесені в локальну мережу шкіл, і які залежать від статусу школи (звичайна, опорна, філія). Це:

- Три форми закриття шкіл (в залежності від типу школи),
- Шість можливих варіантів змін статусу школи,
- Три форми створення нових шкіл (в залежності від типу школи).

Найбільш важливими і найпоширенішими змінами статусу є перетворення звичайної школи в опорну школу або в філію. Ми включаємо в цей список всі можливі зміни статусу, але деякі з них можуть бути дуже рідкісними (наприклад, перетворення філії назад в звичайну школу) або можуть відображати помилки даних (наприклад, перетворення опорної школи на філію). Всі ці конкретні зміни наведені в Таблиця 1 Тільки закриття шкіл і відкриття шкіл змінюють загальну кількість шкіл.

З технічної точки зору, створення нових шкіл або перетворення філій в звичайні школи саме по собі не є оптимізацією. Нові школи потрібні особливо у великих містах, що розвиваються, щоб задовольнити зростаючий попит на освіту, особливо в швидко зростаючих житлових районах. Ми повинні включити ці типи змін місцевої шкільної мережі в наш огляд, щоб гарантувати, що всі розглянуті зміни разом пояснюють зростаючу кількість різних типів шкіл від одного навчального року до наступного.

Розглядаються лише комунальні школи, визначені як функціонуючі (див. Додаток). Для кожної такої школи система ДІСО містить тип школи, а саме звичайна, опорна або філія. Звичайна школа вважається закритою протягом навчального року 2019/20, якщо вона зареєстрована як звичайна школа у вересні 2019 року і як непрацююча школа у вересні 2020 року. Звичайна школа вважається створеною протягом навчального року 2019/20, якщо вона зареєстрована як неіснуюча(або непрацююча) школа у вересні 2019 року та як звичайна працююча школа у вересні 2020 року. Звичайна школа вважається перетвореною на філію протягом навчального року 2019/20, якщо вона зареєстрована як звичайна школа у вересні 2019 року та як філія у вересні 2020 року. Аналогічні визначення застосовуються і для інших типів шкіл, і для навчального року 2020/21. Дані по всій країні наведені в Таблиця 1

Невідповідності в даних ДІСО, розглянуті в додатку, вказують на те, що принаймні деякі випадки відкриття або закриття шкіл пов'язані з помилками даних. Однак було прийнято рішення не виправляти відповідні записи, тому, що не завжди зрозуміло, як їх виправляти, і частково тому, що засновники шкіл повинні їх виправляти самостійно. Таблиця, аналогічна Таблиця 1 була створена для кожної ТГ і публікуватиметься разом з довідками про освітню субвенцію, що дозволить територіальним громадам переглянути та виправити інформацію в ДІСО.

### **1.2. Зниження ступеня школи**

Українські середні школи працюють за трьома ступенями: початковим (1-4 класи), базовим (5-9 класи) та вищим (10 та 11 класи). Ступені позначаються I, II і III. Відповідно, існує шість

можливих конфігурацій ступенів, а саме I, I-II, I-III, II, II-III, III (не існує шкіл тільки з початковими і старшими класами). Ступінь школи повідомляється в ДІСО, хоча в багатьох випадках він відрізняється від конфігурації класів, яка визначається наявністю учнів в різних класах у школі. Крім того, може статися так, що ступінь, про який повідомляється в ДІСО, відрізняється від конфігурації класів, зазначеної в шкільних статутах, особливо якщо статус школи був скоригований.

Зниження ступеня охоплює ситуації, в яких найвищий ступінь школи закривається, а учнів цього ступеня переводять в довколишні школи. Часто це пов'язано з філіями, що охоплюють тільки початкову або початкову та базову школу, з старшими учнями, що переходять до опорної школи. Як уже згадувалося вище, ми окремо не розглядаємо припинення старшого і базового ступеня. Проте зниження ступеня може залежати від наступних умов:

- Коли це стосується зниження ступеня звичайної школи чи застосовується до філії, або проводиться разом зі зміною статусу школи з звичайної на філію (три варіанти),
- Коли це визначається як зниження ступеня на основі інформації, повідомленої в ДІСО, або на основі фактичного зникнення учнів на колишньому вищому ступені (два варіанти).

Зниження ступеня не повинно поширюватися на опорні школи, які завжди вважаються школами з конфігурацією ступенів I-III.

Таким чином, ми можемо ідентифікувати 6 видів зниження ступеня. Розглядаються лише школи, визначені як функціонуючі (див. Додаток). Вважається, що школа знизилася ступінь відповідно до ДІСО у навчальному році 2019/20, якщо в період з вересня 2019 року по вересень 2020 року вона повідомила про зміну конфігурації ступеня в ДІСО від I-III або II-III до I-II або I, або від I-II до I. Звичайно, в обидва роки школа повинна бути визначена як функціонуюча (див. Додаток). Аналогічні визначення застосовуються, якщо замість ступеня, про який повідомляється в ДІСО, використовується ступінь, визначений на основі наявності учнів у відповідних класах, і для навчального року 2020/21. Дані по всій країні наведені в Таблиця 4.

## **2. Огляд змін в мережі загальноосвітніх шкіл 2019-2021**

У Таблиця 1 представлені зміни в мережі загальноосвітніх шкіл, проведені в навчальні роки 2019/20 та 2020/21.

Таблиця 1. Зміни в шкільній мережі в 2019-2021 роках

		Кількість ЗЗСО			
		ЗЗСО (без опорних закладів та їх філій)	Опорні заклади	Філії	Усього
Станом на 05 вересня 2019 року		14 020	772	1 189	<b>15 981</b>
Кількість ліквідованих ЗЗСО у період з 05 вересня 2019 року до 05 вересня 2020 року		-151	-1	-47	<b>-199</b>
Зміна статусу ЗЗСО у період з 05 вересня 2019 року до 05 вересня 2020 року	ЗЗСО, реорганізовані в опорні заклади	-280	280		
	ЗЗСО, реорганізовані в філії	-217		217	
	Опорні заклади, реорганізовані в ЗЗСО	55	-55		
	Опорні заклади, реорганізовані в філії				
	Філії, реорганізовані в ЗЗСО	16		-16	
	Філії, реорганізовані в опорні заклади				
Кількість утворених ЗЗСО у період з 05 вересня 2019 року до 05 вересня 2020 року		8		59	<b>67</b>
Станом на 05 вересня 2020 року		13 451	996	1 402	<b>15 849</b>
Кількість ліквідованих ЗЗСО у період з 05 вересня 2020 року до 05 вересня 2021 року		-508	-1	-209	<b>-718</b>
Зміна статусу ЗЗСО у період з 05 вересня 2020 року до 05 вересня 2021 року	ЗЗСО, реорганізовані в опорні заклади	-232	232		
	ЗЗСО, реорганізовані в філії	-435		435	
	Опорні заклади, реорганізовані в ЗЗСО	11	-11		
	Опорні заклади, реорганізовані в філії		-1	1	
	Філії, реорганізовані в ЗЗСО	23		-23	
	Філії, реорганізовані в опорні заклади				
Кількість утворених ЗЗСО у період з 05 вересня 2020 року до 05 вересня 2021 року		46		19	<b>65</b>
Станом на 05 вересня 2021		12 356	1 215	1 625	<b>15 196</b>

Ми помічаємо дуже значне збільшення кількості змін у шкільній мережі, запроваджених у навчальному році 2020/21 порівняно з 2019/20 навчальним роком. Зокрема, кількість закритих

шкіл збільшилася більш ніж втричі, а кількість звичайних шкіл перетворених на філії зростає вдвічі. Це свідчить про те, що як тільки нові засновники шкіл засвоїли свої нові обов'язки та консолідували свій контроль над шкільними мережами, вони змогли взяти на себе більш активну роль.

Невелика кількість змін в опорних школах та філіях може вказувати на помилки даних. Аналогічно, школи, відкриті як філії, можуть представляти філії, про які не було повідомлено в ДІСО роком раніше.

Щоб перевести дані з Таблиця 1 в належну форму, в наступній Таблиця 2ми наводимо частку шкіл різних типів, які зазнали змін протягом двох розглянутих навчальних років.

Таблиця 2. Частка шкіл задіяних у змінах в 2019-2021 роках

		Розподіл шкіл			
		ЗЗСО (без опорних закладів та їх філій)	Опорні заклади	Філії	Усього
Навчальний рік 2019/20	Ліквідовано шкіл	1,08%	0,13%	3,95%	1,25%
	Шкіл, що змінили статус	3,54%	7,12%	1,35%	
	Утворено шкіл	0,06%		4,96%	0,42%
Навчальний рік 2020/21	Ліквідовано шкіл	3,78%	0,10%	14,91%	4,53%
	Шкіл, що змінили статус	4,96%	1,20%	1,64%	
	Утворено шкіл	0,34%		1,36%	0,41%

Дані 2020/21 навчального року слід розглядати як більш достовірні, адже на той час всі територіальні громади мали хоча б один повний рік управлінського досвіду. Відзначимо, що близько 4,5% всіх комунальних середніх шкіл були закриті, а 5% всіх звичайних шкіл перетворені в опорні або філії.

Найбільш значущим висновком з Таблиця 2 є те, що майже 15% всіх філій були ліквідовані. Існує кілька можливих пояснень цього:

- Помилки даних: неподання звітності філіями в ДІСО в 2021 році,
- Закриття філій, створених раніше районами в ситуаціях, коли виявилось, що опорна школа належить до однієї ТГ, а філія - до іншої ТГ (різні засновники філій і опорних шкіл),
- Перетворення звичайної школи на філію - це перший крок до закриття школи. Після зниження ступеня школи, завершенням є закриття решти, дуже маленької школи.

Інтенсивність змін, внесених до шкільної мережі, диференційована на регіональному рівні. У Таблиця 3 наведено вибрані дані з Таблиця 2 в розрізі областей. Ми представляємо частку звичайних шкіл, перетворених або в опорні школи, або в філії, а також частку всіх закритих шкіл. Таблиця презентує 2 шкільні роки, за які ми маємо повні дані.

Таблиця 3. Частка закритих загальноосвітніх шкіл у 2019-21 роках по областях

	Частка звичайних шкіл зі зміненим статусом		Частка всіх шкіл, що були закриті	
	2019/20	2020/21	2019/20	2020/21
Україна	3,54%	4,96%	1,25%	4,53%
Вінницька	5,06%	11,08%	1,09%	6,20%
Волинська	4,45%	1,27%	1,34%	8,13%
Дніпропетровська	2,21%	3,03%	0,32%	1,39%
Донецька	1,41%	4,52%	1,14%	2,50%
Житомирська	4,20%	1,48%	1,78%	6,86%
Закарпатська	6,88%	9,56%	0,61%	3,22%
Запорізька	1,60%	6,13%	1,08%	2,73%
Івано-Франківська	4,20%	9,43%	1,81%	3,22%
Київська	5,73%	10,89%	0,00%	3,37%
Кіровоградська	10,32%	5,15%	2,41%	3,48%
Луганська	1,53%	3,91%	0,68%	5,44%
Львівська	0,90%	2,11%	0,85%	4,38%
Миколаївська	1,96%	1,57%	1,16%	4,50%
Одеська	3,91%	9,00%	0,38%	2,71%
Полтавська	7,26%	7,75%	1,57%	6,84%
Рівненська	1,62%	1,09%	0,76%	5,63%
Сумська	4,36%	4,94%	3,00%	6,64%
Тернопільська	1,79%	1,99%	1,56%	4,62%
Харківська	2,28%	1,71%	0,92%	3,57%
Херсонська	5,17%	4,40%	2,24%	2,06%
Хмельницька	2,09%	0,51%	4,20%	6,76%
Черкаська	5,99%	4,01%	1,02%	6,36%
Чернівецька	4,39%	17,07%	0,48%	4,31%
Чернігівська	4,01%	3,29%	1,98%	8,45%

Таблиця 3 показує, що регіональні відмінності оптимізації мережі шкіл в Україні дуже великі. Наприклад, частка трансформованих звичайних шкіл у 2020/21 н.р. коливається від 0,51% до 17,07%, тоді як частка закритих шкіл коливається від 1,39% до 8,45%. Ми також відзначаємо, що деякі області, такі як Волинська та Чернігівська, віддають перевагу закриттю шкіл і проводять мало змін статусу шкіл, тоді як інші області, такі як Чернівецька чи Київська, роблять протилежне.

Ми також зазначаємо, що хоча в цілому спостерігається значне збільшення змін у місцевих шкільних мережах, запроваджених у 2020/21 р. порівняно з 2019/20 рр., існує різниця між частками трансформації шкіл та закриттям шкіл. Є 10 областей, у яких частка перетворених звичайних шкіл знизилася у 2020/21 р. порівняно з попереднім роком, тоді як частка закритих шкіл зросла в усіх областях, крім однієї (Херсонської), у деяких випадках дуже суттєво (наприклад в Чернівецькій).

### 3. Огляд зниження ступенів шкіл 2019-2021

Наступна Таблиця 4 підсумовує зниження ступенів у загальноосвітніх школах, запроваджених у шкільні роки 2019/20 та 2020/21.



Таблиця 4. Зниження ступеня в 2019-2021 роках

		Повідомлено до ДІСО	За наявністю учнів
Навчальний рік 2019/20	Звичайні	243	379
	Звичайні перетворені в філії	32	33
	Філії	70	45
	Усього	345	457
Навчальний рік 2020/21	Звичайні	398	543
	Звичайні перетворені в філії	99	121
	Філії	98	82
	Усього	595	746

Цікаво відзначити в Таблиця 4 відмінності між змінами ступеня, про які повідомляється в ДІСО, і оціненими на основі наявності учнів. Фактичне зниження ступеня, тобто припинення навчання на раніше найвищому рівні освіти, приблизно на 25% вище, ніж зниження ступеня, про який повідомлялося в ДІСО. Це майже напевно відображає той факт, що засновники шкіл приймають управлінські рішення для оптимізації шкільної мережі, але з різних причин відкладають оформлення цих рішень у шкільних статутах та в ДІСО. Ця інтерпретація підтверджується тим фактом, що повідомлені до ДІСО та фактичні оцінені цифри зниження ступеня досить близькі для звичайних шкіл, які перетворюються на філії. Адже при реалізації такої зміни шкільні статuti не потрібно коригувати, школа втрачає статус юридичної особи), а про зміну більш коректно і швидше повідомляють в ДІСО. Це також підтверджується тим, що знижень ступенів філій, про які повідомлено в ДІСО, більше, ніж знижень ступенів на основі наявності учнів (протилежна ситуація звичайним школам). Це свідчить про те, що в філіях навчання на найвищому ступені фактично припиняється спочатку, і записується в ДІСО з деякою затримкою.

Різниця між навчальними роками 2019/20 і 2020/21 вражає. Кількість випадків зниження ступеня подвоїлася. Це дуже схоже на різницю між двома шкільними роками у зміні місцевих шкільних мереж Таблиця 1.

Як і в попередньому розділі, ми надаємо частку всіх шкіл (за винятком опорних шкіл), які знизили ступінь.

Таблиця 5. Частка шкіл які знизили ступінь 2019-21, Україна

		Повідомлено до ДІСО	За наявністю учнів
Навчальний рік 2019/20	Звичайні	1,73%	2,70%
	Звичайні перетворені в філії	14,75%	15,21%
	Філії	5,89%	3,78%
Навчальний рік 2020/21	Усього	2,96%	4,04%
	Звичайні	22,76%	27,82%
	Звичайні перетворені в філії	6,99%	5,85%

Окрім збільшення частоти понижень ступенів у навчальному році 2020/21 у порівнянні з попереднім навчальним роком, та вищої частоти зниження ступеня на основі наявності учнів, ніж на основі повідомлених даних у ДІСО (наведено в Таблиця 4 ми також спостерігаємо важливі відмінності між типами шкіл. Очевидно, що ступінь знижується набагато частіше в філіях, ніж у звичайних школах. Цього слід очікувати, дійсно, одна з основних причин перетворення звичайної школи в філію є можливість знизити ступінь школи. Найчастіше ми

помічаємо зниження ступеня для звичайних шкіл в той же момент, коли вони перетворюються в філії. Іншими словами, ці два види оптимізації відносно часто виконуються разом, але не завжди: як показує Таблиця 5 у навчальному році 2020/21 понад 70% звичайних шкіл, які були перетворені в філії, не знизили ступінь.

Що стосується змін шкільної мережі, то нашим завершальним кроком є огляд регіональної диференціації інтенсивності зниження ступенів шкіл. Ми враховуємо пониження ступеня тільки на основі наявності учнів.

Таблиця 6. Частка шкіл які знизили ступінь у 2019-21 роках (на основі наявності учнів), по областях

	Частка звичайних шкіл з пониженням ступенем		Частка перетворених звичайних шкіл з пониженням ступенем		Частка філій з пониженням ступенем	
	2019/20	2020/21	2019/20	2020/21	2019/20	2020/21
Україна	2,70%	4,04%	15,21%	27,82%	3,78%	5,85%
Вінницька	2,39%	3,84%	6,25%	24,59%	1,52%	2,47%
Волинська	1,37%	1,09%	0,00%	25,00%	1,69%	0,00%
Дніпропетровська	3,20%	8,08%	27,27%	62,50%	2,47%	3,26%
Донецька	3,43%	3,70%	0,00%	28,57%	11,76%	0,00%
Житомирська	2,63%	6,46%	0,00%	20,00%	4,17%	0,00%
Закарпатська	0,15%	0,49%	0,00%	7,69%		6,90%
Запорізька	4,60%	4,91%		43,48%	0,00%	10,71%
Івано-Франківська	2,10%	2,20%	0,00%	7,14%	11,90%	3,45%
Київська	1,59%	6,20%	9,09%	34,21%	4,08%	3,39%
Кіровоградська	3,17%	5,58%	36,36%	12,50%	10,06%	14,86%
Луганська	3,05%	2,34%	0,00%	28,57%	10,53%	0,00%
Львівська	0,72%	1,01%	25,00%	15,79%	0,85%	3,36%
Миколаївська	4,36%	6,94%	66,67%	0,00%	2,38%	0,00%
Одеська	1,54%	3,19%	28,57%	36,17%	0,00%	12,33%
Полтавська	6,72%	5,17%	6,67%	36,84%	0,00%	7,27%
Рівненська	0,36%	3,64%	0,00%	25,00%	0,00%	5,41%
Сумська	5,45%	4,94%	50,00%	53,85%	5,56%	5,56%
Тернопільська	1,04%	2,61%	0,00%	0,00%	0,00%	4,29%
Харківська	3,50%	3,42%	60,00%	55,56%	0,00%	5,08%
Херсонська	2,58%	6,87%	33,33%	0,00%	0,00%	2,17%
Хмельницька	4,18%	4,12%		100,00%	0,00%	0,00%
Черкаська	4,12%	7,41%	15,00%	20,00%	5,26%	20,00%
Чернівецька	1,55%	0,81%	28,57%	32,35%	5,00%	0,00%
Чернігівська	5,79%	6,34%	16,67%	54,55%	9,09%	0,00%

У Таблиця 6 порожні клітинки вказують або про те, що у 2019 році (Закарпатська область) не було жодної філії, або що у 2019/20 навчальному році не було звичайних шкіл, перетворених на філії (Запорізька та Хмельницька області). Значення 0,00% вказує на те, що жодна школа відповідної групи не знизила ступінь.

Ще раз, аналогічно до Таблиця 3 відзначимо значну регіональну диференціацію оптимізаційних зусиль територіальних громад. Частка звичайних шкіл, які знизили ступінь, коливається з 0,41% у Закарпатській області до 8,08% у Дніпропетровській. Значення для звичайних шкіл, перетворених на філії, менш надійні, оскільки базуються на невеликій кількості випадків

(наприклад, у Хмельницькій області була лише одна така школа, її ступінь був знижений, що призвело до значення 100%).

Відносно висока частка звичайних шкіл зі зниженим ступенем (наприклад, у Дніпропетровській, Черкаській, Миколаївській областях) може свідчити про альтернативну стратегію оптимізації, в якій звичайна школа знижує ступінь, перш ніж перетворитися на філію. Потрібно більше років даних, щоб оцінити, чи широко використовується ця стратегія територіальними громадами.

#### 4. Висновки

З метою оцінки зусиль засновників загальноосвітніх шкіл щодо оптимізації місцевих шкільних мереж розроблено методичку ідентифікації закриття шкіл, трансформації статусу шкіл та зниження ступенів шкіл (розділ 1, Додаток). Ця методика застосована до наявних статистичних даних про середню освіту за навчальні роки 2019/20 та 2020/21 (розділи 2 та 3). Аналіз охоплює всю країну, але обмежується періодом після завершення процесу об'єднання територіальних громад.

Наступні загальні висновки можуть бути сформульовані на основі наявної інформації:

- Оптимізаційні зусилля територіальних громад радикально посилились протягом 2020/21 навчального року порівняно з 2019/20 роком. Це, швидше за все, пов'язано з тим, що багато об'єднаних територіальних громад вперше з'явилися в 2020 році, і не мали досвіду і адміністрації, здатної розробляти і впроваджувати оптимізаційні заходи в своїй локальній шкільній мережі.
- Інтенсифікація оптимізації протягом навчальних років особливо помітна у випадку закриття шкіл. Щодо перетворень звичайних шкіл, незважаючи на загальне підвищення інтенсивності в 2020/21 році, було кілька областей, де ця інтенсивність впала, особливо якщо в попередньому році територіальні громади здійснили багато таких перетворень (наприклад, Кіровоградська область).
- Аналогічно інтенсивність зниження ступенів зросла в навчальному році 2020/21 в порівнянні з попереднім роком. Цікаво, що частка звичайних шкіл, перетворених на філії, ступінь яких знизився в той же час, зросла з 15,21% в 2019/20 році до майже 28% роком пізніше.
- Оптимізаційні зусилля засновників середніх шкіл демонструють значні регіональні відмінності. Це може бути пов'язано з різними місцевими умовами (в деяких регіонах оптимізацію дуже складно реалізувати), з різним досвідом відділів освіти територіальних громад (громадам, які були сформовані зовсім недавно, потрібен час, щоб повністю взяти на себе стратегічні обов'язки в секторі), або з різними політичними рішеннями (деякі засновники шкіл можуть віддати перевагу підтриманню невеликих шкіл з дуже невеликим розміром класів, щоб уникнути конфліктів з батьками і вчителями). Однак такої диференціації слід очікувати в по-справжньому децентралізованій системі освіти.
- Можна зробити висновок, що наявність різних стратегій оптимізації шкільних мереж (закриття шкіл, перетворення звичайних шкіл на опорні або філії, зниження ступеня) у поєднанні з тим, що такі зміни призводять до економії коштів, але не призводять до зменшення освітньої субвенції, все частіше використовуються засновниками середніх шкіл. Можна очікувати, що цей процес продовжиться і в найближчі роки, що призведе до поступового підвищення загальної ефективності української освіти.

Важливим висновком з аналізу, представленого в цій аналітичній записці, є те, що система ДІСО, яка збирає та обробляє статистичні дані про українську середню освіту, має проблеми з даними та невідповідності між роками. Це пов'язано з відсутністю належного *реєстру загальноосвітніх шкіл*, що дозволило б уточнити, які зміни в локальній шкільній мережі насправді впроваджуються, а які лише відображають деякі помилки даних. Створення ефективного, добре організованого шкільного реєстру є нагальним завданням Міністерства освіти і науки України.

Київ, 16 грудня 2021 року

### **Додаток. Визначення «функціонуючих шкіл» в ДІСО**

Методологія, що використовується в даній записці, базується на статистичних даних, що зберігаються в базі даних ДІСО (в майбутньому буде відома як АІКОМ), зібраних зі шкіл, використовуючи статистичні форми ЗНЗ-1. Форми збираються кожного року, станом на 5 вересня.

Система ДІСО включає в себе безліч записів шкіл, які з різних причин не актуальні для цілей реєстру шкіл або освітньої субвенції. Для визначення того, чи відповідає запис у базі даних ДІСО функціонуючій школі, використовуються такі критерії (фільтри):

- Немає тестових записів: бюджетний код не дорівнює 00000000000 і не порожній,
- Школа активна: елемент даних "Активна(1)не активна(0)" = 1;
- Діяльність школи не зупинена: елемент даних "activity\_is\_stopped"=0;
- Школа не закрита з інших причин: елемент даних "not\_work\_other\_reasons"=0;
- Школа не закрита на реконструкцію: елемент даних "overhaul"= 0 (в 2021 році з'явилася школа, в якій був встановлений цей пункт даних на 1, але вона повинна була бути включеною до розрахунків, тому ця частина фільтра не використовувалася),
- Школа зобов'язана подати форму ZNZ-1: елемент даних "school\_rep\_send\_znz1" = 1;
- Школа подала форму ZNZ-1: елемент даних "znz1\_exists" = 1,
- Правильний рік запису.

Оскільки перераховані вище елементи даних вводяться в ДІСО окремо, можливі деякі внутрішні протиріччя. Наприклад, у деяких школах, визначених як такі, що функціонують, не було зареєстровано учнів (у вересні 2021 року 25 шкіл, у тому числі приватних), а деякі школи, визначені як такі, що не функціонують, повідомили про учнів (у вересні 2021 року 8 шкіл з 438 учнями). Ми вважаємо ці особливі випадки помилками даних.

Для визначення комунальних шкіл були використані наступні критерії:

- Немає державних шкіл: бюджетний код не дорівнює 30000000000,
- Немає приватних школи: бюджетний код не дорівнює 27000000000 або 29000000000.

Подібно до ідентифікації функціонуючої школи, бюджетний код вводиться окремо від елементу даних "Форма\_власності" і в деяких випадках вони відрізняються. Ми вважаємо бюджетний код більш надійним.

Дані, зібрані в ДІСО, також виявляють додаткові проблеми. Наприклад, є п'ять комунальних шкіл, які, як повідомлено, були функціонуючі в 2019 і 2021 роках, але не в 2020 році. Оскільки

неможливо, щоб школа була закрита на один рік і знову відкрита, це, безумовно, помилка даних. Так само є 12 комунальних шкіл, які, як повідомлено, функціонуючі лише у 2020 році, але не у 2019 чи 2021 році. Неможливо, що школи відкрилася, а потім була ліквідована через рік. Таким чином, ідентифікація змін шкільної мережі за методологією, описаною в розділі 1.1, не завжди є достовірною.