

ОПТИМІЗАЦІЯ ОСВІТНЬОЇ МЕРЕЖІ ТА СТВОРЕННЯ СУЧАСНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В ОТГ

OPTIMIZATION OF THE EDUCATIONAL NETWORK AND CREATION OF MODERN INFRASTRUCTURE IN UNITED TERRITORIAL COMMUNITY

Досліджуються питання оптимізації освітньої мережі та створення сучасної інфраструктури. Встановлюється, що оптимізація мереж загальноосвітніх навчальних закладів – одне з найнагальніших завдань, які постали перед органами місцевого самоврядування України. Мету оптимізації варто розуміти як частину виклику щодо підвищення якості освіти в громаді та життєвих можливостей громадян через краще й ефективніше витрачання бюджетних коштів. Описується причини існування неефективної освітньої мережі в ОТГ. Визначаються інструменти оптимізації освітньої мережі, головними з яких є формування опорних закладів та освітня субвенція. Характеризуються оптимізація шляхом закриття недовантажених шкіл з організацією підвезення дітей до інших найближчих шкіл. Розкриваються положення про те, що у випадку закриття школи постає питання в створенні сучасної інфраструктури в ОТГ, що дозволяє безпечно та вчасно реалізувати підвезення дітей до найближчих шкіл.

Встановлюється, що держава продовжує виділяти кошти на шкільні автобуси шляхом перерахунку місцевим бюджетам відповідної субвенції за умови співфінансування. Виділяються кращі практики організації підвезення учнів до навчальних закладів. До таких практик належать досвід Зимнівської ОТГ Волинської області, Пирятинської ОТГ Полтавської області, Більшівцівської ОТГ Івано-Франківської області, Дунаєвецької ОТГ Хмельницької області. Розглянуто досвід створення сучасної інфраструктури в таких ОТГ - Гончарівська ОТГ Чернівецької області, Обертинська ОТГ Івано-Франківської області, Кочубейська ОТГ Херсонської області, Глобинська ОТГ Полтавської області, Десятинська ОТГ Івано-Франківської області, Зайцівська ОТГ Дніпропетровської області, Баштанська ОТГ Миколаївської області. Встановлено, що ОТГ використовують всі дієві інструменти децентралізації, що стимулюють розвиток громади, а державна підтримка громад через інфраструктурну субвенцію стала потужним поштовхом для мобілізації інших

ресурсів на користь розвитку об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: освіта, освітня мережа, об'єднана територіальна громада, оптимізація, інфраструктура, перевезення, учні, школа.

The issues of optimization of the educational network and creation of modern infrastructure are investigated. It is established that the optimization of networks of secondary schools is one of the most urgent tasks facing local governments of Ukraine. The goal of optimization should be understood as part of the challenge to improve the quality of education in the community and the living opportunities of citizens through better and more efficient spending of budget funds. The reasons for the existence of an inefficient educational network in OTG are described. Tools for optimizing the educational network are identified, the main of which are the formation of support institutions and educational subvention. Optimization by closing understaffed schools with the organization of transportation of children to other nearby schools is characterized. Provisions are revealed that in case of school closure there is a question of creating a modern infrastructure in the OTG, which allows safe and timely transportation of children to nearby schools. It is established that the state continues to allocate funds for school buses by transferring the relevant subvention to local budgets subject to co-financing. The best practices of organizing transportation of students to educational institutions are highlighted. Such practices include the experience of Zymnivska OTG of Volyn region, Pyriatyn OTG of Poltava region, Bolshivtsi OTG of Ivano-Frankivsk region, Dunaevevets OTG of Khmelnytsky region. The experience of creating modern infrastructure in such OTGs is considered - Goncharivska OTG of Chernihiv region, Obertyn OTG of Ivano-Frankivsk region, Kochubeyevska OTG of Kherson region, Globinsk OTG of Poltava region, Delyatynska OTG of Ivano-Frankivsk region, Zaitsivska OTG of Mykolaiv region, Zaitsivska OTG of Dnipropetrovsk region Mykola.

Key words: education, educational network, united territorial community, optimization, infrastructure, transportation, students, school.

УДК 373.014.552(477)
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-6085/2022/46.42>

Хоменко В.В.,
науковий співробітник
Державної наукової установи
«Інститут модернізації змісту освіти»

Вступ. Оптимізація освітньої мережі є актуальною протягом останніх років. Головною метою оптимізації мережі навчальних закладів є підвищення якості освіти та надання більших освітніх перспектив для громади, завдяки ефективному витрачанню бюджетних коштів. Якщо проаналізувати матеріально-технічну базу, кадровий потенціал, наявну інфраструктуру, демографічні показники та потреби населення у високоякісних освітніх послугах та порівнявши їх з розрахунковими видатками на утримання комунальних закладів освіти, можна перекоонатися в тому, що

великі витрати спрямовані на утримання малокомплектних шкіл. Тому оптимізація освітньої мережі є вкрай необхідною.

Мета статті – дослідити основні проблемні питання в оптимізації освітньої мережі та створення сучасної інфраструктури в ОТГ.

Аналіз наукових досліджень і публікацій. В останні роки питанням оптимізації освітньої мережі в ОТГ присвячені роботи таких вчених – І. Біла, Л. Бенювської, С. Дятленко, В. Лугового, Н. Протасової, В. Пальчук, В. Воловник, Л. Федченко, А. Сеїтосманова, О. Фасолі, О. Удовиченко, В. Мархлевські.

Зважаючи на те, що процес оптимізації освітньої мережі в ОТГ реалізується в наш час, тема є актуальною і потребує детального аналізу.

Виклад основного матеріалу. Встановлено, що оптимізація мереж загальноосвітніх навчальних закладів одне з найнагальніших завдань, які постали перед органами місцевого самоврядування України. Мету оптимізації варто розуміти як частину виклику щодо підвищення якості освіти в громаді та життєвих можливостей громадян через краще й ефективніше витрачання бюджетних коштів. Об'єднані громади можуть поліпшити умови в сільських школах за рахунок ефективнішого з економічного погляду витрачання коштів, які одержуватимуть з державного бюджету через освітню субвенцію. З'ясовано причини існування неефективної освітньої мережі в ОТГ, до яких належать: невідповідність загальноосвітньої мережі демографічній ситуації; неефективне управління на рівні районів закладами освіти. Фінансування на заклади освіти у селах, селищах надходило до районного бюджету, а органи місцевого самоврядування мали дуже опосередкований вплив на освітній процес. У цій моделі управління існувала низка проблем, пов'язаних із перерозподілом коштів на утримання закладів освіти між школами в межах району, що призводило до ситуації, коли за рахунок великих шкіл у великих населених пунктах утримувалися малокомплектні школи в невеликих селах. Закриття чи переформатування шкіл було непопулярним рішенням.

Важливим інструментом оптимізації освітньої мережі є освітня субвенція. Фінансування видатків на освіту здійснюється за допомогою освітньої субвенції та додаткової дотації. Проте отриманих коштів у багатьох сільських ОТГ не вистачає і вони вимушені дофінансовувати з власних коштів, що обмежує можливості їх соціально-економічного розвитку.

Встановлено, що формула освітньої субвенції з року в рік змінюється та вдосконалюється. Дана формула базується на основі різниці фактичної наповнюваності класів і розрахункової наповнюваності класів. У випадку, якщо різниця фактичної наповнюваності класів є вищою, ніж розрахункова, то в такому випадку ОТГ отримує додаткові кошти, які можна спрямувати на зарплату вчителям. А за умови, що фактична наповнюваність класів є меншою за розрахункову наповнюваність то в такому випадку виникає нестача коштів на зарплату працівникам і ОТГ має додавати кошти з власних надходжень.

Досліджено, що у 2021 році формула освітньої субвенції була вдосконалена і усім, в кого різниця між фактичною наповнюваністю класів і розрахунковою наповнюваністю класів була в межах більше(менше) двох, підняли(опустили) попередньо розраховану наповнюваність класів на 80%

від різниці. Даний підхід суттєво зменшив надлишок коштів тих громад, що отримали у спадок оптимізовану мережу закладів загальної середньої освіти чи вже встигли модернізувати її. Водночас суттєву підтримку отримали громади, що мають вкрай незбалансовану шкільну мережу [1, с. 10].

З'ясовано, що у деяких випадках питання закриття закладів освіти в ОТГ є цілком очевидним. Так, в одному із сіл Новобогданівської ОТГ Запорізької області у 2019 р. закрито одноступеневу школу, оскільки за станом на 1 вересня 2019 р. у школі навчалось лише 5 дітей та працювало 2 вчителі. Тепер діти підвозяться до сучасної опорної школи у селі Новобогданівка, а вчителі успішно працюють у цій самій школі. Економічний і соціальний ефекти в цьому випадку є очевидними. Проте є школи, у яких навчається набагато більша кількість дітей, але класи є малокомплектними та працює багато вчителів, більша частина з яких, можливо, втратить роботу після закриття школи.

Визначено, що в більшості випадків шкільну мережу в ОТГ все ж таки потрібно оптимізувати шляхом закриття недостатньо укомплектованих шкіл з організацією підвезення дітей до інших найближчих шкіл [5, с. 6].

Встановлено, що маршрути для транспортних засобів, що здійснюють перевезення учнів, дітей та педагогічних працівників, розробляються самостійно закладами освіти і затверджуються місцевими органами виконавчої влади, до повноважень яких відносяться питання сфери освіти [8].

Попри складнощі побудови сучасної інфраструктури в ОТГ все ж можна виділити кращий досвід організації підвезення учнів до навчальних закладів. До таких прикладів належать досвід Зимнівської ОТГ Волинської області, Пирятинської ОТГ Полтавської області, Більшівцівської ОТГ Івано-Франківської області, Дунаєвецької ОТГ Хмельницької області.

Зимнівська ОТГ Волинська область. Враховуючи потребу у підвезенні учнів (182 дитини) до закладу освіти та фактичну наявність транспортних засобів, що можуть бути для цього використані (1 шкільний автобус) було прийнято рішення розробити та затвердити маршрути для підвезення дітей шкільним автобусом, з урахуванням маршруту рейсового автобуса, що буде використовуватися для підвезення учнів та затвердити розклад руху шкільного автобуса.

Для цього було заключено договір про надання послуг з перевезення учнів з приватним перевізником – ПАТ «Володимир-Волинське АТП-10707». З метою попередження порушень графіку навчального процесу було узгоджено час відправки рейсового автобуса з початком уроків у школі. Початок уроків було перенесено з 9.00 на 8.30. Зазвичай, навчання в міських школах розпочинаються

о 8.00. Важливе значення при організації перевезень учнів має їх безпека. Приватний перевізник несе відповідальність за дотримання належного рівня безпеки під час перевезень учнів згідно договору та в межах чинного законодавства України. При підвезенні шкільним автобусом водій має весь необхідний комплект документів серед яких: маршрут руху автобусу; розклад руху автобусу згідно маршруту; список учнів, які доїжджають до школи; поліс обов'язкового страхування цивільно правової відповідальності власників наземних транспортних засобів; протокол перевірки технічного стану транспортного засобу. Медична довідка щодо придатності до керування транспортним засобом.

Бюджет перевезення за період реалізації, склав – 1587200 грн., джерела фінансування – місцевий бюджет, державна субвенція [9]. Проаналізовано досвід Пирятинської ОТГ Полтавської області. Необхідність реалізації повноважень ОТГ у сфері освіти сформувала актуальність впровадження практичних дій та вимагала вирішення таких завдань: вибір методу організації підвезення, вирішення питання щодо оплати вартості проїзду дітей, які підвозяться із територій, що не належать до складу ОТГ.

Виконавцями ініціатив виступив відділ освіти молоді та спорту Пирятинської ОТГ. Партнерами реалізації програми були голова громади, заступник голови громади, депутатський корпус, голови сусідніх сільських рад

Протягом 2016 року використовували два шкільні автобуси, які були передані разом з майновими комплексами та майном шкіл (автобуси знаходилися у позиції безстроково відповідно до укладеного договору). В грудні 2016 року придбано власний автобус на умовах співфінансування (50×50 кошти місцевого бюджету та субвенції з Державного бюджету, вартість автобуса – 1 млн. 420 тис. грн.).

Директорами шкіл розроблено розклад та схема руху автобусів. З метою забезпечення безпеки підвезення учнів передбачено у двох закладах по 0,25 ставки вихователя, який супроводжував учнів під час перевезень.

Автобуси знаходяться у спеціальному приміщенні і їх випуск в рейс проводиться фахівцями АТП. Організація підвезення дітей, що проживають не на території Пирятинської ОТГ, мала свої особливості. В цьому випадку розробку маршрутів підвезення здійснювалася районним відділом освіти, а фінансувалося відповідними сільрадами з яких підвозилися діти. Водій автобуса, то його стан здоров'я перевірялися кожного дня медичним працівником. Технічний огляд транспорту здійснюється відповідними спеціалістами. Витрати на пов'язані із підвезенням учнів – 193789,24 грн. за рахунок місцевого бюджету [15].

Одним із основних критеріїв оцінки організації навчального процесу є безпека учнів, тому невід'ємним елементом було забезпечення безпечного перевезення учнів. З цією метою наказом управління освіти молоді та спорту Дунаєвецької міської ради було призначено відповідальних осіб за експлуатацію автотранспорту під час перевезень та покладено відповідальність за забезпечення організації та безпеки перевезень учнів, на директорів шкіл. Реалізація контролю за безпекою дорожнього руху передбачає здійснення технічних оглядів шкільних автобусів, що підтверджується Протоколом обстеження та їх страхування, що підтверджує поліс обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів. Належне технічне забезпечення також є однією з умов дотримання безпеки підвезення учнів. Це передбачає придбання паливно-мастильних матеріалів, запасних частин придбаних з дотриманням тендерних процедур, проведення розрахунків на технічне обслуговування та поточний ремонт шкільних автобусів. Такі витрати передбачені в кошторисі та включаються до бюджету загальноосвітніх шкіл, знаходять своє відображення в відповідних аналітичних довідках.

Зокрема в Дунаєвецькій ОТГ придбано один новий автобус, проведено капітальний та поточний ремонт трьох та одинадцяти автобусів відповідно.

Заключною складовою реалізації практики стала розробка та затвердження програми «Шкільний автобус». Бюджет управління освіти на організацію підвезення склав – 1 372 485 грн., джерела фінансування – місцевий бюджет. Співфінансування на організацію підвезення складало – 35 700 грн., джерела фінансування – спонсори, меценати [11].

Проаналізовано досвід щодо розвитку інфраструктури в Гончарівській ОТГ Чернігівської області. Так, в громаді опрацьовано понад мільйонний проєкт – футбольне поле зі штучним покриттям та спортивний майданчик поблизу гімназії. Відкрито дитячу спортивну школи з секціями з футболу, волейболу, боксу. Придбано новий мікроавтобус для підвозу спортсменів на змагання. Є й школа мистецтв з гуртками різного спрямування.

Гончарівська ОТГ має власне комунальне підприємство. Так було придбано для нього спеціалізовану техніку – у 2015 році сміттєвоз, потім – трактор. Наразі в користуванні комунальників уже три трактори, навіть є власний дорожній каток. Уже другий рік старости сіл самі ремонтують дороги, з дотриманням усіх норм. Це обходиться громаді в рази дешевше, ніж замовляти підрядників, адже самі купують асфальтову суміш, і хлопці, старости, укладають асфальт [3]. Охарактеризовано досвід розбудови інфраструктури Кочубеївської

ОТГ Херсонської області. ОТГ не просто проводить капітальний ремонт комунальних доріг, які знаходяться на балансі громади, вона готова взяти під свою опіку навіть дороги обласного значення, щоб власними силами проводити на них ремонтні роботи. У 2015-му році на Херсонщині утворилася перша об'єднана територіальна громада – Кочубеївська. До її складу увійшли 14 сіл Високопільського району, що межують з Дніпропетровською областю. За чотири роки громада збільшила свій бюджет у десятки разів, відкрила Центр надання адміністративних послуг, сама утримує школи і амбулаторії, запровадила бюджет участі. Крім того, Кочубеївська ОТГ сама ремонтує свої дороги [7].

Встановлено, що для реалізації непрямих завдань, які забезпечують функціонування мережі закладів освіти (до них можна віднести господарські завдання, фінансове і бухгалтерське обслуговування) рекомендується створювати зовнішні комунальні сервісні служби. Такого роду сервісні служби можуть також обслуговувати установи культури, спорту, охорони здоров'я та інших комунальних установ.

У свою чергу, Глобинська ОТГ Полтавської області. Створення Глобинської ОТГ поставило перед її керівництвом необхідність вирішення проблем у різних галузях, в тому числі й освітній. У багатьох випадках громада повинна була діяти на випередження і використовуючи досвід своїх працівників завчасно розробляти різні варіанти розв'язання проблем, зокрема, господарського характеру. Однією із таких проблем було своєчасне проведення поточних та капітальних ремонтів в закладах освіти Глобинської ОТГ. Аналіз стану закладів освітньої мережі громади засвідчив необхідність проведення, як поточних так і капітальних ремонтів. Сьогодні в громаді є 15 закладів освіти і своєчасне реагування на їх потреби у поточних ремонтах, попередження та усунення пошкоджень можливе лише за умови створення господарської групи. Переваги наявності господарської групи також відчутні при настанні форс-мажорних обставин. Так, у випадку, якщо буде пошкоджено дах школи, директор школи може звернутися до керівника господарської групи для оперативного вирішення цих обставин. Швидко вирішення проблеми в даному випадку є реалізацією безпечного середовища навчання. Бюджет витрат господарської групи на 2017 рік складав –309,5 тис. грн., джерела фінансування – місцевий бюджет.

Делятинська ОТГ Івано-Франківської області. У всіх населених пунктах ОТГ вже реалізували бодай по одному проекту з покращення інфраструктури. За кошти інфраструктурної субвенції у селі Чорний Потік завершується будівництво корпусу школи, у селі Чорні Ослави відкрили спортивний майданчик зі штучним покриттям, а в селі Заріччя відремонтували і утепили дитячий садок, купили сміттєвоз та баки для Делятина. Добудовується

новий корпус Делятинського ліцею №2, здійснюється підготовка до відкриття ЦНАП. Також немає заборгованості по зарплатах для вчителів і медиків [4]. Так у Зайцівській ОТГ Дніпропетровської області відбувається взаємодія громади в організації інфраструктури з батьківським комітетом. Керівниками закладів освіти та батьками розглядалися ряд пропозицій щодо покращення та зміцнення матеріально-технічної бази закладів освіти: придбання шкільного автобусу, комп'ютерів, поповнення посудом шкільних їдалень, обладнання для виробничих майстерень, мікрофонів, кварцевих ламп, котлів. Спільно вносилися до бюджету шкіл роботи по благоустрою територій закладу: встановлення освітлення, паркану, облаштування доріжок та лавочок, виконання внутрішніх поточних ремонтних робіт [6].

До прикладу, Баштанська ОТГ Миколаївської області. Директор школи знайомив батьків із надходженням та використанням коштів на розвиток матеріально-технічної бази закладу. Педагог-організатор в свою чергу висвітлював виконання виховного плану школи. Батьки активно брали участь в плануванні роботи батьківського комітету. Під час анкетування, що проводилося керівництвом школи, з'ясовували ставлення дітей та батьків до школи, пріоритетність тих чи інших навчальних дисциплін, вплив батьків на своїх дітей, ділилися досвідом виховання в сім'ї [2].

Висновки. Встановлено, що оптимізація освітньої мережі ОТГ – поліпшення умов в школах за рахунок ефективного з економічного погляду витрачання коштів, які одержуються з державного бюджету через освітню субвенцію. Визначено інструменти оптимізації освітньої мережі, головними з яких є формування опорних закладів та освітня субвенція. Відображено, що в більшості випадків шкільну мережу в ОТГ все ж таки потрібно оптимізувати шляхом закриття недостатньо укомплектованих шкіл з організацією підвезення дітей до інших найближчих закладів освіти. У випадку закриття школи постає питання в створенні сучасної інфраструктури в ОТГ, що дозволяє безпечно та вчасно реалізувати підвезення дітей до найближчих шкіл. Перед кожним ОТГ при організації підвезення учнів до школи постає питання – чи мати шкільний автобус у власності, чи замовляти послуги у приватного перевізника. Обидва варіанти мають свої переваги та недоліки. Розкрито кращі практики організації підвезення учнів до навчальних закладів. До таких практик належать досвід Зимнівської ОТГ Волинської області, Пирятинської ОТГ Полтавської області, Більшівцівської ОТГ Івано-Франківської області, Дунаєвецької ОТГ Хмельницької області. Розглянуто досвід створення сучасної інфраструктури в таких ОТГ - Гончарівська ОТГ Чернігівської області, Обертинська ОТГ Івано-Франківської області, Кочубеївська ОТГ Херсонської області, Глобинська ОТГ

Полтавської області, Делятинська ОТГ Івано-Франківської області, Зайцівська ОТГ Дніпропетровської області, Баштанська ОТГ Миколаївської області. Встановлено, що ОТГ використовують всі дієві інструменти децентралізації, що стимулюють розвиток громади, а державна підтримка громад через інфраструктурну субвенцію стала потужним поштовхом для мобілізації інших ресурсів на користь розвитку об'єднаних територіальних громад. Під час створення сучасної інфраструктури ОТГ має ряд проблем, зокрема: неефективна комунікація між ОТГ та сільськими радами що не увійшли до її складу; пасивність батьків, відсутність у них пріоритетів у виборі закладів освіти де навчаються їх діти; низький рівень, низька якість проведеної інформаційної роботи; неврахування інтересів батьків депутатами сільських (селищних) рад, що не увійшли до складу ОТГ при вирішенні питання організації підвезення учнів до закладів освіти. Отже, така певна кількість проблем потребує вирішення. Тому подальший аналіз даної теми є необхідним та актуальним.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Беновська Л. Інструменти оптимізації освітньої мережі. *Галицький економічний вісник*. 2021. № 3 (70) С. 7-15.
2. Баштанська ОТГ Миколаївської області. URL: <https://bashtanskaotg.gov.ua/> (дата звернення: 17.03.2021)
3. Гончарівська ОТГ. URL: <http://goncharivska.gromada.org.ua/> (дата звернення: 17.03.2021)
4. Делятинська ОТГ Івано-Франківської області. URL: <https://delyatynska-gromada.gov.ua/> (дата звернення: 17.03.2021)
5. Застрожнікова І. В. Створення опорних навчальних закладів в ОТГ. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2019. № 2(22). С. 1-8.
6. Зайцівська ОТГ Дніпропетровської області. URL: <https://zajtzeve.otg.dp.gov.ua/ua/novini-ta-podiyi/novini/partnerstvo-i-spivpracya-z-batkami> (дата звернення: 17.03.2021)
7. Кочубеївська ОТГ. URL: <http://kochubeevska-gromada.com.ua/> (дата звернення: 17.03.2021)
8. Методичні рекомендації щодо підвищення спроможності освітньої мережі громад. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/321/osvita.pdf> (дата звернення: 17.03.2021)
9. Організація підвезення учнів до навчальних закладів в Зимнівській сільській ОТГ. URL: <https://www.wiki.hromady.org/practice> (дата звернення: 17.03.2021)
10. Організація підвезення учнів: причини та наслідки. Досвід Більшівцівської ОТГ. URL: <http://wiki.sklinternational.org.ua/practice/> (дата звернення: 17.03.2021)
11. Організація підвезення учнів до навчальних закладів в Дунаєвецькій міській ОТГ. URL: <https://www.wiki.hromady.org/practice/>
12. Обертинська ОТГ. URL: <http://www.obertynska.org.ua/>
13. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 38-39.
14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997, № 24, ст. 170.
15. Підвіз дітей до шкіл з власної громади і не тільки: досвід Пирятинської ОТГ. URL: <http://wiki.sklinternational.org.ua/practice> (дата звернення: 17.03.2021)
16. Пальчук В. Розвиток інфраструктури громад у рамках реалізації децентралізації влади в Україні. *Україна: події, факти, коментарі*. 2019. № 12. С. 65–73.
17. Сеїтосманов А., Фасоля О., Мархлевські В. Нова школа у нових громадах: посібник з ефективного управління освітою в об'єднаних територіальних громадах. К., 2017. 128 с.