



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ
СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ У СФЕРІ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ



2023



АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ У СФЕРІ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

Ця публікація була підготовлена за підтримки Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Програми «U-LEAD з Європою», уряду України, Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії.

ЧЕРВЕНЬ 2023



ЗМІСТ

СКОРОЧЕННЯ	4
ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ У СФЕРІ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ.....	5
ОСНОВНІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ СОВІТИ ТА СПОСОБИ ЇХ ВИРІШЕННЯ	10



СКОРОЧЕННЯ

ЗСО – загальна середня освіта

ЗЗСО – заклад загальної середньої освіти

КМУ – Кабінет Міністрів України

МОН – Міністерство освіти і науки України

ЦОВВ – Центральний орган виконавчої влади

НУШ – Нова українська школа

ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ У СФЕРІ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

Система загальної середньої освіти функціонує з метою забезпечення: всебічного розвитку, навчання, виховання, виявлення обдарувань, соціалізації особистості, яка здатна до життя в суспільстві та цивілізованій взаємодії з природою, має прагнення до самовдосконалення і здобуття освіти упродовж життя, готова до свідомого життєвого вибору та самореалізації, відповідальності, трудової діяльності та громадянської активності, дбайливого ставлення до родини, своєї країни, довкілля, спрямування своєї діяльності на користь іншим людям і суспільству; а також формування в учнів компетентностей, визначених Законом України "Про освіту" та державними стандартами.

В Україні повна загальна середня освіта є обов'язковою, що гарантується Конституцією України. Повна загальна середня освіта здобувається на таких рівнях:

- початкова освіта - перший рівень повної загальної середньої освіти, що передбачає виконання учнем вимог до результатів навчання, визначених державним стандартом початкової освіти;
- базова середня освіта - другий рівень повної загальної середньої освіти, що передбачає виконання учнем вимог до результатів навчання, визначених державним стандартом базової середньої освіти;
- профільна середня освіта - третій рівень повної загальної середньої освіти, що передбачає виконання учнем вимог до результатів навчання, визначених державним стандартом профільної середньої освіти.

Станом на 23 січня 2023 року освітній процес реалізується у 12 926 закладах загальної середньої освіти, з них:

- за очною формою 3 955 ЗЗСО (усього 1 100 993 учні);
- за дистанційною 4 363 ЗЗСО (усього 1 668 466 учнів);
- за змішаною – 4 608 ЗЗСО (усього 1 201 364 учні).



Серед них 9 990 шкіл надають освітні послуги внутрішньо переміщеним здобувачам освіти (156 638 учнів).

Станом на 23 січня 2023 року на тимчасово окупованих територіях розташовані 905 ЗЗСО

За кордоном продовжують перебувати 510 405 учнів і 12 439 педагогічних працівників. У порівнянні з груднем 2022 року ця кількість зменшилася щодо учнів (на 24 грудня 2023 року їх за кордоном було 516 243) і збільшилася щодо вчителів (на 24 грудня 2023 року – близько 11 000).

Фінансування комунальних ЗЗСО здійснюється за рахунок місцевих бюджетів.

Для фінансової підтримки ЗСО з державного бюджету до місцевих бюджетів спрямовуються:

- субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми;
- освітня субвенція;
- субвенція на придбання шкільних автобусів та облаштування укриттів у закладах освіти.

Основну нормативно-правову базу ЗСО становлять.

Закони:

Про освіту (5 вересня 2017 року № 2145-VIII)

Про повну загальну середню освіту (16 січня 2020 року № 463-IX),

Указ Президента України:

Національна стратегія розбудови безпечного і здорового освітнього середовища у новій українській школі (Указ від 25 червня 2020 року № 195/2020)

Постанови Уряду, якими затверджено:

- Державний стандарт початкової освіти (постанова КМУ від 21 лютого 2018 року № 87);
- Державний стандарт базової середньої освіти (постанова КМУ від 30 вересня 2020 року № 898);



- Положення про опорний заклад освіти (постанова КМУ від 19 червня 2019 року № 532);
- Деякі питання розподілу обсягу освітньої субвенції на 2023 рік (постанова КМУ від 30 грудня 2022 року № 1472);
- Перелік посад педагогічних та науково-педагогічних працівників (постанова КМУ від 14 червня 2000 року № 963);
- Перелік платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності (постанова КМУ від 27 серпня 2010 року № 796);
- Положення про сертифікацію педагогічних працівників (постанова КМУ від 27 грудня 2018 року № 1190).

Розпорядження КМУ:

- Концепція реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти “Нова українська школа” на період до 2029 року (розпорядження КМУ від 14 грудня 2016 року № 988-р);
- Плану заходів з реалізації Національної стратегії розбудови безпечного і здорового освітнього середовища у новій українській школі на 2023 рік (розпорядження КМУ від 24 лютого 2023 року № 174-р).

Накази центральних органів виконавчої влади:

- Про затвердження Порядку зарахування, відрахування та переведення учнів до державних та комунальних закладів освіти для здобуття повної загальної середньої освіти (наказ МОН України від 16 квітня 2018 року № 367);
- Про звільнення від проходження державної підсумкової атестації учнів, які завершують здобуття початкової та базової загальної середньої освіти, у 2022/2023 навчальному році (наказ МОН України від 11 січня 2023 року № 19);
- Деякі питання організації дистанційного навчання (наказ МОН України від 08 вересня 2023 року № 1115);
- Про організацію та проведення у 2023 році національного мультипредметного тесту (наказ МОН України від 20 березня 2023 року № 318);
- Про організаційні заходи щодо підготовки й проведення загально-



державного моніторингового дослідження якості освіти у закладах загальної середньої освіти в умовах воєнного стану (наказ МОН України від 28 березня 2023 року № 347);

- Про затвердження Переліку закордонних населених пунктів, на території яких буде створено тимчасові екзаменаційні центри для проведення у 2023 році національного мультипредметного тесту (наказ МОН України від 03 квітня 2023 року № 378);

- Про затвердження методичних рекомендацій щодо окремих питань здобуття освіти в закладах загальної середньої освіти в умовах воєнного стану в Україні (наказ МОН України від 15 травня 2023 року № 563);

- Порядок переведення учнів (вихованців) закладу загальної середньої освіти до наступного класу (наказ МОН України від 14 липня 2015 року № 762);

- Про затвердження Нормативів наповнюваності груп дошкільних навчальних закладів (ясел-садків) компенсуючого типу, класів спеціальних загальноосвітніх шкіл (шкіл-інтернатів), груп подовженого дня і виховних груп загальноосвітніх навчальних (наказ МОН України від 20 лютого 2002 року № 128 із змінами 2022 року);

- Про затвердження Санітарного регламенту для закладів загальної середньої освіти (наказ МОЗ України від 25 вересня 2020 року № 2205);

- Про затвердження Положення про інституційну форму здобуття загальної середньої освіти (наказ МОН України від 23 квітня 2019 року № 536);

- Про затвердження Порядку проведення інституційного аудиту закладів загальної середньої освіти (наказ МОН від 09 січня 2019 року № 17);

- Деякі питання організації дистанційного навчання (наказ МОН України від 08 вересня 2020 року № 1115);

- Положення про електронний підручник (наказ МОН України від 02 травня 2018 року);

- Про затвердження Положення про ІВС «ОСВІТА» та Порядку замовлення документів про базову середню освіту та повну загальну середню освіту, видачі та обліку їх карток (наказ МОН України від 10 грудня 2003 року № 811);



- Про затвердження Порядку проведення державної підсумкової атестації» (наказ МОН України від 07 грудня 2018 року №1369).

З 2017 року в Україні триває реформа освіти, одним із напрямків якої є реформування загальної середньої освіти, що отримала назву Нова українська школа (НУШ). Відповідно до реформи НУШ тривалість здобуття повної ЗСО збільшено на 1 рік і становить:

- для початкової освіти – чотири роки;
- для базової середньої освіти – п'ять років;
- для профільної середньої освіти – три роки.

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ СОВІТИ ТА СПОСОБИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

1. Простій комунального майна на базі ліквідованих закладів освіти.

В результаті запровадження державою стратегії оптимізації мережі закладів освіти та створення опорних шкіл відбулась ліквідація невідповідних до стратегії закладів освіти. Внаслідок ліквідації утворився простій приміщень та земельних ділянок, які раніше були виділені під освітні потреби. Абзацом другим частини другою статті 61 Закону України «Про повну загальну середню освіту» визначено, що у разі неможливості використання майна ліквідованих комунальних закладів загальної середньої освіти у сільській місцевості на цілі, зазначені в абзаці першому цієї частини, відповідна місцева рада після громадського обговорення може прийняти обґрунтоване рішення про використання такого майна (крім майна санаторних шкіл та спеціальних закладів загальної середньої освіти) для інших потреб суспільного життя, у тому числі шляхом передачі в оренду. В той же час використання майна ліквідованих закладів загальної середньої освіти у міській місцевості залишається обмеженим законом: виключно для забезпечення здобуття освіти, надання послуг у сферах соціального захисту, культури, спорту та охорони здоров'я. Разом з тим є потреба використання такого майна для інших цілей, наприклад, для формування житлового фонду для внутрішньо переміщених осіб.

Пропозиції:

Тому Асоціація міст України вбачає необхідність внесення змін до Закону України «Про повну загальну середню освіту», а саме виключення слів «у сільській місцевості». Такі зміни дадуть можливість міським громадам використовувати майно ліквідованих комунальних закладів загальної середньої освіти з користю для мешканців громади.

2. Обмеження органів місцевого самоврядування в облаштуванні безпечних умов у закладах загальної середньої освіти.

Постановою КМУ № 419 від 28.04.2023 було затверджено Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на облаштування безпечних умов у закладах загальної середньої освіти (далі - Порядок). Однак органи місцевого самоврядування мають проблеми у реалізації цього Порядку, а саме:

1) недостатній термін (до кінця бюджетного 2023 року) для реалізації проєктів по облаштуванню безпечних умов;

2) не включення обласними військовими адміністраціями в перелік проєктів для фінансування за кошти субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на облаштування безпечних умов у закладах загальної середньої освіти проведення будівельних робіт у найпростіших укриттях та будівництво швидкоспороджуваних захисних споруд.

Пропозиції:

Стосовно першої проблеми, Асоціація міст України, як вихід бачить необхідність внести зміни до Закону України «Про Державний бюджет на 2023 рік», доповнивши розділ «Прикінцеві положення» таким пунктом:

«Залишки субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на облаштування безпечних умов у закладах загальної середньої освіти на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції.».

Стосовно другої проблеми, Асоціація міст України вважає за потрібне вжити заходів щодо включення проєктів проведення будівельних робіт у найпростіших укриттях та будівництва швидкоспороджуваних захисних споруд до переліку претендентів на отримання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на облаштування безпечних умов у закладах загальної середньої освіти.

3. Недосконалість формули розподілу освітньої субвенції. Критична недостатність освітньої субвенції у 2023 році.

На 2023 рік при розрахунку освітньої субвенції змінено окремі параметри:

1. До розрахункового обсягу освітньої субвенції застосовується коефіцієнт 0,9, що збільшує і без того значний дефіцит освітньої субвенції.

Такий коефіцієнт не містить жодних обґрунтувань.

2. З'явився параметр «зарплата простій». Проте, відповідно до статті 57-1 Закону України «Про освіту» за педагогічними працівниками під час запровадження простою зберігається середній заробіток.

Окремо варто зазначити проблему внесення і відображення даних про кількість учнів, від якої залежить обсяг освітньої субвенції, в програмі «АІКОМ». У зв'язку з деокупацією у другій половині 2022 року населених пунктів України не всі органи місцевого самоврядування мали можливість внести дані про кількість учнівського контингенту. В результаті цього відповідні місцеві бюджети не отримали, або отримали значно менший від потреби обсяг освітньої субвенції. Зокрема, в Державному бюджеті України на 2023 рік не було передбачено освітньої субвенції бюджетам 12 територіальних громад, деокупованих у 2022 році. Крім цього значна кількість органів місцевого самоврядування повідомляли про невідповідність поданих ними даних до МОН про кількість учнів через програму «АІКОМ» до даних, які були враховані при розрахунку освітньої субвенції, що призвело до її зменшення.

Проблема нестачі освітньої субвенції у 2023 році досягла всеукраїнського масштабу. У 2023 році виділено 87,5 млрд грн освітньої субвенції; у 2022 році – 108 млрд грн, але під час дії воєнного стану освітня субвенція була зменшена на 10 % – на понад 10,8 млрд гривень. Тобто у 2023 році виділено на 20% менше ніж у 2022 році. Це призведе, до того що коштів освітньої субвенції не вистачить на 3 та 4-ий квартали, а в деяких громадах навіть на 2-ий.

Згідно частини четвертої статті 103-2 Бюджетного кодексу України кошти освітньої субвенції, невикористані протягом бюджетного року, залишаються в місцевих бюджетах та скеровуються органами місцевого самоврядування на ремонти ЗЗСО, купівлю шкільного обладнання, тощо. Таким чином був реалізований механізм мотивації органів місцевого самоврядування до оптимізації мережі закладів освіти. Протягом 2022 року органи місцевого самоврядування та директори шкіл максимально економили кошти, задля того щоб в кінці року використати їх для забезпечення якісного освітнього процесу на 2023 рік.

Проте згідно статті 32 Закону України «Про державний бюджет України на 2023 рік» кошти були вилучені до спеціального фонду Державного бюджету України для Міністерства освіти і науки України. Всього було вилучено з місцевих бюджетів 3 млрд грн. Ці кошти були збережені органами місцевого самоврядування за рахунок складного планування бюджетних видатків протягом року та могли бути скеровані у

2023 році на ремонт та побудову укриттів, виплати заборгованостей перед педагогами, а також для закриття великої кількості потреб, які зараз існують в ЗЗСО. Вилучення залишків освітньої субвенції з місцевих бюджетів демотивує їх до проведення заходів з економії коштів освітньої субвенції на 2023 рік.

Асоціація міст України протягом грудня 2022 року – січня 2023 року провела опитування серед громад-членів АМУ (це 1002 громад) щодо забезпеченості освітньою субвенцією на 2023 рік. Серед опитаних громад-членів АМУ відповідь надала 841 територіальна громада, тобто 60% усіх територіальних громад України.

Серед 841 громад, які взяли участь у опитуванні:

- 715 (85%) громад повідомили про незабезпеченість (дефіцит) освітньої субвенції;
- 126 (15%) громад повідомили про достатній обсяг освітньої субвенції.

Щодо незабезпеченості (дефіциту) освітньої субвенції-2023

I. 715 громад, які повідомили про недостатній обсяг освітньої субвенції, серед них це:

224 (31%) сільські громади; 224 (31%) селищні громади; 267 (38%) міських громад (рис.1).

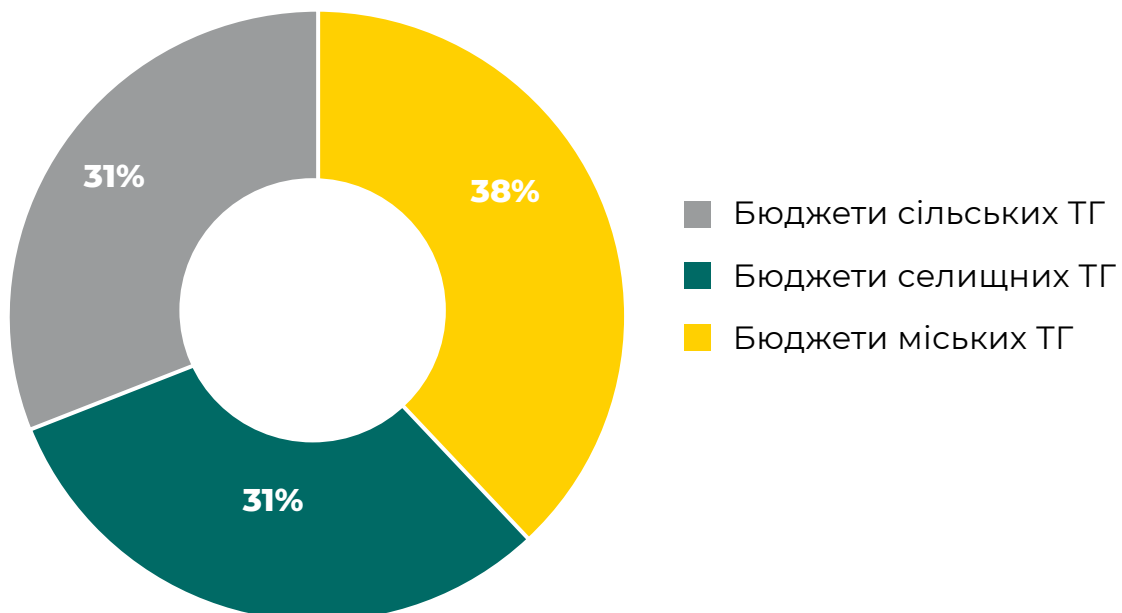


Рис.1. Дефіцит освітньої субвенції-2023
у розрізі бюджетів місцевого самоврядування

Джерело: за результатами опитування Асоціації міст України проведеного протягом грудня 2022 року – січня 2023 року

Загальний обсяг незабезпеченості (дефіциту) освітньої субвенції 715 громад складає 8,5 млрд гривень, де: 900 млн гривень припадає на 224 бюджети сільських громад, 1,5 млрд гривень – на 224 бюджети селищних громад і 6,1 млрд гривень – на 267 бюджетів міських громад (рис.2, табл.1).

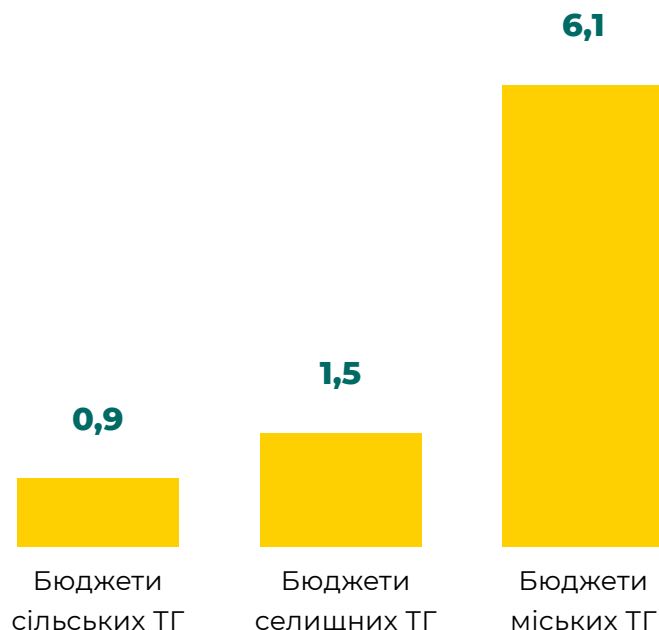


Рис. 2 Обсяг дефіциту освітньої субвенції-2023 у розрізі бюджетів сільських, селищних та міських громад України, млрд гривень

Пропозиції: На думку Асоціації міст України, частково погасити дефіцит субвенції можна за рахунок коштів, які були вилучені з бюджетів громад (залишки освітньої субвенції 2022 року) в спецфонд МОН у 2023 році. А також додатковими субвенціями протягом року.

Згідно розпорядження Кабінету Міністрів України від 09 червня 2023 року № 503-р відбувся розподіл резерву освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам у 2023 році. Згідно розподілу 11 громад отримали частину коштів, на які подавали запит в листопаді 2022 року.

На теперішній момент нестача освітньої субвенції покривається за рахунок бюджетів територіальних громад, що вкрай негативно впливає на них, оскільки не кожна громада має можливість здійснювати повноцінні видатки на освіти у зв'язку з воєнним вторгненням росії.



Рецензент: **Рабошук Я. О.**, заступник Виконавчого директора Асоціації міст України, директор Аналітичного Центру АМУ

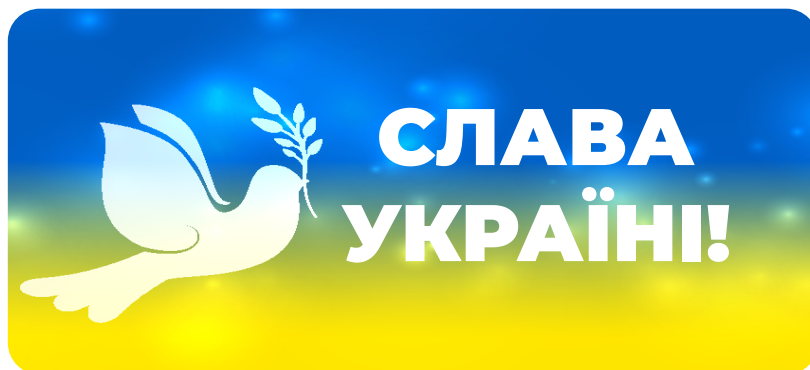
Автор: **Ковальов В. Р.**, експерт Асоціації міст України

За загальною редакцією **Слобожана О. В.**, Виконавчого директора Асоціації міст України, кандидата наук з державного управління



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Сізових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053

+38 044 486 28 78 +38 067 103 58 88

info@auc.org.ua amu.inform@gmail.com t.me/auc_ua auc.org.ua

