

ЦЕНТР ПІДТРИМКИ ОСВІТНІХ РЕФОРМ

У березні 2017 року Андреас Шлайхер презентував звіт «Огляди ОЕСР на тему доброчесності в освіті: Україна 2017». Дослідження проводилось групою експертів Організації економічного співробітництва та розвитку впродовж 2015–2016 років за підтримки Фондації Відкритого суспільства, Міжнародного фонду «Відродження» та БФ «Інститут розвитку освіти». Дослідження стало першою спробою системного опису факторів, що стимулюють недоброчесні відносини в українській освіті. З моменту публікації Звіту відбулось багато змін у сфері освіти. Завданням цього моніторингу є оцінка впровадження рекомендацій Звіту ОЕСР на рівні формування освітньої політики та щоденних практик закладів освіти, їх педагогів, учнів, студентів та адміністраторів, а також актуальності ризиків для порушення доброчесності в освіті, описаних експертами ОЕСР.

МОНІТОРИНГ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА РОЗВИТКУ ЩОДО ДОБРОЧЕСНОСТІ В СИСТЕМІ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Автори:
Олена Заплотинська,
Ірина Войцеховська,
Надія Лещик,
Євген Ніколаєв,
Олена Нікуліна

ЦЕНТР ПІДТРИМКИ ОСВІТНІХ РЕФОРМ

**МОНІТОРИНГ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ
ОРГАНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА РОЗВИТКУ
ЩОДО ДОБРОЧЕСНОСТІ В СИСТЕМІ ОСВІТИ УКРАЇНИ**

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

АВТОРИ:

ОЛЕНА ЗАПЛОТИНСЬКА

ІРИНА ВОЙЦЕХОВСЬКА

НАДІЯ ЛЕЩИК

ЄВГЕН НІКОЛАЄВ

ОЛЕНА НІКУЛІНА

Київ — 2019

Моніторинг впровадження рекомендацій Організації економічного співробітництва та розвитку щодо доброчесності в системі освіти України : Аналітичний звіт

У березні 2017 року Андреас Шляйхер презентував звіт «Огляди ОЕСР на тему доброчесності в освіті: Україна 2017». Дослідження проводилось групою експертів Організації економічного співробітництва та розвитку впродовж 2015–2016 років за підтримки Фондації Відкритого суспільства, Міжнародного фонду «Відродження» та Благодійного фонду «Інститут розвитку освіти». Дослідження стало першою спробою системного опису факторів, що стимулюють недоброчесні відносини в українській освіті. З моменту публікації Звіту відбулось багато змін у сфері освіти. Завданням цього моніторингу є оцінка впровадження рекомендацій Звіту ОЕСР на рівні формування освітньої політики та щоденних практик закладів освіти, їх педагогів, учнів, студентів та адміністраторів, а також актуальності ризиків для порушення доброчесності в освіті, описаних експертами ОЕСР.

Автори аналітичного звіту:

Олена Заплотинська — кандидат історичних наук, керівник ГО «Центр підтримки освітніх реформ».

Ірина Войцеховська — кандидат юридичних наук, юрисконсульт проекту «Офіс освітніх реформ в Україні».

Надія Лещик — експерт ГО «Центр підтримки освітніх реформ».

Євген Ніколаєв — кандидат економічних наук, експерт з вищої освіти, ГО «Аналітична агенція „Освітні тренди“».

Олена Нікуліна — експерт з вищої освіти, ГО «Українська асоціація студентів».

Рецензент: Володимир Бахрушин — доктор фізико-математичних наук, член Національної команди експертів з реформування вищої освіти.

Аналітичний звіт підготовлено за підтримки МФ «Відродження». Погляди авторів, висловлені в Аналітичному звіті, можуть не збігатися з поглядами МФ «Відродження».

Зміст

Скорочення і аббревіатури.....	5
Вступ.....	6
Тема 1. Доступ до дошкільної освіти за допомогою неофіційних домовленостей	7
Проблеми, сформульовані у Звіті ОЕСР	7
Фактори, які створюють можливості для порушення	7
Рекомендації, надані у Звіті ОЕСР, та статус їх виконання	7
Зріз ситуації на 2018 рік.....	8
Результати моніторингу виконання рекомендацій, наданих у Звіті ОЕСР.....	9
Тема 2. Неналежне використання батьківських внесків у школах і дитсадках України	16
Проблеми, сформульовані у Звіті ОЕСР	16
Фактори, які створюють можливості для порушення	16
Рекомендації, надані у Звіті ОЕСР, та статус їх виконання	16
Зріз ситуації на 2018 рік.....	18
Результати моніторингу виконання рекомендацій, наданих у Звіті ОЕСР.....	19
Тема 3. Доступ до шкільної освіти за допомогою неофіційних домовленостей в Україні	26
Проблеми, сформульовані у Звіті ОЕСР	26
Фактори, які створюють можливості для порушення	26
Рекомендації, надані у Звіті ОЕСР, та статус їх виконання	26
Зріз ситуації на 2018 рік.....	27
Результати моніторингу виконання рекомендацій, наданих у Звіті ОЕСР.....	27
Тема 4. Неналежне визнання навчальних досягнень у початковій та середній освіті України	34
Проблеми, сформульовані у Звіті ОЕСР	34
Фактори, які створюють можливості для порушення	34
Рекомендації, надані у Звіті ОЕСР, та статус їх виконання	35
Зріз ситуації на 2018 рік.....	36
Результати моніторингу виконання рекомендацій, наданих у Звіті ОЕСР.....	36
Тема 5. Приватні додаткові заняття в Україні	41
Проблема, сформульована у Звіті ОЕСР	41
Фактори, які створюють можливості для порушення	41
Рекомендації, надані у Звіті ОЕСР, та статус їх виконання	41
Зріз ситуації на 2018 рік.....	42
Результати моніторингу виконання рекомендацій, наданих у Звіті ОЕСР.....	45

Тема 6. Корумповані впливи на закупівлю підручників в Україні.....	52
Проблема, сформульована у Звіті ОЕСР	52
Фактори, які створюють можливості для порушення	52
Рекомендації, надані у Звіті ОЕСР, та статус їх виконання	52
Зріз ситуації на 2018 рік.....	53
Результати моніторингу виконання рекомендацій, наданих у Звіті ОЕСР.....	54
Тема 7. Корумпований доступ до вищої освіти в Україні	65
Проблема, сформульована у Звіті ОЕСР	65
Фактори, які створюють можливості для порушення	65
Рекомендації, надані у Звіті ОЕСР, та статус їх виконання	65
Зріз ситуації на 2018 рік.....	67
Результати моніторингу виконання рекомендацій, наданих у Звіті ОЕСР.....	67
Тема 8. Академічна недоброчесність — списування і плагіат у вищій освіті України	73
Проблеми, сформульовані у Звіті ОЕСР	73
Фактори, які створюють можливості для порушення	73
Рекомендації, надані у Звіті ОЕСР, та статус їх виконання	74
Зріз ситуації на 2018 рік та результати моніторингу виконання рекомендацій, наданих у Звіті ОЕСР	75
Тема 9. Неналежне визнання навчальних досягнень у вищій освіті України	83
Проблеми, сформульовані у Звіті ОЕСР	83
Фактори, які створюють можливості для порушення	83
Рекомендації, надані у Звіті ОЕСР, та статус їх виконання	84
Зріз ситуації на 2018 рік.....	85
Результати моніторингу виконання рекомендацій, наданих у Звіті ОЕСР.....	85
Наші рекомендації	90
Додаток А. Методологія дослідження	93
Додаток Б. Випуск з бакалаврату та вступ в магістратуру за спеціальностями, з яких запроваджено Єдиний вступний іспит, у 2017 та 2018 рр.	96

Скорочення і аббревіатури

АТО	— Антитерористична операція на сході України
БЗСО	— базова загальна середня освіта
в.п.	— відсотковий пункт
ГО	— громадська організація
ДБН	— державні будівельні норми
Держстат	— Державна служба статистики України
ДІНЗ	— Державна інспекція навчальних закладів
ДНЗ	— дошкільний навчальний заклад
ДПА	— державна підсумкова атестація
ДСЯО	— Державна служба якості освіти
ЄВІ	— єдиний вступний іспит (з іноземної мови)
ЄФВВ	— єдине фахове вступне випробування (з правничих дисциплін)
ЄДЕБО	— єдина державна електронна база з питань освіти
Звіт, Звіт ОЕСР	— звіт «Огляди ОЕСР на тему доброчесності в освіті: Україна 2017»
ЗВО	— заклад вищої освіти
ЗНО	— зовнішнє незалежне оцінювання
ІМЗО	— Інститут модернізації змісту освіти
КМУ	— Кабінет Міністрів України
МОЗ	— Міністерство охорони здоров'я України
МОН	— Міністерство освіти і науки України
МФ «Відродження»	— Міжнародний фонд «Відродження»
НАЗЯВО	— Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти
НАН	— Національна академія наук
н.р.	— навчальний рік
НУШ	— Нова українська школа
ОЕСР	— Організація економічного співробітництва та розвитку
ОТГ	— об'єднана територіальна громада
ПЗСО	— повна загальна середня освіта
ПТНЗ	— професійно-технічний навчальний заклад
УЦОЯО	— Український центр оцінювання якості освіти

Вступ

У березні 2017 року Андреас Шляйхер презентував результати дослідження «Огляди ОЕСР на тему доброчесності в освіті: Україна 2017»¹ (далі — «Звіт ОЕСР»), яке проводилось групою експертів Організації економічного співробітництва та розвитку впродовж 2015–2016 років за підтримки Фондації Відкритого суспільства, Міжнародного фонду «Відродження» та Благодійного фонду «Інститут розвитку освіти».

У дослідженні було описано лише невеликий перелік порушень доброчесності у системі освіти в Україні (значно більший список залишився на чернетках експертів). Однак це саме ті теми, щодо яких вдалось отримати солідну «доказову базу» через інтерв'ю та фокус-групи, анкетування, вивчення нормативно-правових документів, статистики, досліджень тощо. Водночас, це була перша спроба системного опису не лише порушень, проявів корупції у сфері освіти, а й факторів, що стимулюють або створюють можливості для порушень.

Дослідження ОЕСР започаткувало широке вживання терміна «доброчесність» у дискурсі освітнього законодавства та освітньої політики в Україні й стало поштовхом до застосування підходів оцінювання ризиків для доброчесності при формуванні освітньої політики.

З моменту публікації Звіту ОЕСР відбулось багато змін: прийнято новий Закон України «Про освіту» (№ 2145-VIII від 05.09.2017 р.) та триває процес його імплементації, стартувала реалізація концепції «Нова українська школа», розроблено проєкт Закону України «Про загальну середню освіту», розпочато реформу початкової школи, здійснюється розробка нових державних стандартів загальної середньої освіти. У сфері вищої освіти продовжується імплементація Закону України «Про вищу освіту», розпочало діяльність Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти. Чи вплинули ці зміни на описані експертами ОЕСР проблеми?

Завданням цього моніторингу було проаналізувати, чи відбувається впровадження рекомендацій ОЕСР на рівні формування освітньої політики і щоденних практик закладів освіти, їх педагогів, учнів/студентів та адміністраторів й наскільки ризики для порушення доброчесності, описані експертами ОЕСР, наразі є актуальними.

Структура цього документа відповідає структурі Звіту ОЕСР і включає моніторинг рекомендацій за 9 темами від дошкільної до вищої освіти. У кожній темі рубрики «Проблеми» і «Фактори, які створюють можливості для порушення» узагальнюють відповідну інформацію та експертну думку авторів Звіту ОЕСР. Інші рубрики теми досліджують втілення рекомендацій Звіту ОЕСР з часу його публікації до початку 2019 р. Рекомендації за результатами проведеного моніторингу розміщено наприкінці документа.

Методологію дослідження висвітлено у Додатку А.

¹ Огляди ОЕСР на тему доброчесності в освіті: Україна 2017 / Переклад з англ. — Інститут розвитку освіти. — К. : Таксон, 2017. — 184 с. URL: [http://iro.org.ua/uploads/OECDrev_ua_K+P293_out2_\(1\).pdf](http://iro.org.ua/uploads/OECDrev_ua_K+P293_out2_(1).pdf)

Тема 1. Доступ до дошкільної освіти за допомогою неофіційних домовленостей

Проблеми, сформульовані у Звіті ОЕСР

Недостатня кількість місць у комунальних дошкільних закладах освіти і високий попит на послуги дошкільної освіти призводять до недоброчесних процедур вступу до дитсадків. Серед порушень експертами ОЕСР зазначено такі:

1. Неофіційні домовленості з керівниками садків (це можуть бути грошові внески, матеріальна допомога, використання службових «зв'язків»).
2. Порушення або втручання в систему «електронна черга» у тих населених пунктах, де вона запроваджена.

Фактори, які створюють можливості для порушення

1. Обмеження системи електронної черги.
2. Нестача місць у дитсадках.
3. Нераціональне планування мережі дошкільних закладів.
4. Обтяжливі процедури ліцензування для приватних дитсадків.
5. Великий попит на послуги дошкільної освіти.

Рекомендації, надані у Звіті ОЕСР, та статус їх виконання

Рекомендація	Статус виконання	Сфера відповідальності
Покращення функціональності та охоплення системи електронної черги	Виконано частково. Питання функціонування електронної черги вирішується на рівні органів місцевої влади, які відповідальні за фінансування дошкільної освіти. У Києві та Львові (міста, в яких досліджувалось функціонування електронної системи запису до дитсадків) система електронної черги постійно вдосконалюється	Місцеві органи влади
Лібералізація вимог до ліцензування в дошкільній освіті	Виконано. У 2018 р. внесено зміни до умов ліцензування з метою спрощення вимог. У 2016 р. прийнято новий Санітарний регламент, яким спрощено вимоги до приміщень дитсадків	МОН, МОЗ

Створення умов для сталого фінансування розвитку мережі дошкільних закладів	Виконано частково. Освітня субвенція не поширюється на дошкільну освіту, однак зміни до Закону України «Про дошкільну освіту» розширюють можливі джерела фінансування закладів дошкільної освіти	КМУ, МОН, місцеві органи влади
-----------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------

Зріз ситуації на 2018 рік

За інформацією Держстату, в 2018 р. дошкільною освітою в Україні було охоплено 58 % дітей дошкільного віку, що на 3 в.п. більше, ніж у 2015 р. Зростання мережі відбулось, але незначне — з 14,8 тис. закладів у 2015 р. до 14,9 тис. закладів у 2016–2018 рр. Кількість дітей на 100 місць зменшилась зі 114 у 2015 р. до 108 у 2018 р., досягнувши позначки 2008 року². Рівень охоплення дітей у різних місцевостях за 2015–2018 рр. дещо зріс: з 64 % до 66 % у містах, з 40 % до 41 % у сільській місцевості³. Приватних дитсадків на 2018 р. нараховується 201, що лише на 24 заклади більше, ніж у 2015 р.⁴

Наприкінці 2017 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято План поетапного створення додаткових місць у закладах освіти для дітей дошкільного віку на період з 2017 до 2019 рр. Цей план передбачає відкриття нових садків та груп, реорганізацію закладів, реконструкцію, використання пристосованих приміщень, тощо⁵.

За охопленням дошкільною освітою у розрізі областей у 2018 р. найскладнішою залишається ситуація у таких регіонах:

- Волинська область: на кожні 100 місць припадає 128 дітей;
- Львівська область: на 100 місць припадає 127 дітей (це краще, ніж у 2015 р., коли цифри сягали 144 дітей на 100 місць);
- Івано-Франківська область: 124 дитини на 100 місць;
- Чернівецька область: 120 дітей на 100 місць;
- Полтавська область: 118 дітей на кожні 100 місць⁶.

За даними МОН, на травень 2017 р. проблему з чергами у дитсадки повністю вирішено тільки у Житомирській області, де в черзі немає жодної дитини. Непогана ситуація у Кіровоградській, Сумській, Чернігівській, Луганській, Івано-Франківській та Донецькій областях, де у черзі перебуває менше тисячі дітей. Натомість в Одеській області претендує на місце у закладах дошкільної освіти 18,9 тис. дітей, у м. Києві —

² Дошкільна освіта в Україні у 2018 році : Статистична інформація. — К., 2019. URL: http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_u/dosh_osvit/dosh_osvita_2018.xls.

³ Держстат обчислює охоплення дитсадками для дітей віком від народження до 6 років.

⁴ Дошкільна освіта в Україні у 2018 році : Статистична інформація.

⁵ Розпорядження КМУ від 06.12.2017 р. № 871-р «Про затвердження плану дій на 2017-2019 роки поетапного створення додаткових місць у закладах освіти для дітей дошкільного віку». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/871-2017-%D1%80>.

⁶ Дошкільна освіта в Україні у 2018 році : Статистична інформація.

11,1 тис., у Закарпатській області — 6 тис. дітей⁷.

Упродовж 2018 р., за словами заступника міністра освіти і науки Павла Хобзея, чергу до дитсадків вдалося скоротити на третину: з 47 тис. дітей на початку 2018 р.⁸ до дещо більше 30 тис. дітей наприкінці 2018 р.⁹

Результати моніторингу виконання рекомендацій, наданих у Звіті ОЕСР

РЕКОМЕНДАЦІЯ 1. ПОКРАЩЕННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОСТІ ТА ОХОПЛЕННЯ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННОЇ ЧЕРГИ

У Звіті ОЕСР пропонується МОН розробити *рамкові рекомендації щодо електронної системи запису до дитсадків*.

Наразі ця рекомендація не виконана. На вебсайті МОН розміщено опис процедури реєстрації в електронній системі запису¹⁰, що, можливо, є корисним для батьків. Однак опис не містить рекомендацій для розробників систем щодо забезпечення їх прозорості.

Друга рекомендація полягає у *покращенні програмного забезпечення* задля захисту заявок від зовнішнього втручання.

Варто зазначити, що міста, в яких запроваджена електронна форма запису до дитсадків, удосконалюють процедури. Зокрема, у Києві повністю усунуто від можливості впливу на електронну чергу управлінців та керівників садків. Так, керівники садків зобов'язані лише повідомляти про наявну кількість вільних місць у закладі, а система автоматично повідомляє перших черговиків у списку в даний заклад. В управліннях освіти залишається можливість завести чергу, але немає можливості вплинути на розсилання запрошень. Електронна черга у Києві стає більш прозорою для користувачів. Так, якщо раніше користувач в особистому кабінеті бачив лише своє місце у списку в обраний дитсадок, то тепер видно, як просувається черга і хто отримує запрошення.

У свою чергу, на прозорість електронної системи запису у Львові досі є нарікання. Через закриті списки батьки не можуть побачити своє місце у черзі до обраного закладу, кількість пільговиків, що мають право на першочергове зарахування, та як просувається черга¹¹.

Третя пропозиція полягає у *диверсифікації критеріїв для визначення пріоритетності у списку очікування*.

⁷ Статистика і реформування дошкільної освіти. URL: <http://mon.gov.ua/ua/tag/doshkilna-osvita>.

⁸ До дитячого садочка без черг: як це зробити? URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/do-dityachogo-sadochka-bez-cherg-yak-ce-zrobiti>.

⁹ В Україні на третину зменшилися черги у дитсадки — МОН. URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1770462-v-ukrayini-na-tretinu-zmenshilisya-chergi-u-ditsadki-mon>.

¹⁰ Яка процедура запису електронного запису в садочок? URL: <http://mon.gov.ua/ua/osvita/doshkilna-osvita/zapis-do-dityachogo-sadochka>.

¹¹ Недитячі проблеми. Як у Львові минули громадські слухання про реєстрацію у дитячі садки. URL: http://tvoemisto.tv/news/nedytyachi_problemy_yak_u_lvovi_mynuly_gromadski_sluhannya_pro_reiestratsiyu_u_dytyachi_sadky_94793.html.

В цьому напрямі також удосконалюється електронний запис. В Києві та Львові пріоритетність у списку очікування визначається такими факторами:

- реєстрація місця проживання (у Києві);
- дата реєстрації у черзі;
- вікова група (у Львові — станом на 1 вересня);
- пільгові категорії.

Так, у Львові та Києві черга в обрані заклади формується відповідно до вікових груп дітей, але з урахуванням дати реєстрації у черзі та наявності пільгових груп. Кількість садків, які можна обрати, у Львові обмежується трьома. У Києві кількість закладів для вибору батьками не обмежується. Однак має значення місце реєстрації дитини. У Києві, відповідно до рішення міської ради від 13.09.2018 р., пріоритетність у черзі визначається наявністю реєстрації місця проживання дитини¹².

Щодо пільгових категорій, то місцеві органи влади можуть самостійно визначати перелік пільгових категорій. Так, у Києві до пільгових категорій належать:

1. діти, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;
2. діти військовослужбовців;
3. діти військовослужбовців Національної гвардії України;
4. діти киян-учасників АТО.

У системі електронного запису запроваджено пільгу на першочергове зарахування:

5. дітей, які є рідними (усиновленими) братами та/або сестрами дітей, які здобувають дошкільну освіту в обраному батьками комунальному закладі дошкільної освіти;
6. дітей з особливими освітніми потребами¹³.

У Львові цей список¹⁴ розширений за рахунок ще кількох категорій:

- діти батьків-інвалідів I групи;
- діти військовослужбовців військової прокуратури;
- діти внутрішньо переміщених осіб;
- діти, які перебувають під опікою.

Найчастіше саме підтвердження пільг є слабкою ланкою у системі електронної черги. Так, у Києві, зазначивши у заявці про наявність пільги (стосується перших

¹² Рішення Київської міської ради № 1369/5433 від 13.09.2018 р. «Про затвердження Порядку здійснення видатків на дошкільну освіту у місті Києві на основі базового фінансового нормативу бюджетної забезпеченості». URL: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/S1E34E3D3980BDFCC225832F00688CEA?OpenDocument.

¹³ Рішення Київської міської ради № 1741/5805 від 09.10.2018 р. «Про деякі питання організації зарахування дітей до комунальних закладів дошкільної освіти міста Києва». URL: <http://don.kyivcity.gov.ua/content/golovna-test.html>.

¹⁴ Рішення Львівської міської ради № 1190 від 29.12.2017 р. «Про затвердження Положення та правил про порядок набору, обліку та забезпечення прозорості у зарахуванні дітей до закладів дошкільної освіти м. Львова». URL: [http://www8.city-adm.lviv.ua/Pool/Info/doclmr_1.NSF/\(SearchForWeb\)/B5AE17AF79F5B431C225820500380803?OpenDocument](http://www8.city-adm.lviv.ua/Pool/Info/doclmr_1.NSF/(SearchForWeb)/B5AE17AF79F5B431C225820500380803?OpenDocument).

чотирьох груп пільгових категорій, інші система валідує автоматично), потрібно її підтвердити, надавши відповідні документи в районне управління освіти, а це створює умови для «людського фактору».

Під час громадських слухань про функціонування освітньої інформаційної системи та вирішення проблеми з недостатньою кількістю місць у дитячих садках Львова у липні 2018 р. порушувалось питання про зловживання щодо пільг, які при записі до дитячого садка батьки не змогли підтвердити документально¹⁵.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 2. ЛІБЕРАЛІЗАЦІЯ СТАНДАРТІВ І ПРОЦЕДУР АКРЕДИТАЦІЇ ДЛЯ РОЗШИРЕННЯ СПРОМОЖНОСТЕЙ СИСТЕМИ ДНЗ

1. Лібералізація умов ліцензування

У травні 2018 року було оновлено ліцензійні умови для провадження освітньої діяльності та внесені зміни, що лібералізують процес ліцензування дошкільних закладів освіти. Зокрема:

1. Введено принцип «заявного» ліцензування, що спрощує умови «входу» на ринок послуг дошкільної освіти. Заявник декларує зобов'язання дотримуватись законодавства, що регламентує галузь дошкільної освіти. А довідки, дозволи різних контролюючих органів (Держпродспоживслужби та інших), договори оренди тощо не можуть вимагатися при поданні документів для ліцензування.
2. Зменшено загальну кількість документів, які потрібно подавати до органу ліцензування (подається лише письмове зобов'язання щодо відповідності матеріально-технічного та кадрового забезпечення для надання послуг дошкільної освіти).
3. Виключено необхідність звертатися до органу ліцензування при умові збільшення кількості дітей у закладі — ліквідовано поняття «ліцензійний обсяг» (раніше для того, щоб збільшити кількість місць у закладі, потрібно було подати пакет документів на збільшення «ліцензійного обсягу» — це вимагало чималих організаційних та часових витрат, і було також джерелом зловживань).
4. Розширено коло заявників для отримання ліцензії провадження дошкільної освіти — тепер це можуть зробити не лише юридичні особи, а й фізичні особи-підприємці.

Чи вплине зміна умов ліцензування на зростання кількості ліцензованих приватних садків, можна буде прослідкувати у наступні кілька років. Але повноцінно цей фактор може спрацювати при відповідному зацікавленні місцевих органів влади у послугах дошкільної освіти (зокрема щодо надання в оренду приміщень комунальної власності) та розвитку державно-приватного партнерства.

¹⁵ Недитячі проблеми. Як у Львові минули громадські слухання про реєстрацію у дитячі садки. URL: http://tvoemisto.tv/news/nedityachi_problemy_yak_u_lvovi_mynuly_gromadski_sluhannya_pro_reiestratsiyu_u_dytyachi_sadky_94793.html.

**Порівняння вимог до документів для отримання ліцензії
у сфері дошкільної освіти у 2015 та 2018 рр.:**

Вимога	Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності (редакція від 30.12.2015 р.)	Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності (редакція від 23.05.2018 р.)
Хто може отримати ліцензію	Лише юридична особа	Юридична особа, структурний підрозділ юридичної особи приватного чи публічного права або фізична особа-підприємець
Документи для отримання ліцензії	Копії документів про відповідність приміщень та матеріально-технічної бази санітарним нормам, вимогам правил пожежної безпеки, нормам охорони праці	Письмове зобов'язання щодо матеріально-технічного, кадрового та навчально-методичного забезпечення освітньої діяльності та забезпечення безпеки життєдіяльності дітей та охорони праці
	Копії документів, що засвідчують право власності чи користування основними засобами для здійснення навчально-виховного процесу на строк не менше трьох років	Відсутня вимога
	Копія затвердженого та погодженого в установленому порядку робочого навчального плану	Відсутня вимога
	Відомості про кількісні та якісні показники кадрового і матеріально-технічного забезпечення освітньої діяльності у сфері дошкільної освіти, необхідного для виконання Базового компонента дошкільної освіти	Письмове зобов'язання
Ліцензійний обсяг	Ліцензіат провадить освітню діяльність в межах ліцензованого обсягу, яким встановлюється максимальна кількість осіб, що навчаються одночасно: у сфері дошкільної освіти — за певним видом дошкільної освіти	Відсутнє поняття ліцензійного обсягу

2. Лібералізація санітарно-гігієнічних вимог утримання дошкільних закладів освіти

У 2016 р. з метою лібералізації вимог до утримання дитсадків було спрощено санітарно-гігієнічні вимоги¹⁶, а в 2018 р. затверджено нові державні будівельні вимоги для будівель дошкільних закладів¹⁷.

Порівняння санітарно-гігієнічних вимог та будівельних норм щодо приміщень дитсадків:

Вимога	Станом на 2015 р.	Станом на 2018 р.
Вимоги до розміщення	Виключно на відокремленій ділянці у будівлі, що відповідає державним будівельним нормам для дитсадків	Дозволено розміщувати групи короткотривалого перебування дітей (до 4 год.) на 1-2 поверхах житлових будівель або громадських центрах житлових утворень
Вимоги щодо площі приміщень з розрахунку на 1 дитину	Спальня (ігрова) — 2,5 м ²	2,5 м ²
Вимога до організації харчування	Харчоблок обов'язково мав містити такі приміщення: кухню, приміщення для зберігання продуктів, холодильні камери, приміщення для первинної обробки овочів, миття кухонного посуду	За відсутності харчоблоку у дошкільному навчальному закладі допускається постачання готової продукції операторами ринку харчових продуктів за умови впровадження постійно діючих процедур, заснованих на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР)
Вимоги до приміщень	Кожен груповий осередок дитсадка повинен був мати ігрову кімнату, спальню, буфетну, роздягальню та туалетну кімнату	Допускається вкладати дітей в ігровій (замість стаціонарних ліжок дозволено використовувати матраци)

¹⁶ Санітарний регламент для дошкільних навчальних закладів. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0563-16>.

¹⁷ Будинки і споруди: Заклади дошкільної освіти. ДБН В.2.2-4:2018. URL: http://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/v_2_2_4/1-1-0-1803.

Вимога обладнання пральні	Обов'язкова вимога мати щонайменше два приміщення — пральня та сушильно-прасувальна	Можна користуватись послугами пральні
---------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------

РЕКОМЕНДАЦІЯ 3. СТВОРЕННЯ УМОВ ДЛЯ СТАЛОГО ФІНАНСУВАННЯ РОЗВИТКУ МЕРЕЖІ ДОШКІЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

Можливість отримання обов'язкової субвенції у сфері дошкільної освіти на сьогодні в чинному законодавстві поширюється лише на шкільні відділення навчально-виховних комплексів, що мають у своєму складі дошкільний заклад¹⁸. У новому Законі України «Про освіту» передбачено можливість різних джерел фінансування дошкільної освіти, зокрема за рахунок коштів державного та/або місцевих бюджетів, а також за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством. Разом із тим, вказано, що держава *може сприяти* (але не обов'язково) розвитку дошкільної та позашкільної освіти шляхом надання відповідних освітніх субвенцій (ч. 5 ст. 78). У цьому контексті варто також наголосити на порядку надання субвенцій.

Міністерство фінансів України у своєму листі від 03.04.2017 р. № 05230-04-2/8718 «Щодо надання субвенцій» зазначало, що умови надання субвенцій визначаються відповідним договором сторін, який є невід'ємною частиною відповідних рішень місцевих рад про передачу коштів між місцевими бюджетами.

Однак з 2015 р. шляхом внесення змін до ст. 89 Бюджетного кодексу України фінансування дошкільної освіти було покладено на місцеві бюджети. Підставою внесення змін до вказаної статті є Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад».

Зміни до Закону України «Про дошкільну освіту» стосовно джерел фінансування дошкільної освіти:

Стаття 37. Фінансово-господарська діяльність закладів дошкільної освіти		Коментар
Редакція від 01.01.2016 р.	Редакція від 04.11.2018 р.	
Фінансово-господарська діяльність дошкільних навчальних закладів здійснюється відповідно до Закону України «Про освіту», законів про бюджет, власність, місцеве самоврядування та інших нормативно-правових актів	Фінансово-господарська діяльність закладів дошкільної освіти здійснюється відповідно до Закону України «Про освіту», законів про бюджет, власність, місцеве самоврядування та інших нормативно-правових актів	Без змін.

¹⁸ Бюджетний кодекс України (Стаття 103²). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

<p>Утримання та розвиток матеріально-технічної бази дошкільних навчальних закладів у межах Типового переліку обов'язкового обладнання дошкільних навчальних закладів фінансуються за рахунок коштів засновників (власників) цих закладів</p>	<p>Утримання та розвиток матеріально-технічної бази закладів дошкільної освіти фінансуються за рахунок коштів засновника (засновників) цих закладів</p>	<p>Частина друга статті 37 в редакції Закону України «Про освіту»</p>
<p>(норма відсутня)</p>	<p>Джерелами фінансування закладу дошкільної освіти незалежно від форми власності можуть бути кошти: засновника (засновників); державного та місцевих бюджетів; батьків або осіб, які їх замінюють; добровільні пожертвування та цільові внески фізичних і юридичних осіб; інші кошти, не заборонені законодавством</p>	<p>Статтю 37 доповнено частиною третьою згідно із Законом «Про освіту»</p>
<p>(норма відсутня)</p>	<p>Джерелами фінансування закладів дошкільної освіти (відділень, груп), заснованих на умовах державно-приватного партнерства, є кошти засновників. Обсяги співфінансування визначаються засновниками на умовах договору</p>	<p>Статтю 37 доповнено частиною четвертою згідно із Законом «Про освіту»</p>
<p>(норма відсутня)</p>	<p>Державні та комунальні заклади дошкільної освіти можуть надавати платні освітні та інші послуги, перелік яких затверджує Кабінет Міністрів України. Засновники відповідних закладів освіти мають право затверджувати переліки платних освітніх та інших послуг, що не увійшли до переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України</p>	<p>Статтю 37 доповнено частиною п'ятою згідно із Законом «Про освіту»</p>

Тема 2. Неналежне використання батьківських внесків у школах і дитсадках України

Проблеми, сформульовані у Звіті ОЕСР

1. Відсутність контролю та відповідальності за використання батьківських внесків.
2. Обмежені можливості для використання закладами благодійних коштів.
3. Відсутність прозорості при прийнятті рішень із розподілу бюджетних коштів органами місцевого самоврядування.

Фактори, які створюють можливості для порушення

1. Відсутність належного обліку надходження та використання батьківських внесків.
2. Фрагментований бюджетний нагляд за школами й дитсадками.
3. Відсутність прозорості в рішеннях щодо розподілу місцевих бюджетів на освіту.
4. Відсутність реальної фінансової автономії шкіл.

Рекомендації, надані у Звіті ОЕСР, та статус їх виконання

Рекомендація	Статус виконання	Сфера відповідальності
Забезпечення доступу до інформації про внески (їх розмір, ухвалення рішень щодо них, збір та їх використання)	Виконано. Врегульовано Законом України «Про освіту»	МОН, місцеві органи влади
Посилення ролі батьків у нагляді за використанням коштів (зміцнення ролі шкільних рад і запровадження батьківських рад як обов'язкової вимоги), створення умов спільної відповідальності за внески, включно з відповідальністю батьків за порушення	Виконано частково. Законом України «Про освіту» врегульовано засади створення органів батьківського самоврядування. Подальша регламентація діяльності має бути здійсненна на рівні законів «Про загальну середню освіту» та «Про дошкільну освіту». Посилення ролі батьків у нагляді за використанням	МОН

	<p>коштів частково забезпечено ст. 30 Закону України «Про освіту».</p> <p>Питання відповідальності батьків врегульовано нормами загального законодавства</p>	
<p>Дозвіл і підтримка більш гнучкого використання позабюджетних ресурсів шляхом забезпечення можливості відкриття рахунків в комерційних банках</p>	<p>Не виконано.</p> <p>На сьогодні можливе відкриття рахунків лише в органах Державної казначейської служби України</p>	<p>Міністерство фінансів України, МОН.</p> <p>Питання регулюється нормами Бюджетного кодексу України</p>
<p>Покращення прозорості рішень з розподілу бюджетів на місцевому рівні шляхом включення до повноважень Рахункової палати проведення аудиту місцевих бюджетів; публічне розкриття результатів аудиту</p>	<p>На сьогодні аудит місцевих бюджетів здійснює Державна аудиторська служба</p>	<p>КМУ, Міністерство фінансів України</p>
<p>Посилення ролі ДІНЗ в адміністративному та бюджетному нагляді</p>	<p>ДІНЗ було реорганізовано у Державну службу якості освіти.</p> <p>ДСЯО на сьогодні має статус органу, який реалізує державну політику в сфері освіти з питань забезпечення якості освіти, забезпечення якості освітньої діяльності, а також здійснення державного нагляду (контролю) за закладами освіти щодо дотримання ними вимог законодавства у сфері освіти</p>	<p>КМУ, МОН</p>

Зріз ситуації на 2018 рік

Дошкільна освіта. Новим Законом України «Про освіту» до Закону України «Про дошкільну освіту» було внесено зміни, які стосувалися питання фінансування закладів дошкільної освіти.

Зокрема, частина 3 статті 37 в новій редакції містить перелік джерел фінансування закладу дошкільної освіти незалежно від форми власності, до яких віднесені, в тому числі:

- кошти батьків або осіб, які їх замінюють;
- добровільні пожертвування та цільові внески фізичних і юридичних осіб;
- інші кошти, не заборонені законодавством.

Загальна середня освіта. У сфері шкільної освіти ситуація є дещо іншою, адже згідно положень Конституції (стаття 53) та законів України повна загальна середня освіта є обов'язковою. Кошти на її фінансування мають виділятися з бюджету в повному обсязі (з 2019 р. в Україні має запрацювати механізм «гроші ходять за дитиною» також і для приватних шкіл¹⁹).

Згідно з частиною 2 статті 43 Закону України «Про загальну середню освіту», утримання та розвиток матеріально-технічної бази закладів загальної середньої освіти фінансуються за рахунок коштів засновника (засновників) цих закладів.

Разом із тим, джерелами фінансування закладів загальної середньої освіти (як і дошкільної) можуть бути й інші джерела. Так, частина 2 статті 78 закону «Про освіту» встановлює, що фінансування закладів освіти здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством.

Відповідно, джерелами фінансування можуть бути, в тому числі, й батьківські внески, але виключно добровільні і за власною ініціативою. Рішення про надання закладу освіти коштів може бути прийняте кожним із батьків особисто, а також колегіально рішенням органу батьківського самоврядування. При цьому, будь-які колегіальні рішення органу батьківського самоврядування щодо сплати таких внесків не можуть впливати або порушувати добровільності рішення окремих батьків щодо сплати або несплати таких внесків.

Однак, незважаючи на законодавчу визначеність у питанні «батьківських внесків», проблема сплати та добровільності їх характеру продовжує існувати.

За результатами опитування, проведеного влітку 2018 р. серед батьків учнів Громадським об'єднанням «Батьки SOS» та Transparency International Україна, було встановлено, що кошти сплачуються переважно готівкою (88,2 % відповідей), і лише 16,1 % батьків назвали свої внески добровільними. Інші ж 83,9 % респондентів вважають їх певною мірою примусовими (попри те, що відповідно до законодавства будь-яка благодійна допомога повинна бути добровільною).

¹⁹ Закон України «Про освіту», ч. 10 ст. 78.

Також з'ясувалося, що близько дев'яти з десяти батьків визнали, що регулярно сплачують щомісячні внески. Майже чверть усіх опитаних заявила, що сплачує близько 50 грн щомісяця, а найбільш поширеними є щомісячні внески в діапазоні 30–200 грн (близько 70 % випадків). Коли батьків запитали, на що вони найчастіше здають гроші, найпопулярнішими відповідями виявилися «на ремонт» (19,9 %) і «невідомо» (19,6 %). На третьому місці були «господарські товари» (16,5 %), далі — «канцтовари» (8 %), «оплата послуг охорони» (7,3 %) і «подарунки/премії вчителям» (6 %) ²⁰.

Крім того, суттєвою проблемою є те, що часто саме батьки ініціюють збір коштів ²¹.

Результати моніторингу виконання рекомендацій, наданих у Звіті ОЕСР

РЕКОМЕНДАЦІЯ 1. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО ВНЕСКИ (ЇХ РОЗМІР, УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ ЩОДО НИХ, ЗБІР ТА ЇХ ВИКОРИСТАННЯ)

Стаття 30 нового Закону України «Про освіту» зобов'язує заклади освіти, що отримують публічні кошти, та їх засновників оприлюднювати на своїх вебсайтах кошторис і фінансовий звіт про надходження та використання всіх отриманих коштів, інформацію про перелік товарів, робіт і послуг, отриманих як благодійна допомога, із зазначенням їх вартості, а також про кошти, отримані з інших джерел, не заборонених законодавством.

Варто зауважити, що заклади освіти й раніше зобов'язані були вести бухгалтерський облік отриманих благодійних внесків ²². Однак вимога щодо розміщення звітності на офіційних сайтах була відсутня.

Таким чином, стаття 30 Закону України «Про освіту» вперше зобов'язала заклади освіти та їх засновників публікувати відповідні фінансові звіти.

Однак впровадження цієї норми спричинило виникнення або повною мірою не розв'язало окремі проблеми.

На сьогодні однією із проблем є **невиконання такої вимоги закладами освіти**. Заклади або взагалі не публікують відповідні звіти, або публікують їх з недостовірними даними (наприклад, невідображення батьківських внесків у таких звітах).

За результатами опитування 2018 р. щодо того, чи отримують батьки детальний звіт про витрачені школами кошти, виявилось, що приблизно у 60 % випадків відповідні звіти наявні та оприлюднені належним чином, проте лише у 10 %

²⁰ Батьківський дозор: неprozori zakupivli shkil.

URL: http://osvita.ua/doc/files/news/618/61855/Batkivskij_dozor___neprozori_zakupivli_.pdf.

²¹ Ситуацію зі збором грошей в школах посилюють батьки — експерт. URL:

<http://ukr.segodaya.ua/ukraine/situaciyu-so-sborom-deneg-v-shkolah-usugublyayut-roditeli-ekspert-1188041.html>.

²² Постанова КМУ від 04.08.2000 р. № 1222 «Про затвердження Порядку отримання благодійних (добровільних) внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, науки, спорту та фізичного виховання для потреб їх фінансування». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1222-2000-%D0%BF>.

випадків вони підкріплені відповідною бухгалтерською документацією. В інших випадках йдеться про усні звіти під час зборів, відповіді на письмові запити, загальну інформацію, надану в електронній формі²³.

Це пов'язано з тим, що проблемним залишається питання про відповідальність за неподання (подання у неповному обсязі) такої інформації. Адже чинним законодавством безпосередньо за це жодні санкції не передбачені. А от внесення службовою особою закладу освіти до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей (тобто публікація звіту з недостовірними даними) може мати наслідком кримінальну відповідальність. Саме з цієї причини, як свідчать результати проведених опитувань, не всі заклади освіти поспішають з виконанням вимоги про необхідність публікації відповідного звіту.

Можливим шляхом вирішення проблеми могло б стати закріплення обов'язку з виконання вимог статті 30 Закону України «Про освіту» за керівником закладу, а відтак, можливості притягнення останнього до дисциплінарної відповідальності у вигляді догани у разі його невиконання.

2. Досить важливим є закріплення статтею 30 Закону України «Про освіту» обов'язку засновника публікувати відповідні відомості, що пов'язано із проблемою непрозорого та непропорційного розподілу коштів між закладами освіти з місцевого бюджету. Однак, на жаль, **звіти, які публікуються засновниками, не відображають, скільки коштів із місцевого бюджету виділено на кожную школу, чи відповідає це її потребам та запитам.** На сьогодні це залишається суттєвою проблемою, яка також впливає і на потребу збору батьківських внесків.

3. Ще однією проблемою є **складність розпорядження закладом освіти коштами, які передаються як офіційні благодійні внески.** Батьки, інші особи можуть перерахувати благодійні внески або на рахунок благодійного фонду, з яким заклад освіти укладає угоду про співпрацю, або на спецрахунок закладу. Такі способи передбачені чинним законодавством та є єдино прийнятними.

Однак отримати кошти зі спецрахунку досить складно. Адже мова йде про рахунок, який відкривається у Державній казначейській службі (крім закладів приватної форми власності). Особливі складності виникають, якщо школа вирішила скористатися централізованими бухгалтерськими послугами органів управління освітою (заклад також може подати запит про створення власного рахунку – в такому випадку відповідальність за бухгалтерський облік несе безпосередньо заклад). Крім того, важливо, що кошти, які надходять на спецрахунок, повинні бути витрачені на ті цілі, які вказав платник (батьки учнів).

Обмеження у можливостях використати кошти, а також необхідність звітувати та вести облік, роблять механізм спецрахунків менш привабливим для закладів. Так, під час опитування лише 19,6 % респондентів заявили, що їм відомо про існування спецрахунку, і тільки 9,2 % опитаних батьків зазначили, що їм пропонували ним скористатися²⁴. Однак варто усвідомлювати, що це обов'язкова плата за наявність спецрахунку та (у перспективі) за фінансову автономію.

²³ Батьківський дозор: непрозорі закупівлі шкіль. URL: http://osvita.ua/doc/files/news/618/61855/Batkivskij_dozor__neprozori_zakupivli_.pdf.

²⁴ Там само.

Як вказує в своєму інтерв'ю Альона Парфьонова (ГО «Батьки SOS»): «...якщо батьки зібрали кошти для ремонту певного кабінету, то районне управління освіти, зважаючи, яка сума, проводить тендер. Директор через листування має просити гроші: „У нас є спецрахунок, там накопичилось 50 тисяч гривень, давайте нам закупимо щось“. А йому кажуть: „У нас не закладено проведення тендера, ми через місяць оголосимо і проведемо“»²⁵.

Можливим шляхом вирішення цієї проблеми може стати надання можливості закладам освіти відкривати рахунки в комерційних банках (див. Рекомендацію 3).

РЕКОМЕНДАЦІЯ 2. ПОСИЛЕННЯ РОЛІ БАТЬКІВ У НАГЛЯДІ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ КОШТІВ (ЗМІЦНЕННЯ РОЛІ ШКІЛЬНИХ РАД І ЗАПРОВАДЖЕННЯ БАТЬКІВСЬКИХ РАД ЯК ОБОВ'ЯЗКОВОЇ ВИМОГИ), А ТАКОЖ СТВОРЕННЯ УМОВ СПІЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ВНЕСКИ, ВКЛЮЧНО З ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ БАТЬКІВ ЗА ПОРУШЕННЯ

Міністерство освіти і науки України у межах своїх законних повноважень не може врегульовувати питання прав та обов'язків органів батьківського самоврядування (батьківських комітетів).

Разом із тим, Закон України «Про освіту» передбачає *можливість діяльності у закладі освіти органу батьківського самоврядування як одного з органів управління закладом*. Враховуючи, що вказаний Закон є рамковим, необхідна деталізація відповідних положень в спеціальних законах. Зокрема, у новому Законі України «Про загальну середню освіту» (ст. 29 проекту Закону) буде врегульовано порядок створення органу батьківського самоврядування та його відносини і взаємодія зі школою та її засновником (місцевими органами самоврядування)²⁶. Також існує потреба врегулювати це питання в Законі України «Про дошкільну освіту».

Щодо визначення ролі батьків у нагляді за використанням благодійних внесків, батькам варто пам'ятати, що кожен заклад має спецрахунок, на який можна переказати добровільну пожертву і в призначенні платежу вказати, на що, якому класу або на яку потребу перераховуються гроші. Гроші на цьому рахунку — гроші цільового використання та суворої звітності, а отже, використовуються виключно за призначенням. Також поширеною практикою є створення батьками учнів благодійного фонду, який може передавати кошти чи матеріальні цінності на користь закладу освіти. У такому разі між закладом і благодійниками укладаються договори про надання допомоги.

Крім того, запровадження норми про обов'язок закладу публікувати фінансові звіти та відповідні документи на сайті закладу чи сайті засновника (стаття 30 Закону

²⁵ Співзасновниця «Батьки SOS» про фінансову звітність шкіл, як правильно здавати гроші і чому важлива фінансова автономія. URL: <http://nus.org.ua/articles/spivzasnovnytsya-batky-sos-pro-finansovu-zvitnist-shkil-yak-pravylnozdavaty-groshi-i-chomu-vazhlyva-finansova-avtonomiya/>.

²⁶ СТОП ФЕЙК: МОН не скасовувало і не може скасувати батьківські комітети, проте планує через Закон змінити правила їх створення та взаємодії зі школою. URL: <http://mon.gov.ua/ua/news/stop-fejk-mon-ne-skasovovalo-i-ne-mozhe-skasuvati-batkivski-komiteti-prote-planuye-cherez-zakon-zminiti-pravila-yih-stvorennya-ta-vzayemodiyi-zi-shkoloyu>.

України «Про освіту») дає батькам певну *можливість здійснювати нагляд за використанням відповідних коштів.*

Ще однією проблемою, про яку вказано у Звіті, є **обмежена можливість компетентних органів притягати батьків до відповідальності як благодійників.** Рекомендовано забезпечити створення умов спільної відповідальності за внески, включно з відповідальністю батьків. Варто погодитися, що, незважаючи на існування правомірних способів, батьки досить часто обирають інший спосіб — передати кошти або інші матеріальні цінності безпосередньо закладу освіти. Однак відповідальність батьків за такі дії нормами чинного законодавства за визначених умов все ж таки передбачена.

У цьому випадку для встановлення наявності підстав відповідальності вирішальним є, чи мають дії батьків добровільний характер та чи не є вони пропозицією, обіцянкою або наданням неправомірної вигоди службовій особі закладу. Адже Кримінальним кодексом України передбачено можливість притягнення до відповідальності *не тільки того, хто погоджується отримати чи отримує неправомірну вимогу (ст. 368), а й того, хто пропонує або надає неправомірну вигоду службовій особі (ст. 369).*

Разом із тим, існують випадки, коли батьки бажають передати грошові кошти або інші матеріальні цінності без мети надання неправомірної вигоди (наприклад, для ремонту парт у класі), але при цьому не дотримуються встановленого порядку їх передачі, а заклади освіти на це погоджуються. Тоді відповідальність за отримання таких коштів або інших матеріальних цінностей буде нести такий заклад, а також його посадові особи. Чинне законодавство встановлює обов'язок закладів освіти належним чином вести облік усіх отриманих коштів чи матеріальних цінностей.

Крім того, відповідно до чинного законодавства добровільні внески не можуть бути примусовими, а вимагання коштів адміністрацією, педагогічними працівниками закладу освіти та навіть самими батьками від інших батьків є незаконним та тягне за собою кримінальну відповідальність.

Тому рекомендація про запровадження додаткової відповідальності батьків, надана у Звіті, видається дещо недоцільною, адже заклад може відмовитися від отримання відповідних цінностей та не порушувати норми чинного законодавства. Крім того, у визначених законом випадках батьки також можуть нести відповідальність (про що було зазначено вище). Відтак, в цьому контексті радше слід вести мову про:

1. інформування закладом освіти батьків про можливі законні способи «допомогти» закладу освіти;
2. сприяння МОН забезпеченню фінансової автономії закладів на законодавчому рівні, зважаючи на складність механізму розпорядження коштами для бюджетної організації (див. Рекомендацію 1).

РЕКОМЕНДАЦІЯ 3. ДОЗВІЛ І ПІДТРИМКА БІЛЬШ ГНУЧКОГО ВИКОРИСТАННЯ ПОЗАБЮДЖЕТНИХ РЕСУРСІВ ШЛЯХОМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОЖЛИВОСТІ ВІДКРИТТЯ РАХУНКІВ В КОМЕРЦІЙНИХ БАНКАХ

На сьогодні чинне законодавство не визначає такої можливості не лише для закладів освіти, але й для інших установ, які фінансуються із бюджету. Частина 4 статті 13 Бюджетного кодексу України передбачає, що власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і *включаються до спеціального фонду бюджету*.

Власні надходження бюджетних установ поділяються на дві групи:

- перша група — надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством;
- друга група — інші джерела власних надходжень бюджетних установ.

У складі другої групи виділяють підгрупу 1, до складу якої входять благодійні внески, гранти та дарунки.

Таким чином, відповідні надходження закладів освіти (крім закладів приватної форми власності) належать до спеціального фонду бюджету.

Крім того, частина 9 статті 13 Бюджетного кодексу України містить загальне правило щодо *заборони створення позабюджетних фондів* бюджетними установами.

Таким чином, заклади освіти, які фінансуються із бюджету, не можуть на сьогодні відкривати рахунки у комерційних банках. Отже, реалізація рекомендації, наданої у звіті, не належить до компетенції МОН, адже врегульовується нормами бюджетного законодавства. Крім того, сама рекомендація є не зовсім коректною, оскільки наявна заборона відкриття рахунків у комерційних банках обумовлена статусом бюджетної установи, який мають, в тому числі, комунальні та державні заклади освіти. Разом із тим, така можливість потребує поступового впровадження для забезпечення більш гнучкого та оперативного використання позабюджетних ресурсів такими закладами, а також створення умов, за яких вони не будуть порушувати вимоги чинного законодавства, уникаючи обліку відповідних надходжень. Також можливим шляхом вирішення окреслених проблем може стати реорганізація комунальних закладів освіти у комунальні некомерційні підприємства (подібні заходи реалізуються в рамках медичної реформи щодо реорганізації комунальних закладів охорони здоров'я).

РЕКОМЕНДАЦІЯ 4. ПОКРАЩЕННЯ ПРОЗОРОСТІ РІШЕНЬ З РОЗПОДІЛУ БЮДЖЕТІВ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ ШЛЯХОМ ВКЛЮЧЕННЯ ДО ПОВНОВАЖЕНЬ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА ПУБЛІЧНЕ РОЗКРИТТЯ РЕЗУЛЬТАТІВ АУДИТУ

Покращення прозорості рішень з розподілу бюджетів на місцевому рівні на сьогодні є вкрай актуальним зважаючи на наявні проблеми (див. Рекомендацію 1). Для вирішення цієї проблеми у Звіті рекомендовано розширити повноваження Рахункової палати. Однак на сьогодні реалізація відповідних заходів з питань

реформування повноважень органів державної влади не є повноваженням МОН. Відповідні кроки з питань реформування повноважень органів державної влади можуть здійснюватися лише у комплексі з іншими заходами з реформування сектора державного управління та місцевого самоврядування і вимагають внесення змін до низки законодавчих актів.

Відповідно до чинного законодавства, зокрема статті 98 Конституції України, Рахункова палата здійснює *контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням*. Аналогічні положення закріплені в статті 1 Закону України «Про Рахункову палату». Що ж стосується місцевих бюджетів, то стаття 7 вказаного Закону визначає, що до повноважень Рахункової палати належить здійснення фінансового аудиту та аудиту ефективності лише щодо *використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам*.

Аудит місцевих бюджетів відповідно до Постанови КМУ від 03.02.2016 р. № 43 проводиться Державною аудиторською службою, головним завданням якої є фінансовий аудит місцевих бюджетів, спрямований на проведення аналізу та перевірку законності та ефективності формування (складення, розгляд, затвердження) і виконання місцевих бюджетів. Також забезпечення відповідності бюджетним нормам залишається сферою відповідальності фінансових департаментів місцевих управлінь та Державного казначейства.

Разом із тим, справедливо зауважити, що для забезпечення принципів незалежності, об'єктивності і прозорості контролю надходження і використання коштів місцевих бюджетів необхідно проводити *зовнішній незалежний аудит*. Надати незалежну оцінку ефективності використання державних ресурсів можуть лише *органи, що мають функціональну, організаційну та фінансову незалежність по відношенню до об'єкта перевірки*. (Державна аудиторська служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України). Саме тому близько 20 держав світу (Австрія, Бельгія, Італія, Латвія, Польща, Словаччина, Угорщина та ін.) надали вищим органам державного аудиту повноваження щодо здійснення аудиту органів місцевого самоврядування. Наявність позитивного світового досвіду в цій сфері доводить необхідність проведення трансформацій вітчизняного законодавства в напрямку розширення повноважень Рахункової палати та її територіальних підрозділів на проведення зовнішнього аудиту місцевих бюджетів і діяльності органів місцевого самоврядування²⁷.

Таким чином, незважаючи на певною мірою обґрунтованість наданої у Звіті рекомендації, її виконання є можливим виключно у комплексі з іншими заходами реформування системи фінансового контролю та загалом державного управління в Україні.

²⁷ Слободяник Ю.Б. Формування системи державного аудиту в Україні : монографія. URL: http://pidruchniki.com/71807/buhgalterskiy_oblik_ta_audit/rahunkova_palata_ukrayini_vischiy_organ_derzhavnogo_auditu.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 5. ПОСИЛЕННЯ РОЛІ ДІНЗ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ТА БЮДЖЕТНОМУ НАГЛЯДІ

З прийняттям нового Закону України «Про освіту» та відповідними змінами у чинному законодавстві Державна інспекція навчальних закладів припинила свою діяльність. Натомість було створено Державну службу якості освіти України.

Одним із ключових повноважень Державної служби якості освіти України є проведення інституційного аудиту закладів освіти. В його рамках відбувається:

1. оцінювання освітніх і управлінських процесів закладу освіти та внутрішньої системи забезпечення якості освіти, а також
2. перевірка додержання закладом освіти вимог законодавства у сфері освіти.

Відтепер ДСЯО (на відміну від ДІНЗ) спрямовує свою діяльність на допомогу закладам освіти оцінити та підвищити якість їхньої освітньої діяльності. Якщо головним завданням ДІНЗ було виключно проведення заходів державного нагляду (контролю), то ДСЯО покликана забезпечувати якість освіти, освітньої діяльності та здійснювати державний нагляд (контроль) за закладами освіти щодо дотримання ними законодавства (як один із напрямків діяльності). Так, в рамках інституційного аудиту як одна із складових буде проводитися *перевірка додержання закладом освіти вимог законодавства у сфері освіти*. Як і раніше, перевірка здійснюється з метою виявлення та усунення порушень чинного законодавства відповідно до уніфікованого акту. Одним із питань, яке вивчається під час перевірки, є питання отримання та використання благодійних (добровільних) внесків і пожертв від фізичних та юридичних осіб. Однак посилення ролі ДСЯО у бюджетному нагляді не відбулося (у ньому немає потреби) з огляду на правовий статус цього органу та віднесення відповідного питання до повноважень органів фінансового контролю.

Тема 3. Доступ до шкільної освіти за допомогою неофіційних домовленостей в Україні

Проблеми, сформульовані у Звіті ОЕСР

Порушення права дітей на рівний доступ до освіти через:

1. «Відбір» до початкової школи.
2. «Тіньовий» вступ до елітних шкіл.
3. Тестування для вступу до районних шкіл.

Фактори, які створюють можливості для порушення

1. «Гібридні» заклади освіти, які мають у своєму складі початкові школи.
2. Неналежне регулювання вступних іспитів до школи з боку органів управління освітою.
3. Неефективний моніторинг дотримання процедур конкурсного відбору до закладів освіти.
4. Невідповідність між попитом і пропозицією на якісну освіту (переповненість шкіл).
5. Відсутність інформації про діяльність шкіл.

Рекомендації, надані у Звіті ОЕСР, та статус їх виконання

Рекомендація	Статус виконання	Сфера відповідальності
Здійснювати набір до школи відповідно до території обслуговування	Виконано.	МОН, місцеві органи влади
Розробити процедури вступу для всіх шкіл. Розробити та запровадити стандартизовані тести (зовнішні незалежні вступні тести)	Виконано частково. В частині стандартизованих тестів рекомендація не може стосуватись лише профільної школи	МОН
Покращити зв'язок між процесами містобудування і розвитком освітньої інфраструктури	Виконано частково.	Місцеві органи влади
Доступність інформації про якість шкіл	Виконано частково (на законодавчому рівні)	МОН, місцеві органи влади

Зріз ситуації на 2018 рік

У 2018 р. всі першокласники мали можливість потрапити до шкіл, які знаходяться поряд з місцем проживання, без будь-яких іспитів. Нові процедури зарахування до початкової школи викликали чимало позитивних відгуків, адже до цього була поширеною практика (особливо у великих містах), коли в початкову школу так званих «елітних» шкіл — гімназій, ліцеїв — практично неможливо було потрапити без підготовчих курсів, вступних випробувань та чималих вступних внесків, навіть якщо школа знаходилась у дворі будинку, де проживає дитина. Водночас розпочався шквал критики щодо обмеження права на доступ до освіти, зокрема через жорстку прив'язку до місця проживання. Кампанія вступу до 1-го класу у 2018 р. також виявила проблему нестачі місць у закладах великих міст та нераціонального розподілу території обслуговування.

Результати моніторингу виконання рекомендацій, наданих у Звіті ОЕСР

РЕКОМЕНДАЦІЯ 1. ЗДІЙСНЕННЯ НАБОРУ ДО ШКІЛ ВІДПОВІДНО ДО ТЕРИТОРІЇ ОБСЛУГОВУВАННЯ

Новим Законом України «Про освіту» вказана рекомендація отримала своє втілення та законодавче врегулювання. Відповідно до абзаців другого і третього частини 1 статті 13 Закону України «Про освіту», кожна особа має право здобувати початкову та базову середню освіту в закладі освіти (його філії), що найбільш доступний та наближений до місця проживання особи. Право особи здобувати початкову та базову середню освіту у державному або комунальному закладі освіти (його філії), за яким закріплена територія обслуговування, на якій проживає ця особа, гарантується, що не обмежує право особи обрати інший заклад освіти.

Зазначені норми реалізуються через статтю 18 Закону України «Про загальну середню освіту». Так, місцеві органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування закріплюють за закладами загальної середньої освіти відповідні території обслуговування і до початку навчального року обліковують учнів, які мають їх відвідувати (частина 1 статті 18). Право на *першочергове* зарахування до початкової школи мають діти, які проживають на території обслуговування цієї школи (частина 8 статті 18).

Вимоги та процедура зарахування учнів до першого класу регламентуються відповідним Порядком²⁸. Норми Порядку не поширюються на приватні заклади освіти. Зарахування учнів приватних закладів загальної середньої освіти і закладів спеціалізованої освіти дозволяється проводити на конкурсних засадах.

²⁸ Наказ МОН від 16.04.2018 р. № 367 «Про затвердження Порядку зарахування, відрахування та переведення учнів до державних та комунальних закладів освіти для здобуття повної загальної середньої освіти». URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/gromadske-obgovorennya/2018/05/05/Poryadok%20zarahuvannya%20do%20persshogo%20klasu.pdf>.

Водночас, батьки мають право вільного вибору школи, яка не закріплена за місцем проживання. Зарахування на вільні місця відбувається за результатами жеребкування відповідно до вимог глави 2 розділу II Порядку.

Зарахування учнів до інших закладів загальної середньої освіти дозволяється на конкурсних засадах лише у випадках, якщо кількість поданих заяв на відповідний рівень загальної середньої освіти перевищує спроможність цього закладу (абзац другий частини 8 статті 18 Закону України «Про загальну середню освіту»). Але у будь-якому випадку за особою залишається право на місце у школі за місцем проживання, за умови подання до 31 травня відповідної заяви про зарахування до цієї школи.

Попри загальну підтримку такого нововведення, на думку експертів Центру інформації про права людини, чинний порядок зарахування учнів не враховує сучасних міграційних процесів всередині країни. Можна виділити такі дві територіальні проблеми.

1. Підтвердження місця проживання дитини. Низка категорій громадян, зокрема, ті, що орендують квартири, не змогли надати документи, які би підтвердили місце проживання. Орендодавці найчастіше не бажають укладати офіційні угоди з орендарями. Причини відмови часто не залежать від волі чи бажання орендарів. Навіть маючи укладений договір оренди у простій письмовій формі, перш ніж надати копію школі, батькам необхідно нотаріально посвідчити його, а на це погоджуються далеко не всі орендодавці. Також досить розповсюдженою стала практика укладання фіктивних договорів оренди, які за неофіційними даними «коштують від 300 до 500 доларів», або навіть надання «послуг» тимчасової реєстрації місця проживання.

У деяких осіб, зокрема представників ромської національної меншини або осіб без громадянства, відсутні документи, які підтверджують місце проживання дитини чи одного з її батьків. За словами ромської правозахисниці Земфіри Кондур, в Україні проживає близько 400 тисяч ромів, 17 % з яких не мають документів взагалі. «Більша половина ромських дітей не матиме повного переліку документів, необхідних для зарахування в школу, — пояснює вона. — Цей порядок ще більше ускладнює для них доступ до освіти та погіршує рівень сегрегації та дискримінації, адже відсутність даних про місце проживання стане причиною для дирекції шкіл відмовляти дітям-ромам у першочерговому зарахуванні»²⁹.

У вересні 2018 р. було внесено зміни до Порядку ведення обліку дітей шкільного віку та учнів³⁰, якими визначено перелік документів для підтвердження місця проживання дитини. Найбільш проблемним є пункт про можливість подання «іншого офіційного документа», що містить інформацію про місце проживання дитини та/або одного з її батьків чи законних представників. Це створює умови для різночитання та можливих зловживань. Не дивлячись на лист МОН, що містить

²⁹ Школа за місцем проживання з 2018 року. Чого очікувати батькам. URL: <http://osvitanova.com.ua/posts/1233-shkola-za-mistsem-prozhyvannia-z-2018-roku-choho-ochikuvaty-batkam>.

³⁰ Постанова КМУ від 13.09.2017 р. № 684 «Про затвердження Порядку ведення обліку дітей дошкільного, шкільного віку та учнів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/684-2017-%D0%BF>.

роз'яснення щодо ознак офіційного документа³¹, необхідна більш чітка конкретизація можливих документів для підтвердження місця проживання дитини.

Виходом із ситуації, яка склалася, міг би стати реєстр дітей дошкільного та шкільного віку відповідно до Постанови КМУ від 13.09.2017 р. № 684 «Про затвердження Порядку ведення обліку дітей дошкільного, шкільного віку та учнів».

«Місцева влада має побачити, скільки в них проживає дітей, які підуть у перший клас найближчим часом, — говорить представниця громадської організації «Батьки SOS» Олена Бондаренко. — Наприклад, у Харківському масиві міста Києва навчається багато дітей, чії батьки живуть у пригородних селах та містечках. Це означає, що на території їхнього проживання, можливо, бракує шкіл і їх треба добудувати. Реєстр дозволив би місцевій владі оцінити проблему і відреагувати на неї»³².

На сьогодні моніторинг сайтів місцевих органів влади свідчить, що реєстр дітей дошкільного віку, шкільного віку та учнів у більшості відповідних адміністративно-територіальних одиниць вже створено, але процес наповнення його даними триває³³. Досить важливим є те, що цей реєстр є першим уніфікованим реєстром, який дає змогу отримати найбільш точну інформацію про відповідну дитину. Проблема обліку дітей, які не мають документів, що підтверджують їх місце проживання або місце проживання одного з батьків, розв'язана частково. Так, наприклад, у м. Києві у разі, якщо дитина навчалася у тому чи іншому закладі освіти (була зарахована до закладу), відповідний реєстр відобразить цю інформацію про неї. У разі ж відсутності такої інформації — її пошук стає важчим (єдиним джерелом інформації в такому випадку є відомості, які можна отримати від Міністерства юстиції України)³⁴.

2. Відсутність освітньої інфраструктури у новозбудованих житлових масивах. До прикладу, в столиці станом на 2017 р. на 298 житлових новобудов було зведено лише три неприватні школи. Новий порядок зарахування може ускладнити і без того непросту ситуацію у таких житлових масивах, адже діти з нових мікрорайонів, де немає шкіл, не матимуть права на першочергове зарахування і будуть вимушені шукати місце у тих школах, в яких будуть вільні місця і які не обов'язково будуть територіально доступними.

³¹ Лист МОН від 05.04.2019 р. № 1/9-227 «Щодо прийому дітей до перших класів у 2019 році». URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/news/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/2019/04/09/1-9-227.pdf>.

³² Школа за місцем проживання з 2018 року. Чого очікувати батькам. URL: <http://life.pravda.com.ua/society/2018/04/11/230221/>.

³³ Рішення виконавчого комітету Харківської міської ради «Про організацію обліку дітей шкільного віку та учнів». URL: <http://kharkiv.rocks/geestr/668526>; Рішення виконавчого комітету Запорізької міської ради «Про організацію обліку дітей дошкільного, шкільного віку та учнів у м. Запоріжжя». URL: <http://zr.gov.ua/uk/documents/item/33386>; Рішення виконавчого комітету Броварської міської ради «Про організацію обліку дітей шкільного віку та учнів міста Бровари». URL: <http://brovary-rada.gov.ua/documents/29442.html>; Рішення виконавчого комітету Тернопільської міської ради «Про організацію обліку дітей дошкільного і шкільного віку та учнів». URL: <http://rada.te.ua/vikonavchiy-komitet/rishennya-vikonavchogo-komitetu/18141.html>.

³⁴ З інтерв'ю з Ксенією Плевако, директором координаційного центру IT-технологій Департаменту освіти і науки, молоді та спорту КМДА. Дата проведення інтерв'ю: 08.02.2019 р.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 2. РОЗРОБИТИ ПРОЦЕДУРИ ВСТУПУ ДЛЯ ВСІХ ШКІЛ.

РОЗРОБИТИ ТА ЗАПРОВАДИТИ СТАНДАРТИЗОВАНІ ТЕСТИ

(ЗОВНІШНІ НЕЗАЛЕЖНІ ВСТУПНІ ТЕСТИ)

Автори Звіту ОЕСР вважають за необхідне:

1. Запровадження зовнішнього незалежного тестування для всіх випускників після 9-го класу.
2. Перегляд наказу МОН від 19.06.2003 р. № 389 «Про затвердження Інструкції про порядок конкурсного приймання дітей (учнів, вихованців) до гімназій, ліцеїв, колегіумів, спеціалізованих шкіл (шкіл-інтернатів)» для забезпечення кращої прозорості та доброчесності процедур вступу.
3. Залучення ДІНЗ до нагляду за проведенням іспитів.
4. Фінансові санкції (наприклад, зменшення державного фінансування) за неспроможність місцевих управлінь освіти дотримуватися вищезгаданих правил.

1. Новий Закон України «Про освіту» передбачає проведення зовнішнього незалежного оцінювання результатів навчання осіб, які завершують здобуття базової та профільної середньої освіти (частина 5 статті 47).

Однак ЗНО не буде використовуватися в дев'ятому класі до 2027 р. «Планується, що ЗНО у 9 класі запускатиметься до старту Концепції старшої профільної школи. За чинним календарем реформи, яким ми рухаємося, це орієнтовно після 2026–2027 навчального року», — зазначає міністр освіти і науки Лілія Гриневич³⁵.

2. Наказ МОН від 19.06.2003 р. № 389 було скасовано із прийняттям нового Порядку зарахування, відрахування та переведення учнів до державних та комунальних закладів освіти для здобуття повної загальної середньої освіти, затвердженого наказом МОН України від 16.04.2018 р. № 367. Глави 3, 4 Розділу II нового Порядку передбачають вимоги зарахування до гімназії та ліцею.

Новий Порядок змінює правила вступу не лише у перший клас, а й в гімназії та ліцеї державної та комунальної форми власності.

Із запровадженням Порядку, залежно від того, з якого класу починається навчання у школі, правила вступу до 5 класу є різними. Якщо у гімназії є початкові класи (заклад освіти I–II або I–III ступенів), то всі учні 4 класу цієї школи без будь-яких конкурсних випробувань переводяться в 5 клас.

Також Порядком встановлено, що за школами, за якими закріплена територія обслуговування, переважне право вступу мають діти, що мешкають на закріпленій території. Важливо, що таке право мають діти не лише при зарахуванні до першого класу, а й у інші класи такої школи. Тобто, діти з території обслуговування мають першочергове право на зарахування до 5–9 класів такої гімназії — без будь-яких конкурсних випробувань.

³⁵ Лілія Гриневич: Від школи, де накачують знаннями, ми переходимо до школи компетентностей. URL: <http://mon.gov.ua/ua/news/usi-novivni-interview-2017-09-04-liliya-grinevich-vid-shkoli-de-nakachuyut-znanniyami-mi-perexodimo-do-shkoli-kompetentnostej>.

Якщо ж у гімназії з початковими класами створюється додатковий 5 клас, то до нього вже можуть набирати учнів за конкурсом.

Щодо *гімназій*, які починаються з 5 класу, то за такими закладами територія обслуговування не закріплюється, тому вони можуть формувати класи на підставі конкурсу, якщо кількість заяв більша, ніж кількість наявних місць.

Що ж стосується *ліцею*, то зарахування до 10 класу ліцею, який є закладом освіти І–ІІІ або ІІ–ІІІ ступенів, відбувається так само без конкурсу після видання наказу про переведення до нього учнів 9 класу цього самого закладу освіти, які не виявили намір припинити навчання в ньому і не були відраховані або переведені до іншого закладу освіти.

На вільні місця (за їх наявності) зарахування відбувається за конкурсом.

Умови прийому до закладу мають бути оприлюднені на вебсайті школи або засновника.

3. Залучення ДІНЗ до проведення іспитів — див. Розділ 2, Рекомендація 4. Це питання не належить до повноважень Державної служби якості освіти.

4. Органи управління освітою мають діяти в межах своїх повноважень, а їх порушення тягнуть за собою відповідальність, встановлену чинним законодавством. Крім того, новий Закон України «Про освіту» суттєво розширює автономію шкіл, а функції органів управління звужуються до забезпечення реалізації освітньої політики³⁶.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 3. ПОКРАЩИТИ ЗВ'ЯЗОК МІЖ ПРОЦЕСАМИ МІСТОБУДУВАННЯ І РОЗВИТКОМ ОСВІТНЬОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Розвиток освітньої інфраструктури та забезпечення населення достатньою кількістю місць у школах є завданням органів місцевого самоврядування. Будівництво освітньої інфраструктури відбувається за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

У вересні 2018 р. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України було затверджено оновлені Державні будівельні норми (ДБН). Згідно оновлених ДБН, у житлових районах міст заклади загальної середньої освіти мають розташовуватись у територіальній доступності не далі 750 м від житлових комплексів. Наявність місць у школах має бути не меншою, ніж 135 навчальних місць на 1000 жителів прилеглих до школи територій. Задля збільшення кількості навчальних місць у профільному міністерстві також виступили з пропозицією дозволити будівництво початкових шкіл вбудованого типу безпосередньо в житлових будинках, проте на момент моніторингу норма не була запроваджена³⁷.

Контроль за дотриманням будівельних норм та забезпеченістю мешканців соціальною інфраструктурою, у тому числі школами, належить до повноважень

³⁶ Органи управління освітою у світлі нового закону «Про освіту». URL: <http://education-ua.org/ua/articles/1157-organi-upravlinnya-v-osviti-u-svitli-novogo-zakonu-pro-osvitu>.

³⁷ Мінрегіон розглядає можливість проектування вбудованих у житлові будинки початкових шкіл (1-4 класи). URL: <http://www.kmu.gov.ua/ua/news/minregion-rozglydaye-mozhlyvist-proektuvannya-vbudovanih-u-zhitlovi-budinki-pochatkovih-shkil-1-4-klasi>.

місцевої влади. Експерти у галузі містобудування³⁸ наголошують, що непоодинокими є випадки, коли місцева влада, особливо в столиці та обласних центрах, надає дозволи на будівництво у районах, де немає достатньої освітньої інфраструктури. Серед основних механізмів для зловживань експерт називає практику внесення незаконної житлової забудови до Детальних планів територій (ДТП), в обхід Генерального плану міста. У ході експертного інтерв'ю наголошено, що для виконання рекомендації щодо покращення зв'язку між процесами містобудування і розвитком освітньої інфраструктури необхідний ефективніший державний контроль за дотриманням містобудівної документації: Генерального плану, детальних планів територій, містобудівних умов, правил забудови, програм соціально-економічного розвитку, тощо.

Згідно Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», забудовники зобов'язані сплачувати пайову участь (не більше 4 % від кошторисної вартості будівництва) на розвиток інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури. Наразі пайова участь може сплачуватися як грошовий внесок або через побудову та передачу на баланс міста інженерно-транспортних комунікацій та об'єктів соціальної інфраструктури. Порядок залучення, остаточний розмір і використання коштів пайової участі визначають органи місцевого самоврядування, що зумовлює можливості для зловживань. Представники експертного середовища та Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства неодноразово висловлювали позицію щодо неефективності та корупційності механізму пайової участі. Згідно даних моніторингу, проведеного профільним міністерством³⁹, питома вага коштів від пайової участі забудовників у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів є меншою за 1 %. У період з 2014 по 2017 рр. кошти, отримані з пайової участі, були використані при ремонті та будівництві шкіл лише у трьох областях: Вінницькій, Івано-Франківській та Полтавській. З огляду на це, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України виступає за скасування механізму пайової участі⁴⁰.

³⁸ З інтерв'ю з Віктором Глебою, експертом у галузі містобудування, дійсним членом Української академії архітектури, співавтором Концепції публічного управління в галузі містобудівної діяльності. Дата проведення інтерв'ю: 17.02.2019 р.

³⁹ Мінрегіон сподівається на швидке скасування пайового внеску, що дозволить Україні продовжити тенденцію стабільного підвищення у Doing Business. URL: <http://www.kmu.gov.ua/ua/news/minregion-spodivayetsya-na-shvidke-skasuvannya-pajovogo-vnesku-shcho-dozvolit-ukrayini-prodovzhiti-tendenciyu-stabilnogo-pidvishchennya-u-doing-business>.

⁴⁰ Там само.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 4. ДОСТУПНІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ЯКІСТЬ ШКІЛ. ВКЛЮЧЕННЯ ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ОСВІТУ» ВИМОГИ ЩОДО РОЗКРИТТЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ ШКОЛИ НА ОФІЦІЙНОМУ ВЕБСАЙТІ (ЗВІТИ, ПРАВИЛА ВСТУПУ, КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ТОЩО) ТА СТВОРЕННЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ОСВІТИ

Суттєвою зміною нового Закону України «Про освіту» стала необхідність закладу освіти розбудовувати власну *систему забезпечення якості освіти* (внутрішня система забезпечення якості освіти). Частина 3 статті 41 Закону визначає основні складові такої системи. Відповідальність за забезпечення якості освіти та освітньої діяльності відтепер більшою мірою покладається на сам заклад, який має здійснювати самооцінювання, а не на органи, які здійснюють «зовнішній контроль».

Новим Законом України «Про освіту» (ст. 30) передбачено, що заклади освіти *формують відкриті та загальнодоступні ресурси з інформацією про свою діяльність та оприлюднюють таку інформацію*.

Так, зокрема, заклади освіти зобов'язані забезпечувати на своїх веб-сайтах (у разі їх відсутності — на веб-сайтах своїх засновників) відкритий доступ до такої інформації та документів:

- результати моніторингу якості освіти;
- річний звіт про діяльність закладу освіти;
- правила прийому до закладу освіти;
- правила поведінки здобувача освіти в закладі освіти;
- інша інформація, що оприлюднюється за рішенням закладу освіти або на вимогу законодавства.

Заклади освіти, що отримують публічні кошти, та їх засновники зобов'язані оприлюднювати на своїх веб-сайтах кошторис і фінансовий звіт про надходження та використання всіх отриманих коштів, інформацію про перелік товарів, робіт і послуг, отриманих як благодійна допомога, із зазначенням їх вартості, а також про кошти, отримані з інших джерел, не заборонених законодавством.

Перелік додаткової інформації, обов'язкової для оприлюднення закладами освіти, може визначатися спеціальними законами.

Тема 4. Неналежне визнання навчальних досягнень у початковій та середній освіті України

Проблеми, сформульовані у Звіті ОЕСР

1. Свідоме завищення чи заниження оцінок учителями для особистої вигоди, такої як гроші, подарунки чи послуги для себе або своєї школи.
2. З 2010 р. при вступі до ЗВО почав враховуватися середній бал атестата (питома вага не більше 10 % конкурсного балу). З цього часу щороку зростає частка випускників, що мають високі бали атестата, одержують золоту/срібну медаль: у 2009 р. в Україні було 4,5 % медалістів, у 2010 р. 6,2 %, у 2014 р. 8 %⁴¹. Має місце неналежне визнання досягнень учнів у формі завищення оцінок: оцінювання на рівні шкіл має наслідком набагато більшу кількість високих оцінок, ніж ЗНО.

Фактори, які створюють можливості для порушення

1. У початковій та базовій середній школі застосовуються тільки внутрішні підсумкові оцінювання.
2. Національні рекомендації з оцінювання у класі мають надто загальний характер, що не надає вчителям чітку інформацію про те, яку оцінку мають отримати учні в результаті оцінювання. Розроблені МОН орієнтовні вимоги до оцінювання учнів не пов'язані із освітніми програмами та стандартами.
3. Недостатнє навчання оцінюванню самих учителів; відсутня практика оцінювання під наглядом для забезпечення валідності та надійності результатів оцінювання.
4. Обмежені перехресні перевірки або валідація вчительських оцінювань в освітній системі.
5. Традиція добровільних подарунків і платежів вчителям/школам, що надаються за бажанням батьків.
6. Недостатня поінформованість батьків щодо порядку вступу до ЗВО, через що батьки переоцінюють важливість шкільних оцінок.
7. Регулярні зміни правил ЗНО сприяють формуванню хибних уявлень про нього в суспільстві.
8. Низька оплата праці вчителів.
9. Залежність шкіл від фінансових внесків, практичної допомоги та доброї волі батьків.

⁴¹ Про липовий присмак медалей. URL: <http://www.facebook.com/OsvitaUkrainy/photos/a.674667035951056/684231358327957/>.

Рекомендації, надані у Звіті ОЕСР, та статус їх виконання

Рекомендація	Статус виконання	Сфера відповідальності
Перегляд і оновлення рекомендацій щодо оцінювання навчальних досягнень учнів	Виконано частково. МОН реалізує політику розширення сфери застосування зовнішнього незалежного оцінювання. У політиці регулювання внутрішнього шкільного оцінювання учнів нові кроки відсутні	МОН
Ширше та якомога раніше використання ЗНО без серйозних наслідків для учнів	Не виконано. Розпочато підготовку змін до політики оцінювання. Розробляється Стратегія розвитку зовнішніх освітніх оцінювань в Україні	МОН, УЦОЯО
Запровадження модерування оцінювання (спільного оцінювання учнів вчителями з різних шкіл)	Не виконано. Тема модерування оцінювання незрозуміла для освітньої спільноти	на рівні закладів освіти
Краща комунікація з батьками щодо правил ЗНО і вступу до ЗВО	Виконано частково. МОН поширює інформаційні матеріали про правила ЗНО і вступу до ЗВО через офіційний сайт, ЗМІ, YouTube, соціальні мережі. Подання документів для вступу до ЗВО відбувається через онлайн-систему, яка містить інформацію про окремі правила вступу	МОН, УЦОЯО
Вивчення умов праці, оплати праці, доходів вчителів перед зміною умов оплати праці	Виконано частково. Політика підвищення оплати праці вчителів виходить з наявних можливостей державного та місцевих бюджетів	МОН, КМУ

Зріз ситуації на 2018 рік

Сфера застосування зовнішніх оцінювань учнів у формі ЗНО розширюється. З 2017/2018 н.р. проходять державну підсумкову атестацію у формі ЗНО особи, які здобувають повну загальну середню освіту у ПТНЗ та коледжах. МОН розпочато підготовку до застосування елементів ЗНО при проведенні ДПА випускників 9 класу (одержання БЗСО). Правила прийому до закладів вищої освіти з року в рік змінюються незначно. МОН застосовує окремі електронні канали комунікації (сайт, соціальні мережі, відеоролики на YouTube) для роз'яснення цих правил.

МОН впроваджує формувальне оцінювання у початковій школі, маючи намір запровадити його також у базовій та старшій (відповідні положення передбачаються у проекті Закону «Про загальну середню освіту»).

У 2018 р. УЦОЯО вперше провів «в Україні... загальнодержавне моніторингове дослідження „Стан сформованості читацької та математичної компетентностей випускників початкової школи“. У межах дослідження учні четвертих класів виконуватимуть тестові завдання з математики й читання, а також заповнюватимуть анкети»⁴². Аналітичні звіти за його результатами розміщені на сайті Центру⁴³.

Також у 2018 р. Україна взяла участь у Програмі міжнародного оцінювання учнів — PISA. На час підготовки цього моніторингу звіт за результатами оцінювання PISA ще не оприлюднено.

З 2016 р. УЦОЯО оприлюднює деперсоналізовані (але із зазначенням закладів освіти, населених пунктів тощо) дані про результати ЗНО (у т.ч. результати ДПА, що складається у формі ЗНО) всіх учасників тестування⁴⁴.

Серед вимог та критеріїв, на яких ґрунтуватиметься інституційний аудит закладів загальної середньої освіти Державною службою якості освіти, передбачається вивчення системи оцінювання навчальних досягнень учнів у кожній школі. Це означитиме, що посилена увага звертатиметься на те, чи школа оприлюднює критерії, правила і процедури оцінювання, чи педагоги інформують учнів про критерії оцінювання.

Результати моніторингу виконання рекомендацій, наданих у Звіті ОЕСР

РЕКОМЕНДАЦІЯ 1. ПЕРЕГЛЯД І ОНОВЛЕННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ЩОДО ОЦІНЮВАННЯ НАВЧАЛЬНИХ ДОСЯГНЕНЬ УЧНІВ

В рамках реформи «Нова українська школа» запроваджується формувальне оцінювання учнів початкових класів. Рекомендації щодо оцінювання навчальних

⁴² Моніторинг якості початкової освіти: учнівські анкети. URL: <http://testportal.gov.ua/2018/04/27/monitoryng-yakosti-pochatkovoyi-osvity-uchnivski-ankety/>.

⁴³ Звіт про результати першого циклу загальнодержавного моніторингового дослідження якості початкової освіти «Стан сформованості читацької та математичної компетентностей випускників початкової школи закладів загальної середньої освіти». URL: <http://testportal.gov.ua/zvity-dani-2/>.

⁴⁴ OpenData. Статистичні дані основної сесії ЗНО. URL: <https://zno.testportal.com.ua/opendata>.

досягнень учнів базової та старшої школи не зазнали змін у період моніторингу. Було розширено сферу застосування ЗНО для підсумкового оцінювання здобувачів повної загальної середньої освіти.

1. Регулювання внутрішнього оцінювання у школі

Наказом МОН від 20.08.2018 р. № 924 було затверджено Методичні рекомендації щодо оцінювання навчальних досягнень учнів першого класу та зразок Свідоцтва досягнень. У першому класі Нової української школи запроваджується формувальне оцінювання: «Оцінювання результатів навчання та особистих досягнень учнів у першому класі має формувальний характер, здійснюється вербально, на суб'єкт-суб'єктних засадах, що передбачає активне залучення учнів до самоконтролю і самооцінювання.

Здійснення формувального оцінювання орієнтує вчителя на спостереження за навчальним поступом кожного учня. Воно розпочинається з перших днів навчання у школі і триває постійно».

Чинні схеми поточного оцінювання учнів другого-одинадцятого класів на уроках були затверджені шість і більше років тому (наказ МОН від 05.05.2008 р. № 371 — критерії оцінювання з різних предметів, наказ МОН від 13.04.2011 р. № 329 — загальна схема критеріїв оцінювання за 12-бальною шкалою, наказ МОН від 21.08.2013 р. № 1222 — орієнтовні схеми оцінювання з базових предметів). Ці схеми є певною рамкою, на яку має орієнтуватися вчитель при поточному та підсумковому оцінюванні результатів навчання учнів. Водночас, практичне застосування цих критеріїв часто суб'єктивне з таких причин:

- подеколи розпливчасті формулювання конкретних критеріїв виставлення певної оцінки (особливо з предметів гуманітарного профілю, де не можна оцінювати факт одержання правильної відповіді, як у математиці, або кількість орфографічних помилок на письмі);
- відсутність у документах критеріїв оцінювання предметів, які з'явилися у школі після ухвалення цих документів;
- необхідність переходити на компетентнісний підхід в оцінюванні, тоді як чинні критерії оцінювання здебільшого орієнтують учнів не на компетентності, а на відтворення інформації.

2. Розширення сфери застосування зовнішнього незалежного оцінювання

До 2014/2015 н.р. випускники 11 (12) класу середньої школи проходили державну підсумкову атестацію у школі за завданнями, які розробляють і перевіряють вчителі цієї школи. Після ДПА випускники склали тести ЗНО, результати яких необхідні для вступу до закладів вищої освіти.

З 2014/2015 н.р. розпочато поєднання ДПА і ЗНО в 11 (12) класі.

Для випускників загальноосвітніх навчальних закладів ДПА у формі ЗНО проводиться:

- у 2014/2015 н.р. — з української мови і літератури;

- у 2015/2016 н.р. — з (1) української мови і літератури та (2) математики або історії України (період ХХ — початок ХХІ століття), за вибором випускника;
- з 2016/2017 н.р. — з (1) української мови, (2) математики або історії України (період ХХ — початок ХХІ століття), за вибором випускника та (3) з предмета за вибором випускника.

Для учнів ПТНЗ і студентів рівня молодшого спеціаліста, які одночасно здобувають ПЗСО, ДПА у формі ЗНО проводиться:

- у 2017/2018 н.р. — з української мови і літератури;
- у 2018/2019 н.р. — з (1) української мови і літератури та (2) математики або історії України (період ХХ — початок ХХІ століття), за вибором випускника;
- заплановано (але станом на кінець 2018 р. офіційне рішення не затверджене), що з 2019/2020 н.р. ДПА у формі ЗНО для учнів ПТНЗ і студентів рівня молодшого спеціаліста проводитиметься з трьох предметів.

З 2019 р. студенти рівня молодшого спеціаліста, які отримали 1–3 бали за результатами ЗНО хоча б з одного навчального предмета, відраховуватимуться з закладу освіти⁴⁵.

З 2021 р. атестація у формі ЗНО з математики буде обов'язковою для здобувачів ПЗСО⁴⁶.

Завдяки проходженню учнями ПТНЗ атестації у формі ЗНО було зібрано дані, що засвідчують наявність проблеми помітно гіршої загальної навчальної підготовки учнів ПТНЗ порівняно з учнями загальноосвітніх навчальних закладів та студентами, які здобувають повну загальну середню освіту в коледжах.

Результати ЗНО з української мови і літератури учнів ПТНЗ у 2018 р. були низькими. З'явилась на тест 41681 особа. За шкалою 100–200 балів подолали поріг у 100 балів 21661 особа (52,0 %), не подолали поріг 19855 осіб (47,6 %), роботи 165 учасників (0,4 %) було анульовано.

40679 учням ПТНЗ вказаний тест ЗНО зараховувався як ДПА і оцінювався за 12-бальною шкалою (рис. 4.1). Нагадуємо, для одержання 1 бала за ДПА і, отже, документа про повну загальну середню освіту учаснику достатньо бути присутнім на тесті; 1 бал одержують й ті учасники, чії роботи анульовано.

Слід зазначити, що 40,6 тис. учнів ПТНЗ, що у 2018 р. склали ДПА з української мови і літератури у формі ЗНО, — це 74 % від 55,0 тис. осіб, які за даними Держстату в 2016 р. вступили до ПТНЗ. Виявилось, що значна частина учнів ПТНЗ набору 2016 р. склала ДПА у своїх закладах до того, як набрало чинності рішення про складання цією категорією учнів ДПА у формі ЗНО.

⁴⁵ Наказ МОН від 07.12.2018 р. № 1369 «Про затвердження Порядку проведення державної підсумкової атестації». URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-poryadku-provedennya-derzhavnoyi-pidsumkovoyi-atestaciyi-1369>.

⁴⁶ Там само.

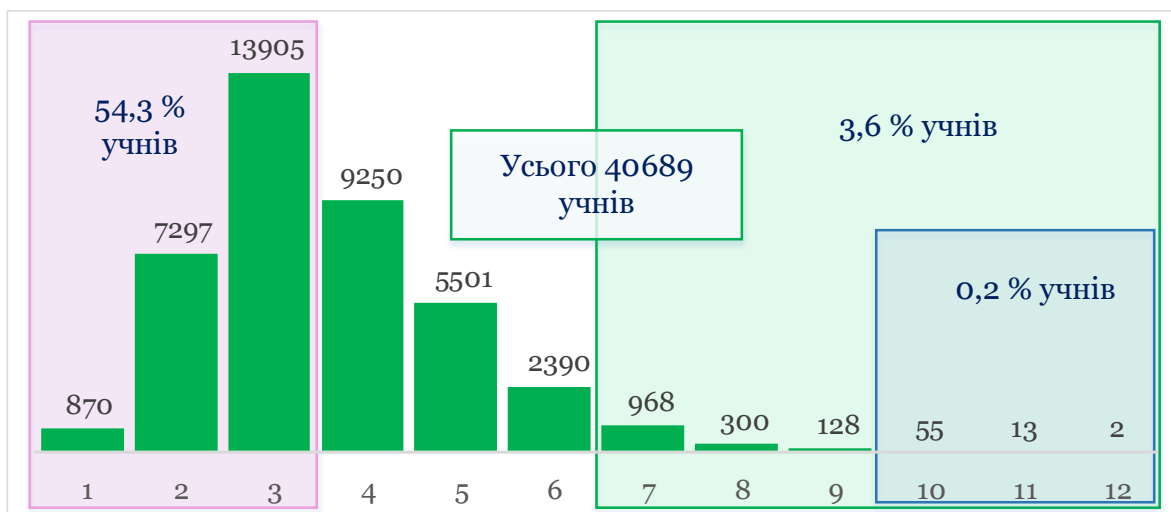


Рис. 4.1. Результати ДПА у формі ЗНО з української мови і літератури учнів ПТНЗ у 2018 році (1 — мінімальний бал, 12 — максимальний бал)⁴⁷

Результати ЗНО з української мови і літератури студентів ЗВО (коледжів), які у 2018 р. здобували повну загальну середню освіту, суттєво кращі за результати учнів ПТНЗ. З'явилися на тест 76552 особи. За шкалою 100–200 балів подолали поріг у 100 балів 66626 осіб (87,0 %), не подолали поріг 9861 особа (12,9 %), роботи 65 учасників (0,1 %) було анульовано.

75267 студентам тест ЗНО зараховувався як ДПА і оцінювався за 12-бальною шкалою (рис. 4.2).

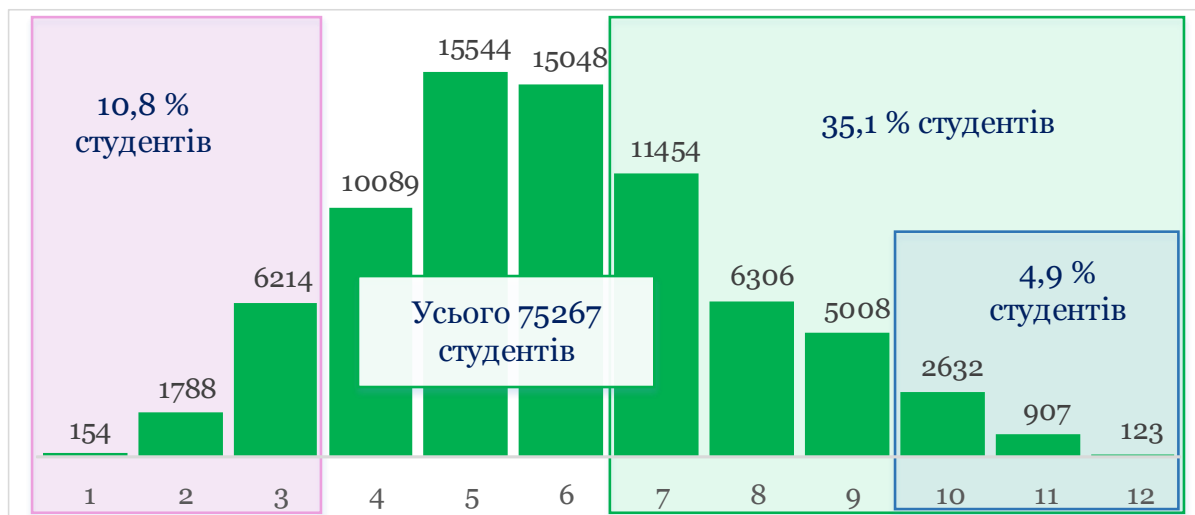


Рис. 4.2. Результати ДПА у формі ЗНО з української мови і літератури студентів ЗВО у 2018 році (1 — мінімальний бал, 12 — максимальний бал)⁴⁸

Частина учнів ПТНЗ та студентів ЗВО у 2018 р. складала ЗНО з української мови і літератури без використання результату тесту як ДПА (вони, скоріше за все, мали намір використати результат ЗНО для вступу на подальше навчання). Результати цієї групи осіб суттєво кращі у відсотках, ніж результат загальної вибірки:

⁴⁷ Дані, отримані від УЦОЯО. URL: <https://zno.testportal.com.ua/yearstat/uploads/OpenDataZNO2018.7z>.

⁴⁸ Там само.

- учні ПТНЗ: складали ЗНО з української мови і літератури без ДПА 1002 особи, не подолали поріг у 100 балів 146 осіб (14,6 %);
- студенти ЗВО: складали ЗНО з української мови і літератури без ДПА 1285 осіб, не подолали поріг у 100 балів 56 осіб (4,4 %).

РЕКОМЕНДАЦІЯ 2. ШИРШЕ ТА ЯКОМОГА РАНІШЕ ВИКОРИСТАННЯ ЗНО БЕЗ СЕРЙОЗНИХ НАСЛІДКІВ ДЛЯ УЧНІВ

У період моніторингу розпочато підготовку до виконання рекомендації. У 2018–2019 рр. в рамках підтриманого МФ «Відродження» проєкту «Посилення інституційної спроможності Українського центру оцінювання якості освіти» відбувається підготовка Стратегії розвитку зовнішніх освітніх оцінювань в Україні. Цей документ має обґрунтувати застосування елементів ЗНО під час проведення ДПА по завершенні базової (9 клас) та початкової (4 клас) школи. Передбачається, що у 9 класі може бути запроваджене «повноцінне» ЗНО з централізованою підготовкою бланків тестових робіт та їх перевіркою. У 4 класі можуть бути застосовані окремі елементи зовнішнього оцінювання: централізована підготовка завдань, стандартизація і детальне прописування процедур проведення ДПА, підготовка методичних рекомендацій з оцінювання робіт. Тестові роботи у 4 класі перевірятимуть вчителі, які готували своїх учнів. Може бути запроваджено зовнішній контроль певної вибірки перевірених вчителями робіт.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 3. ЗАПРОВАДЖЕННЯ МОДЕРУВАННЯ ОЦІНЮВАННЯ

Модерування оцінювання — участь вчителів з іншої школи у частині процедур поточного та підсумкового оцінювання учнів — в українській освіті сьогодні відсутнє. Під час моніторингу не було виявлено фактів, що засвідчують намір запровадити цей інструмент оцінювання.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 4. КРАЩА КОМУНІКАЦІЯ З БАТЬКАМИ ЩОДО ПРАВИЛ ЗНО І ВСТУПУ ДО ЗВО

МОН поширює інформаційні матеріали про правила ЗНО і вступу до ЗВО через офіційний сайт, ЗМІ, YouTube, соціальні мережі⁴⁹. Подання документів для вступу до ЗВО відбувається через онлайнсистему, яка містить інформацію про окремі правила вступу.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 5. ВИВЧАТИ УМОВИ ПРАЦІ, ОПЛАТУ ПРАЦІ, ДОХОДИ ВЧИТЕЛІВ ПЕРЕД ЗМІНОЮ УМОВ ОПЛАТИ ПРАЦІ ПРАЦІВНИКІВ ОСВІТИ

Зміна умов оплати праці працівників освіти обмежується можливостями державного і місцевих бюджетів. Сьогодні загальновизнано, що оплата праці вчителів в Україні низька, тому її підвищення відбувається без урахування інших факторів, окрім бюджетних можливостей.

⁴⁹ Як обрати вищу освіту? URL: <https://cedos.org.ua/vybir>.

Тема 5. Приватні додаткові заняття в Україні

Проблема, сформульована у Звіті ОЕСР

Українські вчителі часто надають платні приватні додаткові заняття для своїх учнів. Така практика не є забороненою чи регульованою, а тому створює небажані стимули для порушень. На уроках учителі можуть більш прихильно ставитися до учнів, з якими вони займаються, погано викладати і ставити незаслужено низькі оцінки, щоб створити попит на власні репетиторські послуги.

Фактори, які створюють можливості для порушення

1. Відсутність норм для запобігання конфлікту інтересів у приватному репетиторстві.
2. Недовіра батьків до адекватності викладання у класі.
3. Обмежена допомога учням у школі.
4. Поширеність серед громадськості переконання щодо невідповідності змісту тестів ЗНО та шкільної програми, неможливості успішного складання ЗНО без додаткових занять.
5. Фінансові стимули для вчителів у приватному репетиторстві.

Рекомендації, надані у Звіті ОЕСР, та статус їх виконання

Рекомендація	Статус виконання	Сфера відповідальності
Заборона проведення приватних додаткових із своїми учнями	Не виконано.	МОН, заклади освіти
Законодавче визначення поняття приватного репетиторства та зобов'язань репетиторів	Не виконано.	МОН
Запровадження диференційованого підходу до репетиторства та розширення поняття конфлікту інтересів для освітян	Виконано частково. Нова редакція Закону України «Про освіту» не містить визначення конфлікту інтересів в освіті. Водночас у Законі серед порушень академічної доброчесності визначено необ'єктивне оцінювання, що є одним з основних ризиків у практиці надання вчителями приватних додаткових занять учням, у яких вони викладають	МОН

Зміцнення впевненості у здатності учнів складати ЗНО в режимі звичайного шкільного навчання	Виконано. На сайті УЦОЯО доступна вся необхідна інформація щодо процедури та тематичного змісту ЗНО, а також база завдань тестів за попередні роки. Створено низку онлайн-курсів для самостійної підготовки до ЗНО	МОН, УЦОЯО
Забезпечення відповідності ЗНО змістові шкільної програми та інформування про це громадськості. Заохочення учителів використовувати багатоваріантні питання для регулярного оцінювання у класі протягом усіх років навчання	Виконано. Законодавчо визначено, що зміст програм зовнішнього незалежного оцінювання має відповідати стандартам освіти відповідного рівня і бути доступним для ознайомлення не пізніше ніж за 18 місяців до проведення зовнішнього незалежного оцінювання ⁵⁰ . Інформація щодо цього доступна на сайті УЦОЯО. База завдань ЗНО за попередні роки доступна на сайті УЦОЯО	МОН, УЦОЯО
Зосередитися на умовах роботи вчителів та оцінити потребу в регулюванні оплати їхньої праці	Виконано частково. Нормативно-правова база в сфері середньої освіти передбачає поступове підвищення рівня оплати праці та створення системи мотивації вчителів	МОН, Міністерство фінансів України

Зріз ситуації на 2018 рік

Попит на приватні додаткові заняття в Україні залишається високим. Згідно результатів опитування щодо впливу соціально-економічного середовища на результати навчання учнів, проведеного УЦОЯО та CEDOS у 2017 р., 54,7 % опитаних учнів, які взяли участь у ЗНО, зазначили, що готувались до тестування за допомогою репетиторів (рис. 5.1)⁵¹.

⁵⁰ Закон України «Про освіту», ч. 2 ст. 47.

⁵¹ Вплив соціально-економічного середовища на результати навчання учнів (вихованців) загальноосвітніх навчальних закладів: Звіт Міністерства освіти і науки України, Інституту освітньої аналітики, Українського центру оцінювання якості освіти, Аналітичного центру CEDOS. URL: http://iea.gov.ua/wp-content/uploads/2018/01/Zvit_sots_ekon_rez_2017_II_chast.pdf.

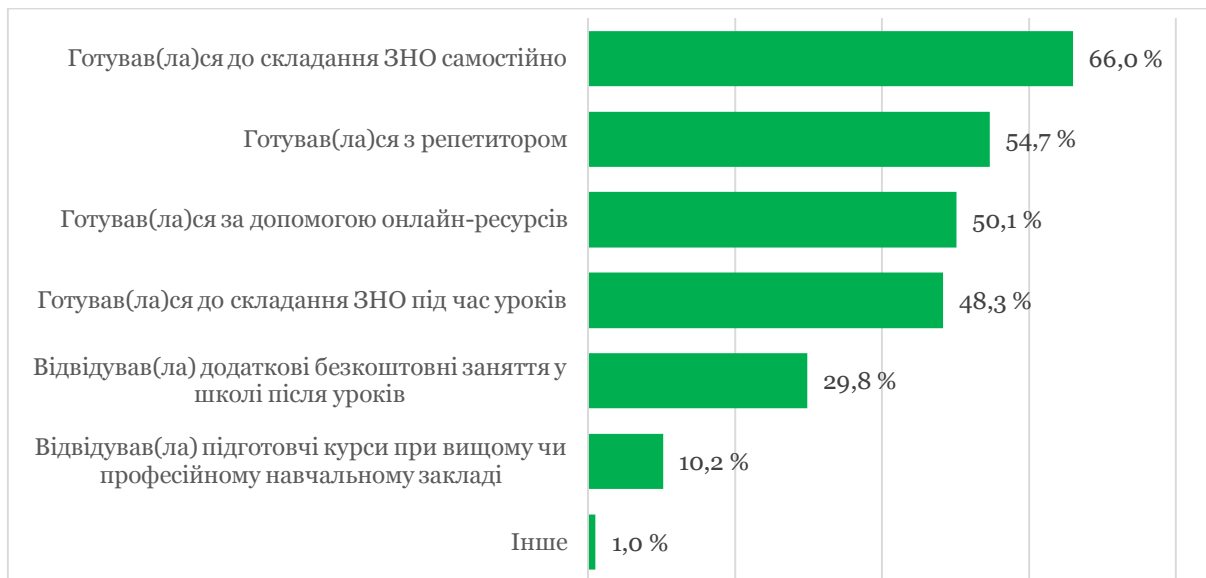


Рис. 5.1. Способи підготовки до ЗНО серед випускників шкіл у 2017 р.⁵²

Дані досліджень демонструють, що відвідування приватних додаткових занять дійсно має позитивний вплив на шанси учнів успішно скласти тести. Під час основної сесії ЗНО 2017 р. випускники, які готувались до ЗНО з репетитором, склали тестування краще за своїх однолітків, які не готувались до ЗНО або готувались самостійно⁵³. Тому родини школярів, особливо старшокласників, готові оплачувати додаткові приватні заняття, аби підвищити шанс дитини успішно скласти ЗНО та вступити до університету. За експертною оцінкою співробітника відділу досліджень людського розвитку Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України Оксани Хмелевської, витрати домогосподарств на оплату додаткових приватних занять з репетиторами для підготовки до ЗНО у 2016 р. склали понад 890 млн грн⁵⁴.

Високий попит на послуги репетиторів спричиняють поширені серед населення переконання про невідповідність ЗНО шкільній програмі та сумніви щодо можливості успішно скласти тестування без додаткових занять. У нас немає достатніх даних, аби простежити динаміку оцінки батьками якості викладання в школах у період після публікації Звіту ОЕСР, оскільки відповідні розвідки не проводились з 2015 р. Разом з цим, існує низка досліджень, які свідчать, що якість освіти в школі переважно оцінюється батьками як посередня і недостатня.

Підвищити рівень якості шкільної освіти та довіру до неї має реформа середньої освіти згідно концепції «Нової української школи» (НУШ), затвердженої у 2016 р.⁵⁵

⁵² Там само. — С. 16. Під час опитування респондентам було запропоновано обрати з декількох варіантів.

⁵³ Там само.

⁵⁴ Експертну оцінку було здійснено на основі поєднання декількох джерел даних, у тому числі: офіційного звіту УЦОЯО «Результати ЗНО у 2016 році» (щодо кількості учасників ЗНО за предметами); звіту «Вплив соціально-економічного середовища на результати навчання учнів (вихованців) загальноосвітніх навчальних закладів, 2016» (щодо кількості старшокласників, які скористалися платними послугами для підготовки ЗНО, за предметами); даних Національного рахунку освіти за 2016 р., сервісу Google Trends та сервісів інтернет-агенцій з підбору репетиторів.

⁵⁵ Концепція Нової української школи, с. 33. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/ukrainska-shkola-compressed.pdf>.

У 2018 р. було проведено набір до першого класу НУШ. Згідно результатів опитування громадян, серед населення поки що бракує обізнаності щодо реформи та довіри до неї⁵⁶. Разом з цим, важливо усвідомлювати, що реформа середньої школи є довготерміноюю та мета підвищення якості освіти досягається поступово.

В той же час, при переході на вищі рівні освіти розширюється застосування оцінювання за технологією ЗНО. З 2017 р. випускники старшої школи (11 класів) складають державну підсумкову атестацію (ДПА) за технологією ЗНО⁵⁷. Учні 9 класів наразі складають ДПА за завданнями закладу освіти. Запровадження ДПА у формі ЗНО для учнів 9-х класів, згідно календаря НУШ, має відбутись з 2027 р.⁵⁸ Крім того, поточні та підсумкові оцінювання вчителів все ще мають вирішальне значення при переході до «елітних» шкіл або гімназійних та ліцейних класів після 4 чи 9 класу. Тому найбільш затребуваними є послуги вчителів-репетиторів, особливо тих, які викладають обов'язкові або популярні для складання ЗНО предмети.

Огляд відповідальності за річні оцінювання в загальній середній освіті:

Перехід	Тип оцінювання
З 1-го класу до 4-го	Учительське
З 4-го класу до 5-го	Учительське (державна підсумкова атестація використовується для внутрішнього моніторингу якості освіти)
З 5-го класу до 9-го	Учительське
З 9-го класу до 10-го	Державна підсумкова атестація (з 2027 р. — за технологією ЗНО)
Вступ до ПТНЗ або коледжу після 9 класу	Внутрішні вступні іспити закладу освіти
З 10-го класу до 11-го	Учительське
Закінчення 11-го класу	Державна підсумкова атестація за технологією ЗНО
Вступ до ЗВО після 11 класу	ЗНО

Ми не можемо зробити висновок про те, чи стала менш або більш поширеною діяльність з надання приватних додаткових занять шкільними вчителями учням, у

⁵⁶ Реформи в Україні: громадська думка населення. URL: <https://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya-traven-2018>.

⁵⁷ Наказ МОН від 22.08.2018 р. № 931 «Деякі питання проведення в 2019 році зовнішнього незалежного оцінювання результатів навчання, здобутих на основі повної загальної середньої освіти». URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/deyaki-pitannya-provedennya-v-2019-roci-zovnishnogo-nezalezhnogo-ocinyuvannya>.

⁵⁸ Цьогоріч учні 9-х класів не здаватимуть державну підсумкову атестацію за технологією ЗНО. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/cogorich-uchni-9-h-klasiv-ne-zdavativmut-derzhavnu-pidsumkovu-atestaciyu-za-tehnologiyeyu-zno-rozjasnennya-mon>.

яких вони викладають, оскільки востаннє відповідні дослідження проводилися у 2016 р.⁵⁹ Водночас ми можемо зробити припущення стосовно того, що діяльність з надання приватних додаткових занять залишається фінансовим стимулом для вчителів шкіл. Реформа середньої освіти в Україні передбачає суттєве збільшення оплати праці педагогічних працівників, проте через економічні обставини підвищення заробітної плати вчителів відбувається поступово, до 2023 р.

Результати моніторингу виконання рекомендацій, наданих у Звіті ОЕСР

РЕКОМЕНДАЦІЯ 1. ЗАБОРОНИТИ ВЧИТЕЛЯМ ПРОВОДИТИ ПРИВАТНІ ДОДАТКОВІ ЗАНЯТТЯ ІЗ СВОЇМИ УЧНЯМИ

Наразі не існує правових підстав для законодавчої заборони вчителям надавати приватні додаткові заняття учням, у яких вони викладають. З огляду на це, обмежувати такі форми репетиторства доцільніше на рівні закладів освіти, у кодексах етики.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 2. ЗАКОНОДАВЧО ВИЗНАЧИТИ ПОНЯТТЯ ПРИВАТНОГО РЕПЕТИТОРСТВА ТА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ РЕПЕТИТОРІВ

В Україні зберігається ліберальний підхід до практики приватних додаткових занять. Така діяльність не регулюється та не обмежується державою, у тому числі для вчителів, які надають приватні додаткові заняття учням, у яких викладають. Освітнє законодавство не містить визначення поняття «репетитор» та зобов'язань репетиторів.

Вчителі можуть надавати репетиторські послуги як фізичні особи-підприємці. Проте, за свідченням експерта Оксани Хмелевської, репетитори, зокрема ті, хто працюють вчителями в школах, переважно не реєструють свою діяльність, а тому приватні додаткові заняття залишаються складовою «тіньової освіти»⁶⁰. Це ускладнює оцінювання масштабу ринку приватних додаткових занять та поширеності такої практики серед вчителів шкіл.

На момент здійснення моніторингу серед представників профільних центральних органів влади та експертного середовища не було запропоновано спеціальної процедури для реєстрації репетиторів.

Визначення та регулювання діяльності репетиторів залишається законодавчим викликом та потребує напрацювання якісно нових рішень.

⁵⁹ Громадянська мережа «Опора» (2016). Опитування: Як ставляться до зовнішнього незалежного оцінювання його учасники? URL: <https://www.oporaua.org/news/osvita/42752-opytuvannia-yak-stavliatsia-do-zovnishnoho-nezaleznoho-otsiniuvannia-ioho-uchasnyky>.

⁶⁰ Bray, Mark (2009). Confronting the shadow education system. What government policies for what private tutoring? URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000185106>.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 3. ЗАПРОВАДИТИ ДИФЕРЕНЦІЙОВАНИЙ ПІДХІД ДО РЕПЕТИТОРСТВА ТА РОЗШИРИТИ ПОНЯТТЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ДЛЯ ОСВІТЯН

Експертами ОЕСР було запропоновано впровадження диференційованого підходу до регулювання репетиторства. Це передбачає заборону лише тих форм репетиторства, які містять конфлікт інтересів, зокрема практики надання приватних додаткових занять вчителями учням, у яких вони викладають.

Поняття **«конфлікт інтересів»** визначає Закон України «Про запобігання корупції» як «наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень» (ч. 1 ст. 1). Ці норми поширюються на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Вчителі шкіл, у тому числі ті, які працюють у школах державної та комунальної форм власності, не підпадають під дію цих норм.

Законодавство у сфері середньої освіти не містить визначення конфлікту інтересів в освіті. З огляду на це, наразі неможливо юридично визначити певні форми репетиторства як такі, що містять конфлікт інтересів.

Одним з основних ризиків репетиторства, що містить конфлікт інтересів, є необ'єктивне оцінювання. Нова редакція Закону України «Про освіту» визначає його як порушення академічної доброчесності⁶¹.

Також серед рекомендацій експертів ОЕСР було запропоновано включити поняття конфлікту інтересів до етичного кодексу освітян. На момент здійснення цього моніторингу робота над розпочатим у 2016 р. Інститутом модернізації змісту освіти проектом Етичного кодексу для працівників освіти⁶² не була завершена. Проблемним залишається питання процедури ухвалення такого документа. Чинне законодавство не передбачає відповідних повноважень для центральних чи місцевих органів управління у сфері освіти. З огляду на це, етичний кодекс освітян міг би бути прийнятим органом громадського самоврядування у сфері освіти — Всеукраїнським з'їздом учасників освітнього процесу та їх об'єднань⁶³. Проте для цього необхідно передбачити відповідні повноваження з'їзду у спеціальних нормативно-правових актах.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 4. ЗМІЦНЮВАТИ ВПЕВНЕНІСТЬ У ЗДАТНОСТІ УЧНІВ СКЛАДАТИ ЗНО В РЕЖИМІ ЗВИЧАЙНОГО ШКІЛЬНОГО НАВЧАННЯ. ЗАБЕЗПЕЧИТИ ВІДПОВІДНІСТЬ ЗНО ЗМІСТОВІ ШКІЛЬНОЇ ПРОГРАМИ ТА ІНФОРМУВАТИ ПРО ЦЕ ГРОМАДСЬКІСТЬ

Згідно результатів опитування, проведеного групою «Рейтинг», у суспільстві переважає позитивна оцінка ЗНО як системи, що забезпечує рівні можливості для вступу та стимулює школярів до навчання: 52 % опитаних (75 % з числа тих, хто мав

⁶¹ Закон України «Про освіту», ч. 2 ст. 42.

⁶² Розпочато роботу над розробкою Етичного кодексу працівника освіти. URL: <https://imzo.gov.ua/2016/06/01/rozpochato-robotu-nad-rozrobkoyu-etichnogo-kodeksu-pratsivnika-osviti/>.

⁶³ Закон України «Про освіту», ч. 3 ст. 70.

досвід складання тестування) підтримують систему вступу за технологією ЗНО. Водночас третина респондентів вважають, що програма ЗНО є занадто складною та скласти тести можливо лише за умови відвідування додаткових занять з репетитором⁶⁴.

Регуляторний контекст свідчить про те, що це уявлення не відповідає дійсності. Закон України «Про освіту» встановлює, що «Зміст програм зовнішнього незалежного оцінювання має відповідати стандартам освіти відповідного рівня і бути доступним для ознайомлення не пізніше ніж за 18 місяців до проведення зовнішнього незалежного оцінювання»⁶⁵. Виконання цієї норми закону забезпечує наказ МОН від 03.02.2016 р. № 77 «Про затвердження програм зовнішнього незалежного оцінювання для осіб, які бажають здобувати вищу освіту на основі повної загальної середньої освіти»⁶⁶, який затверджує зміст програм ЗНО. Програми ЗНО включають повний перелік тем шкільної програми. Програми ЗНО та база завдань тестів за попередні роки доступні до ознайомлення на сайті УЦОЯО⁶⁷.

На момент здійснення моніторингу чинною є «Типова освітня програма закладів загальної середньої освіти III ступеня», розроблена на виконання Закону України «Про освіту» та Постанови КМУ від 14.01.2004 р. № 24 «Про затвердження Державного стандарту базової і повної загальної середньої освіти»⁶⁸. Згідно Типової освітньої програми, у 2018–2019 н.р. для учнів 11 класів з універсальним профілем навчання⁶⁹ визначено 20 базових предметів, на вивчення яких відведено 33 години на тиждень⁷⁰. Для поглибленого вивчення певних предметів та додаткових занять відведено 5 годин. Таким чином, час для поглибленої підготовки з предметів, з яких учні планують скласти ЗНО, є обмеженим.

Скорочення кількості обов'язкових предметів у навчальних планах старших класів є одним із кроків для втілення *профільної старшої школи* в ході реформи «Нова українська школа», яке заплановано на 2027 рік.

ЗАОХОЧУВАТИ ВЧИТЕЛІВ ВИКОРИСТОВУВАТИ БАГАТОВАРІАНТНІ ПИТАННЯ ДЛЯ РЕГУЛЯРНОГО ОЦІНЮВАННЯ У КЛАСІ

У Звіті 2017 року експерти ОЕСР наголошували, що невідповідність змісту ЗНО та шкільного навчання полягає не стільки у змістовому наповненні питань, скільки у самому форматі стандартизованих тестів. Під час проведення експертних інтерв'ю

⁶⁴ Динаміка ставлення українців до ЗНО. URL: http://ratinggroup.ua/research/ukraine/dinamika_otnosheniya_ukraincev_k_vno_zno.html.

⁶⁵ Закон України «Про освіту», ч. 2 ст. 47.

⁶⁶ ЗНО-2019: важлива інформація. Портал УЦОЯО. URL: <http://testportal.gov.ua/2018/10/04/zno-2019-vazhlyva-informatsiya/>.

⁶⁷ URL: <http://testportal.gov.ua/programe/>; <http://testportal.gov.ua/testy-mynulyh-rokiv/>.

⁶⁸ Наказ МОН від 20.04.2018 р. № 406 «Про затвердження типової освітньої програми закладів загальної середньої освіти III ступеня».

⁶⁹ Це означає, що навчальний план не передбачає виокремлення профільного(них) предмета(тів). Для навчальних планів, які виокремлюють профільні предмети, існують особливості у розподілі навчального навантаження, зокрема передбачено більше годин на поглиблене вивчення профільних предметів.

⁷⁰ Наказ МОН від 11.07.2017 р. № 995 «Про затвердження Типових навчальних планів загальноосвітніх навчальних закладів III ступеню» (*тобто 10–11 класів*).

для цього моніторингу представники об'єднання «Батьки SOS» підтвердили це, наголосивши, що у школах діти часто не мають можливості працювати з тестами, навіть під час підсумкових оцінювань.

Експертами ОЕСР було запропоновано заохочувати учителів використовувати багатоваріантні питання для регулярного оцінювання у класі. Задля впровадження цієї рекомендації пропонувалося створення загальнодоступної бази даних із тестовими питаннями УЦОЯО, а також навчання вчителів методам оцінювання, подібним до ЗНО. Завдання тестів ЗНО за попередні роки доступні на сайті УЦОЯО⁷¹. Заохочення вчителів використовувати стандартизовані тести під час оцінювання в класі не є сферою повноважень МОН чи УЦОЯО, а тому цю рекомендацію більш доцільно реалізовувати на рівні закладу середньої освіти.

Учні можуть ознайомитися з процедурою стандартизованого тестування, взявши участь у пробному ЗНО, під час якого учасники можуть пройти аналогічні за формою та змістом завдання до тих, що передбачені на основній сесії. Пробне ЗНО проводиться щорічно. УЦОЯО заздалегідь проводить інформаційну кампанію про можливість зареєструватися для проходження пробного тестування.

З часу здійснення моніторингу експертами ОЕСР, МОН у співпраці з різними освітніми ініціативами створили додаткові загальнодоступні можливості для підготовки до ЗНО, зокрема за допомогою онлайн-освіти. Наприклад:

- з 2018 р. функціонує онлайн-платформа для підготовки до ЗНО «Besmart»⁷²;
- безкоштовні онлайн-курси з програми ЗНО з різних предметів доступні на платформах онлайн-курсів Prometheus⁷³ та EdEra⁷⁴.

Оскільки недовіра родин учнів до якості шкільної освіти стимулює зростання попиту на послуги приватних репетиторів, важливо забезпечити для них можливості зворотного зв'язку щодо процесу навчання та прогресу дитини. Одним із принципів реформи середньої школи в Україні є впровадження *педагогіки партнерства* — *«спілкування, взаємодія та співпраця між учителем, учнем і батьками»*⁷⁵. Важливо наголосити, що *організація зворотного зв'язку для батьків щодо навчання дитини є відповідальністю шкіл*. У свою чергу, ст. 71 нової редакції Закону України «Про освіту» надає батькам та батьківським об'єднанням право здійснювати громадський контроль за роботою закладу освіти.

Наразі задля того, щоб повідомити про зловживання з боку вчителів, у тому числі необ'єктивне оцінювання та вимоги відвідувати платні додаткові заняття, батьки можуть звернутися до директора школи, місцевого управління освіти та безпосередньо до МОН. Також планується, що у подальшому здобувачі освіти та їх родини матимуть можливість звернутися з приводу порушення їхніх прав до

⁷¹ Офіційний сайт УЦОЯО. URL: <http://testportal.gov.ua/testy-mynulyh-rokiv/>.

⁷² Онлайн-платформа для підготовки ЗНО «Besmart». URL: <https://besmart.eduget.com/>.

⁷³ Сайт Prometheus. URL: <https://prometheus.org.ua/>.

⁷⁴ Сайт EdEra. URL: <https://www.ed-era.com/>.

⁷⁵ Концепція Нової української школи. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/ukrainska-shkola-compressed.pdf>.

освітнього омбудсмена (початок діяльності Офісу освітнього омбудсмена заплановано на 2019 р.)⁷⁶.

Додаткові канали зв'язку для родин учнів з органами управління у сфері освіти можуть функціонувати на локальному чи національному рівні, у формі телефонної гарячої лінії чи спеціальної електронної пошти. За допомогою цих каналів зв'язку родини учнів могли би повідомляти про зловживання з боку вчителів, які надають приватні заняття як репетитори. Як приклад успішного впровадження подібного каналу зв'язку варто згадати гарячу лінію МОН щодо питань вступної кампанії, яка отримала схвальні відгуки вступників, їх родин та експертів.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 5. ЗОСЕРЕДИТИСЯ НА УМОВАХ РОБОТИ ВЧИТЕЛІВ ТА ОЦІНИТИ ПОТРЕБУ В РЕГУЛЮВАННІ ОПЛАТИ ЇХНЬОЇ ПРАЦІ

Оскільки практика діяльності із надання приватних додаткових занять містить фінансові стимули для вчителів, експертами ОЕСР було запропоновано оцінити умови праці та потребу у підвищенні заробітної плати вчителів.

Педагогічне навантаження вчителів в Україні складає 18 навчальних годин на тиждень, що становлять тарифну ставку. Додатково обсяг навантаження може включати інші види педагогічної діяльності, наприклад, перевірку зошитів чи класне керівництво⁷⁷. Згідно ст. 60 нової редакції Закону України «Про освіту», до робочого часу вчителів тепер зараховується також виховна, методична та організаційна робота. Проте інші форми педагогічної діяльності, зокрема проведення консультацій або додаткових занять з учнями, які цього потребують, не регулюються законодавством. З огляду на це можна припустити, що викладачі можуть витрачати лише несуттєву частину робочого часу на додаткові заняття.

В опитуванні, проведеному в межах дослідження професійного зростання педагогів від EdCamp Ukraine⁷⁸ та МОН, вчителі вказали, що на активності, пов'язані з учительською справою, у тому числі підвищення власної кваліфікації, у середньому витрачають 49,5 годин на тиждень⁷⁹. Варто зазначити, що в ході опитування не було з'ясовано обсяг педагогічного навантаження респондентів. Потенційно навантаження опитаних вчителів могло перевищувати одну тарифну ставку.

Зниження бюрократичного навантаження та підвищення мотивації вчителів⁸⁰ передбачено провести в ході імплементації реформи шкільної освіти. За словами Міністра освіти і науки України Лілії Гриневич: *«Ми розуміємо, що тут потрібно працювати над підвищенням соціального статусу вчителя. І те, що ми просунули в цьому [2017. — Авт.] році по єдиній тарифній сітці, підняли на два*

⁷⁶ Постанова КМУ від 06.06.2018 р. № 491 «Деякі питання освітнього омбудсмена». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/491-2018-%D0%BF>.

⁷⁷ Закон України «Про загальну середню освіту», ч. 1 ст. 25.

⁷⁸ Сайт EdCamp. URL: <https://www.edcamp.org.ua/>.

⁷⁹ Навчати й навчатися: як і куди зростати українському вчителю. Вибрані результати дослідження системи підвищення кваліфікації і сертифікації педагогів. URL: <https://www.edcamp.org.ua/teachandlearn>.

⁸⁰ Концепція Нової української школи. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/ukrainska-shkola-compressed.pdf>.

тарифні розряди соціальний статус вчителя, а також загальне підняття заробітної плати вчителів на 50 %, — це є той крок назустріч учителеві»⁸¹.

Ці наміри вже відображені у законодавстві: нова редакція Закону України «Про освіту»⁸² встановлює розмір мінімального окладу педагогів на рівні трьох мінімальних заробітних плат. Проте через дефіцит державного бюджету виконання норми закону щодо підвищення заробітної плати вчителів відбувається поступово, до 2023 р.

Крім цього, додаткову надбавку розміром у 20 % від заробітної плати можуть отримати ті вчителі, які доведуть високий рівень професійної кваліфікації, пройшовши сертифікацію (ч. 5 ст. 61 Закону України «Про освіту»).

Нові нормативно-правові акти

У вересні 2017 р. було прийнято новий Закон України «Про освіту». Він включає статтю 42, що містить поняття «академічна доброчесність», «об'єктивне оцінювання результатів навчання», а також визначає перелік порушень академічної доброчесності та основні види академічної відповідальності.

Крім цього, Закон запроваджує *інститут громадського самоврядування* у сфері освіти, до якого входять також батьки та батьківські об'єднання. Органи громадського самоврядування можуть брати участь в управлінні закладом освіти (ст. 70 Закону України «Про освіту»), у тому числі і стосовно сфери дотримання академічної доброчесності. Ці норми деталізовані у ст. 30 та ст. 43 проекту Закону України «Про загальну середню освіту»⁸³.

Закон України «Про загальну середню освіту»	
станом на 01.01.2015 р.	станом на 05.09.2017 р.
Органом громадського самоврядування загальноосвітнього навчального закладу є загальні збори (конференція) колективу загальноосвітнього навчального закладу (частина 2 статті 39)	У закладі загальної середньої освіти можуть діяти: органи самоврядування працівників закладу освіти; органи самоврядування здобувачів освіти; органи батьківського самоврядування; інші органи громадського самоврядування учасників освітнього процесу (частина 3 статті 39)

Нова редакція Закону також містить низку положень щодо зниження бюрократичного навантаження та підвищення мотивації вчителів.

⁸¹ У школах долатимуть репетиторство вчителів. URL: <https://life.pravda.com.ua/society/2017/03/27/223368/>.

⁸² Закон України «Про освіту», ч. 2 ст. 61.

⁸³ На момент здійснення моніторингу законопроект було зареєстровано до розгляду Верховною Радою України від 05.04.2019 р.

У травні 2018 р. на громадське обговорення було винесено проєкт Закону України «Про повну загальну середню освіту»⁸⁴. Цей документ доповнює норми щодо дотримання та забезпечення принципів академічної доброчесності у середній школі, запроваджені новою редакцією Закону України «Про освіту», проте не містить визначення терміна «конфлікт інтересів в освіті». 05.04.2019 р. проєкт нового закону було зареєстровано у Верховній Раді України⁸⁵.

Проєкти

В ході моніторингу не виявлено спеціалізованих проєктів, що стосувалися б суто теми приватних додаткових занять. Дотичними до теми є проєкти із забезпечення академічної доброчесності, підвищення якості освіти в середній школі, створення додаткових можливостей для підготовки учнів до ЗНО. Варто виокремити такі проєкти:

1. Проєкт формування академічної доброчесності у школі Seeding Academic Integrity in Secondary School – SAISS⁸⁶, що реалізується в межах Проєкту сприяння академічній доброчесності в Україні SAIUP⁸⁷ та здійснюється Американськими Радами з міжнародної освіти. Проєкт має на меті сприяти практичній реалізації статті 42 Закону України «Про освіту», а також реалізації реформи української середньої школи згідно концепції «Нова українська школа», через партнерство з Посольством США в Україні та Міністерством освіти і науки України.
2. Проєкти зі створення онлайн-курсів для підготовки до ЗНО, що реалізуються «Besmart», «Prometheus», «EdEra».

⁸⁴ МОН пропонує для громадського обговорення проєкт Закону «Про повну загальну середню освіту». URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proekt-zakonu-pro-povnu-zagalnu-serednyu-osvitu>.

⁸⁵ Проєкт Закону про повну загальну середню освіту. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65784.

⁸⁶ Проєкт формування академічної доброчесності у школі (Seeding Academic Integrity in Secondary School – SAISS). URL: <https://saiup.org.ua/pro-proekt/proekt-v-shkolah/>.

⁸⁷ Проєкт сприяння академічній доброчесності в Україні (Strengthening Academic Integrity in Ukraine Project – SAIUP). URL: <https://saiup.org.ua/pro-proekt/>.

Тема 6. Корумповані впливи на закупівлю підручників в Україні

Проблема, сформульована у Звіті ОЕСР

Конкурс підручників та процедура закупівлі підручників містять багато ризиків для доброчесності, зокрема, порушення принципу конфіденційності при експертизі, обмеженість процедур вибору підручників тощо.

Фактори, які створюють можливості для порушення

1. Відсутність положень про конфіденційність та конфлікт інтересів.
2. Відбір підручників як додаткове робоче навантаження вчителів.

Рекомендації, надані у Звіті ОЕСР, та статус їх виконання

Рекомендації	Статус виконання	Сфера відповідальності
Запровадження політики декларування конфлікту інтересів під час експертизи	Виконано. Кожен експерт, який здійснює експертизу підручника підписує зобов'язання про доброчесність та нерозголошення конфіденційної інформації, в якому декларує про відсутність конфлікту інтересів	МОН, ІМЗО
Забезпечення конфіденційності інформації про експертів	Не виконано.	МОН, ІМЗО
Надання рекомендацій вчителям щодо відбору підручників (відведення вчителям спеціального часу для огляду підручників, забезпечення реалістичного навантаження на вчителів під час вибору підручників)	Не виконано.	МОН, ІМЗО

Зріз ситуації на 2018 рік

Розроблення нових державних стандартів змісту загальної середньої освіти, які ґрунтуються на компетентнісному та особистісно-орієнтованому підході до навчання, нових навчальних та типових освітніх програм, перехід до інтегрованих предметів – все це спонукало удосконалювати конкурс підручників та процедуру їх закупівлі. Ухвалено нові нормативні документи щодо проведення конкурсів підручників⁸⁸, налагоджено комунікацію з видавництвами⁸⁹. Порівняно з 2014–2017 рр. змінилась система електронного керування та процедура оцінювання підручників.

Процедура закупівлі підручників у 2018 р. виявила низку ризиків для доброчесності під час проведення конкурсу підручників та їх закупівлі, що є предметом розгляду в цьому розділі.

Короткий опис проведення конкурсного відбору та видання шкільних підручників

Конкурс підручників проводиться окремо для кожного класу. У ньому можуть брати участь фізичні та юридичні особи, які мають виключні майнові права на використання підручника. Конкурс проводиться у два етапи. На першому етапі здійснюється експертиза поданих на конкурс підручників різними групами експертів. За результатами першого етапу підручникам, що успішно пройшли експертизу, надається гриф «Рекомендовано Міністерством освіти і науки України». На другому етапі педагогічні працівники закладів освіти ознайомлюються з електронними версіями підручників та здійснюють їх вибір.

За результатами конкурсу формується перелік підручників, видання яких буде здійснюватися за бюджетні кошти, і відбувається закупівля відповідних послуг на їх видання та доставку.

У 2018 р. МОН вперше одночасно друкувало підручники для трьох лінійок: для 1-х, 5-х та 10-х класів. До цього, зазвичай, щороку друкувались підручники лише для однієї лінійки класів; лише у 2015 р. для двох: 4-х та 7-х класів.

Потрійне навантаження на МОН, ІМЗО (підвідомчу установу, яка організовує конкурс підручників, їх видання і доставку) та на видавництва, які беруть участь у державних закупівлях, викликало низку проблем.

⁸⁸ Наказ МОН від 05.01.2018 р. № 14 «Про затвердження Положення про конкурсний відбір проектів підручників для 5–9 та 10–11 класів закладів загальної середньої освіти». URL: <https://imzo.gov.ua/2018/02/22/nakaz-mon-vid-15-01-2018-14-pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-konkursnyj-vidbir-proektiv-pidruchnyiv-dlya-5-9-ta-10-11-klasiv-zakladiv-zahalnoji-serednoji-osvity/>; Наказ МОН від 16.03.2018 р. № 248 «Про затвердження Положення про конкурсний відбір підручників для 1–2 класів закладів загальної середньої освіти». URL: <https://imzo.gov.ua/2018/03/16/nakaz-mon-vid-16-03-2018-248-pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-konkursnyj-vidbir-pidruchnyiv-dlya-1-2-klasiv-zakladiv-zahalnoji-serednoji-osvity/>.

⁸⁹ Наказ МОН від 12.04.2018 р. № 348 «Про утворення координаційної ради з питань видання та доставки підручників у 2018 році». URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-utvorennya-koordinacijnoyi-radi-z-pitan-vidannya-ta-dostavki-pidruchnikiv-u-2018-roci>.

Результати моніторингу виконання рекомендацій, наданих у Звіті ОЕСР

РЕКОМЕНДАЦІЯ 1. ВРЕГУЛЮВАННЯ ПИТАННЯ КОНФІДЕНЦІЙНОСТІ ЕКСПЕРТІВ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ ЕКСПЕРТИЗУ ПІДРУЧНИКІВ, ТА КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ

Конкурс підручників для кожного класу розпочинається з підбору фахівців, які здійснюють експертизу підручників. Експертом може стати кожен бажаючий, хто має відповідну вищу освіту, обізнаний з науково-методичними і психолого-педагогічними вимогами щодо викладання навчальних предметів у тих класах, з яких проводиться конкурс підручників, та відповідає визначеними МОН вимогам. Усі експерти поділяються на групи та здійснюють різні види експертиз. Підручники для першого класу підлягають науково-методичній, психолого-педагогічній, дизайнерській та антидискримінаційній експертизі. Для підручників 5 та 10 класів здійснюється лише науково-методична та антидискримінаційна експертиза.

До початку оцінювання експерти проходять відповідне навчання та опановують інструктивно-методичні матеріали. Проаналізувавши підручник за 15 критеріями, які розробляє ІМЗО, експерти надають експертний висновок.

Створені ІМЗО предметні конкурсні комісії перевіряють правильність оформлення експертних висновків та узагальнюють результати експертизи кожного підручника. Результатом роботи усіх комісій є підготовка пропозицій про доцільність надання проектам підручників грифу «Рекомендовано Міністерством освіти і науки України». Міністерство затверджує список грифованих підручників відповідним наказом і допускає їх до другого етапу конкурсу, для вибору педагогами.

Ризик корумпованого впливу на експертів під час першого етапу конкурсу підручників залишається.

Список експертів із вказаними персональними даними та місцем роботи публікується у відкритому доступі ще до початку оцінювання⁹⁰. У 2018 р. рекомендація Звіту ОЕСР про забезпечення конфіденційності експертів не була виконана.

Дотримання експертами принципів доброчесності

Кожен експерт підписує зобов'язання про доброчесність та нерозголошення конфіденційної інформації, в якому повідомляє, що ні він, ні члени родини не мають конфлікту інтересів з авторами та видавництвами-учасниками конкурсу. У разі наявності конфлікту інтересів з авторами або видавництвами, що подали на конкурс

⁹⁰ Наказ МОН від 06.03.2018 р. № 230 «Про затвердження складу експертів для здійснення експертизи електронних версій кожного проекту підручника, поданого на конкурсний відбір проектів підручників для 5 та 10 класів закладів загальної середньої освіти». URL: <https://imzo.gov.ua/2018/03/06/nakaz-mon-vid-06-03-2018-230-pro-zatverdzhennya-skladu-ekspertiv-dlya-zdijsnennya-ekspertyzy-elektronnyh-versij-kozhnoho-proektu-pidruchnyka-podano-na-konkursnyj-vidbir-proektiv-pidruchnykh-dlya/>; Наказ МОН від 17.04.2018 р. № 378 «Про затвердження складу експертів для здійснення експертизи електронних версій кожного підручника, поданого на конкурсний відбір проектів підручників для 1 класу закладів загальної середньої освіти». URL: <https://imzo.gov.ua/2018/04/17/nakaz-mon-vid-17-04-2018-378-pro-zatverdzhennya-skladu-ekspertiv-dlya-zdijsnennya-ekspertyzy-elektronnyh-versij-kozhnoho-pidruchnyka-podano-na-konkursnyj-vidbir-proektiv-pidruchnykh-dlya-1-klas/>.

підручник, експерт зобов'язується упродовж трьох робочих днів з дня початку експертизи обов'язково письмово повідомити про такий факт ІМЗО. Кожен експерт несе персональну відповідальність за достовірність і повноту експертного висновку.

Таким чином, МОН та ІМЗО виконали рекомендацію Звіту ОЕСР — внесли до обов'язкових умов підписання експертами вищезазначеного зобов'язання.

РИЗИКИ, НЕ ЗАЗНАЧЕНІ У ЗВІТІ ОЕСР

Оплата праці експертів

Важливим питанням процедури конкурсу є оплата праці експерта. Оплата усіх експертиз підручників здійснюється за рахунок коштів державного бюджету. Але щороку від експертів надходять скарги на відсутність оплати праці за експертизу. У 2017 р. 2691 осіб (науковці, методисти і вчителі) виявили бажання стати експертами конкурсу підручників для 9 класів і пройшли відповідний відбір⁹¹. Остаточний склад експертів для кожного підручника визначається методом жеребкування, і після його проведення орієнтовна кількість фахівців, що здійснювали експертизу підручників для 9 класу, зменшилась до 468 осіб. В Єдиній системі електронних публічних закупівель ProZorro опубліковано інформацію лише про дев'ять торгів з юридичними особами з оплати послуг за проведення експертизи електронних версій проєктів підручників для 9 класу. Загальна сума усіх торгів — 19427,87 грн., найбільша — 7120 грн., а найменша — 890 грн. Тобто більшість експертів, які здійснювали експертизу в 2017 р., з незрозумілих причин не отримали оплату за свою працю (точну кількість експертів, які отримали оплату, та тих, що не отримали її, встановити не вдалося, оскільки ІМЗО не надав відповідь на запит робочої групи).

Скільки осіб виявили бажання стати експертом у 2018 р. — невідомо, оскільки в мережі Інтернет опубліковано персональні дані експертів вже після проведення жеребкування та шифрування підручників. Під час інтерв'ю з експертами, які залучалися до експертизи підручників, багато з них висловлювали розчарування щодо оплати праці (неотримання гонорару). Наразі жодних відомостей про оплату праці експертів у 2018 р. в системі ProZorro та на порталі E-Data⁹² не опубліковано.

Незрозумілим та закритим є питання щодо визначення норм оплати праці експертів, які залучаються для проведення експертиз за рахунок коштів державного бюджету. Під час зустрічей з експертами озвучувались суми гонорарів в діапазоні від 280 грн (вчитель, педагогічне звання — вчитель-методист) до 1460 грн (науковець, професор).

На жаль, така градація в оплаті праці експерта створює ризики доброчесності. Це вказує на труднощі у гарантуванні незалежності експертів, стійкості до зовнішніх впливів і, відповідно, якості експертизи.

⁹¹ Наказ МОН від 26.12.2016 р. № 1618 «Про затвердження складу експертів для здійснення експертизи електронних версій проєктів підручників, які подаватимуться на конкурсний відбір проєктів підручників для 9 класу загальноосвітніх навчальних закладів». URL: <https://imzo.gov.ua/2016/12/28/nakaz-mon-vid-26-12-2016-1618-pro-zatverdzhennya-skladu-ekspertiv-dlya-zdijsnennya-ekspertyzy-elektronnyh-versij-proektiv-pidruchnykv-yaki-podavatymutsya-na-konkursnyj-vidbir-proektiv-pidruchnykv/>.

⁹² Єдиний веб-портал використання публічних коштів. URL: <https://spending.gov.ua/>.

Дотримання принципів доброчесності під час першого етапу конкурсу підручників: відповідальність учасників

У 2018 р. під час конкурсу підручників були зафіксовані факти відмови від виконання покладених на експертів обов'язків. З незрозумілих причин вони не проводили експертизу та не надали експертних висновків. Відсутність експертних висновків у декількох підручниках і необґрунтованість висновків стали додатковим аргументом для судових позовів і скарг від видавництва до МОН та ІМЗО. У квітні 2018 р. МОН затвердило склад експертів для підручників першого класу з усіх видів експертиз. Експертизу кожного підручника для першого класу здійснювали шість експертів: учитель, методист, науковий (науково-педагогічний) працівник, психолог, дизайнер та антидискримінаційний експерт. Підручники для 5 класу перевіряли чотири експерти — учитель, методист, науковий (науково-педагогічний) працівник та антидискримінаційний експерт.

У більшості випадків один і той самий фахівець здійснює психолого-педагогічну експертизу двох підручників, а експерт з дизайнерської експертизи аналізує від 3 до 13 підручників. Тобто у разі відмови навіть одного експерта від проведення експертизи підручника(ів) конкурсна комісія не має можливості зробити об'єктивний висновок про доцільність надання підручнику(ам) грифу «Рекомендовано Міністерством освіти і науки України» та допустити до наступного етапу конкурсу. Наразі експерт не несе жодної відповідальності за надання завідомо неправдивого висновку, за відмову від виконання покладених на нього обов'язків без поважних причин. У Зобов'язанні про доброчесність та нерозголошення конфіденційної інформації експерт несе відповідальність лише за розголошення конфіденційної інформації у сфері експертизи електронних версій проектів підручників згідно зі ст. 362 Кримінального Кодексу України та ст. 212-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

У разі встановлення МОН або ІМЗО факту порушення експертом Зобов'язань про доброчесність та нерозголошення конфіденційної інформації Комісія з відбору експертів лише відсторонює експерта від проведення експертизи та методом жеребкування обирає нового.

З іншого боку, жодних наслідків для видавництва та авторів підручників у разі намагання або встановлення факту впливу на експерта або інших порушень умов конкурсу не настає.

Якість експертизи

Низка факторів опосередковано свідчить як про незадовільну якість експертизи в окремих випадках, так і про низьку якість підручників, що подаються на конкурс.

Практично незмінною залишається частка відхилених експертами підручників. У 2016 р. було відхилено 22 із 199 пропозицій (11 %) ⁹³. У 2017 р. на конкурс було подано 194 підручники, пройшли експертизу — 185, відхилено 9 (3 %) ⁹⁴. У 2018 р. за

⁹³ Огляди ОЕСР на тему доброчесності в освіті: Україна 2017. URL: [http://iro.org.ua/uploads/OECDrev_ua_K+P293_out2_\(1\).pdf](http://iro.org.ua/uploads/OECDrev_ua_K+P293_out2_(1).pdf).

⁹⁴ Конкурсний відбір проектів підручників для 9-х класів (2017 р.). URL: <https://imzo.gov.ua/pidruchniki/konkursniy-vidbir-proektiv-pidruchnikiv-dlya-uchniv-9-klasu-znz/>.

результатами першого етапу конкурсу підручників для 10 класу відхилено 13 підручників (10 %) з 186 поданих, для першого класу — відхилено 11 % зі 103 поданих, 5 клас — відповідно, 13 % з 24 поданих⁹⁵.

За час проведення конкурсу підручників у 2018 р. до апеляційних комісій надійшла рекордна кількість скарг щодо порушень на I етапі конкурсу. Видавці подавали обґрунтовані апеляції на кожен підручник, який за результатами I етапу конкурсу не пройшов експертизу. Апеляційна комісія розглядала кожну скаргу та приймала рішення про надання апельованому підручнику грифу «Рекомендовано Міністерством освіти і науки України» (що відкривало шлях до II етапу конкурсу — вибору вчителями) або відхиляла апеляцію.

Співвідношення кількості апеляцій, поданих щодо порушення порядку проведення конкурсу підручників для 1, 5 та 10 класів у 2018 р.:

Клас	Кількість поданих на конкурс підручників	Кількість апеляцій / %	Результати щодо поданих апеляцій	
			відхилено, кількість / %	задоволено, кількість / %
1	103	19 / 18 %	3 / 16 %	16 / 84 %
5	24	2 / 8 %	1 / 50 %	1 / 50 %
10	186	28 / 15 %	18 / 64 %	10 / 36 %

Привертає увагу велика кількість задоволених апеляцій для підручників першого класу — 84 %. Це може бути пов'язано з тим, що експерти здійснювали експертизу лише першої частини підручника. За умовами конкурсу, в разі видання підручників для першого класу у двох частинах, на конкурс подавалась лише перша частина. Відповідно, фахово оцінити та здійснити якісну експертизу підручників у цих випадках неможливо.

Деякі автори підручників заявляли про відсутність фаховості експертів, байдуже ставлення до виконання своїх обов'язків, а іноді — бажання звести особисті рахунки з автором (авторами) або з видавництвами, які представляли підручники⁹⁶. Антидискримінаційна експертиза також призвела до широкого розголосу в суспільстві та перегляду відповідних методичних рекомендацій⁹⁷.

Тому актуальним питанням залишається належна підготовка експертів до здійснення експертизи підручників.

⁹⁵ Протоколи засідання апеляційної комісії конкурсного відбору підручників для 5, 10 класів. URL: <https://imzo.gov.ua/pidruchniki/konkursnyj-vidbir-proektiv-pidruchnykyiv-dlya-5-10-klasiv-2/konkursnyj-vidbir-proektiv-pidruchnykyiv-dlya-5-10-klasiv/protokoly-zasidannya-apelyatsijnoji-komisiji-2/>; Протоколи засідання апеляційної комісії конкурсного відбору підручників для 1 класу. URL: <https://imzo.gov.ua/pidruchniki/konkursnyj-vidbir-proektiv-pidruchnykyiv-dlya-5-10-klasiv-2/konkursnyj-vidbir-proektiv-pidruchnykyiv-dlya-1-klasiv/protokoly-zasidannya-apelyatsijnoji-komisiji/>.

⁹⁶ О. Істер. Думки щодо експертизи підручників. URL: <https://osvita.ua/blogs/61025/>.

⁹⁷ Українську мову можна і треба називати «солов'їною», а методичні матеріали до антидискримінаційної експертизи підручників відправлять на доопрацювання, — Лілія Гриневиц. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/ukrayinsku-movu-mozhna-i-treba-nazivati-solovyinoju-metodichni-materiali-do-antidiskriminacijnoji-ekspertizi-pidruchnykyiv-vidpravlyat-na-dopracyuvannya-liliya-grinevich>.

Порушення авторських прав та плагіат у підручниках

На жаль, для підручників не застосовується жодної процедури щодо запобігання та виявлення плагіату, зокрема шляхом використання відповідних новітніх технологій. Найчастіше розглядається два види плагіату у підручниках:

- оприлюднення (опублікування), повністю або частково, чужого твору під іменем особи, яка не є автором цього твору;
- часткове копіювання підручника цього ж автора, що був надрукований 5–6 років тому, і представлення його як нового та оригінального продукту (вчителі стверджують, що частина підручників — це раніше видані твори, які підлаштовані під нову програму, Державний стандарт, практично з тими ж завданнями, темами тощо⁹⁸).

Україна приєдналася до Договору Всесвітньої організації інтелектуальної власності та Бернської конвенції про охорону літературних і художніх творів, згідно з якими правова охорона авторських прав на цифрові фотографічні твори не відрізняється від правової охорони звичайних творів мистецтва⁹⁹, однак належного законодавчого регулювання суспільних відносин у сфері охорони авторського права на цифрові фотографії ще немає. Тому відсутні дослідження вмісту підручників щодо порушення авторських прав з використання фотографічних творів, ілюстрацій, малюнків, карт, креслень, ескізів тощо.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 2. НАДАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ЩОДО ВІДБОРУ ПІДРУЧНИКІВ УЧИТЕЛЯМИ

Під час другого етапу конкурсу автор(и) або видавництва передають електронні версії підручників — копії паперових підручників у форматі «pdf» до ІМЗО, який розміщує їх на своєму сайті. У визначений термін педагогічні працівники ознайомлюються з електронними версіями та здійснюють їх вибір. Результати вибору оформлюються протоколом педагогічної ради закладу освіти. Адміністрація шкіл або уповноважена особа заповнює спеціальну електронну форму вибору, де вказуються обрані вчителями підручники та замовляється їх кількість для учнів. Узагальнені результати передаються від кожної школи до міського або районного (ОТГ) органу управління освітою, вони в свою чергу передають їх обласним департаментам освіти. Обласні органи освіти передають результати до ІМЗО та МОН. Передача результатів відбувається у паперовій та електронній формі.

Остаточне рішення про включення або невключення кожного підручника до списку підручників, що можуть друкуватися за кошти державного бюджету, приймається Колегією МОН.

⁹⁸ Протоколи засідання апеляційної комісії конкурсного відбору підручників для 5, 10 класів. URL: <https://imzo.gov.ua/pidruchniki/konkursnyj-vidbir-proektiv-pidruchnyiv-dlya-5-10-klasiv-2/konkursnyj-vidbir-proektiv-pidruchnyiv-dlya-5-10-klasiv/protokoly-zasidannya-apelyatsijnoji-komisiji-2/>.

⁹⁹ Договір Всесвітньої організації інтелектуальної власності про авторське право. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_770; Бернська конвенція про охорону літературних і художніх творів. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_051.

Електронна система конкурсу підручників

Електронна система вибору підручників вчителями — репозитарій — запрацювала у 2014 р. і використовувалась до 2017 р.¹⁰⁰ У 2018 р. електронні версії підручників для ознайомлення з ними вчителями розміщувалися в електронній бібліотеці ІМЗО¹⁰¹. Вибір підручників здійснювався у Державній інформаційній системі освіти через спеціальну електронну форму вибору. Невідомо, чи збережеться наявна система ознайомлення та вибору підручників у 2019 р. Практично щорічна зміна електронної системи змушує розробляти нові інструкції, створювати відповідні листи, накази, тим самим збільшуючи навантаження на вчителів, яким доводиться знайомитися з новою електронною системою.

Вибір підручників за фрагментами

У 2018 р. вперше за час проведення конкурсу вчителі ознайомлювалися та обирали підручники лише за першими 60 сторінками. Така ситуація збільшила результати вибору тих підручників, автори яких знайомі вчителям та друкуються щорічно, і водночас зменшила результати вибору нових підручників та авторів, що з'явилися на конкурсі вперше. Вчителі повідомляли про їх побоювання щодо обрання нових підручників з незнайомими авторами та обмежені можливості в об'єктивній оцінці підручника. Неможливість ознайомлення з повним змістом підручника створювала незручності для планування навчального процесу.

Ризик впливу на вибір підручників вчителями

Відповідно до Закону України «Про освіту», педагогічні працівники мають право на академічну свободу, включаючи свободу викладання, свободу від втручання в педагогічну діяльність, вільний вибір форм, методів і засобів навчання. Добросесність і прозорість рішень на етапі вибору підручників вимагають знань, ретельності, ефективних критеріїв відбору та відсутності впливу.

Одним із ризиків у процесі вибору залишається вплив видавництва через керівні органи освіти та вплив видавництва напряму шляхом використання маркетингових та рекламних методів.

Розмови з вчителями у школах, працівниками обласних інститутів післядипломної педагогічної освіти показали, що деякі з них продовжують покладатись на думки та пропозиції третіх сторін і делегують їм повноваження у виборі підручників. Вчителі та керівники шкіл з деяких областей заявляли про розсилку електронних листів без підпису та реквізитів з електронної пошти органів управління освітою із вказівкою обирати ті чи інші підручники певних видавництв. Частина педагогів свідчили про наполегливу рекламу і запрошення на наради,

¹⁰⁰ Школи обрали нові підручники для учнів 4-х і 7-х класів. Оприлюднено результати (2015 р.). URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/usi-novivni-novini-2015-05-13-shkoli-obrali-novi-pidruchniki-dlya-uchniv-4-x-i-7-x-klasiv.-oprilyudneno-rezultati>; Колегія МОН затвердила перелік підручників, які друкватимуться державним коштом цього року (2017 р.). URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/usi-novivni-novini-2017-04-28-kolegiya-mon-zatverdila-perelik-pidruchnikiv,-yaki-drukuvatimutsya-derzhavnim-koshtom-czogo-roku>.

¹⁰¹ У 2018 році буде надруковано 4,1 млн підручників для 1-го класу — макети підручників вже виставлені для ознайомлення. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/v-2018-roci-bude-nadrukovano-41-mln-pidruchnikiv-dlya-1-go-klasu-maketi-pidruchnikiv-vzhe-vistavleni-dlya-oznajomlennya>.

методичні об'єднання та інші заходи, які проводились для вчителів із авторами підручників та представниками видавництва. Декілька вчителів повідомляли про усні вказівки від керівників різних рівнів обирати певні підручники.

Зафіксовано факт розсилки одним з видавництв листів до органів управління освітою щодо створеного ним інтерактивного ресурсу для конкурсу підручників. Керівні органи освіти в свою чергу направляли до шкіл відповідні листи-вказівки щодо використання ресурсу, на якому розміщувались презентації авторів підручників та авторські вебінари окремого видавництва¹⁰².

Подібні явища є порушенням академічної свободи вчителя у виборі підручників. Залучення міських (районних) та обласних управлінь освіти до збору та обробки результатів вибору свідчить про вплив керівних органів та видавництв на вибір підручників вчителями, що також може поставити під удар неупередженість учительського вибору та академічну свободу.

Рекомендації Звіту ОЕСР щодо вироблення правил і допоміжних матеріалів для вчителів, які б скеровували їх у напрямі незалежності та неупередженості при виборі підручників, не були виконані.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 3. ВІДВЕДЕННЯ ВЧИТЕЛЯМ СПЕЦІАЛЬНОГО ЧАСУ ДЛЯ ОЗНАЙОМЛЕННЯ З ПІДРУЧНИКАМИ

Оскільки у 2018 р. вперше конкурс підручників відбувався одразу для лінійки трьох класів, час для вибору проєктів підручників для кожного класу було відокремлено. На вибір проєктів підручників 5 та 10 класів виділили одинадцять днів у квітні¹⁰³. А вчителі початкових класів ознайомлювалися та обирали підручники для першого класу лише чотири дні у травні 2018 р.¹⁰⁴ Згодом цей термін було продовжено до 8 днів.

Вчителі 5–10 класів зазвичай викладають один, зрідка два предмети, тому, відповідно, ознайомлюються з підручниками лише з тих предметів, які викладають. Натомість вчителі початкових класів викладають практично всі предмети у першому класі, тому мали ознайомитися практично з усіма підручниками, поданими на конкурс, у дуже стислий термін. А це 103 підручники у 2018 році!

¹⁰² Протоколи засідання апеляційної комісії конкурсного відбору підручників для 1 класу. URL: <https://imzo.gov.ua/pidruchniki/konkursnyj-vidbir-proektiv-pidruchnykiv-dlya-5-10-klasiv-2/konkursnyj-vidbir-proektiv-pidruchnykiv-dlya-1-klasiv/protokoly-zasidannya-apelyatsijnoji-komisiji/>; Про нові підручники для 1 класу Нової української школи. Сумський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти (СОІППО). URL: http://www.soippo.edu.ua/images/Новини/2018/05/08/Лист_про_нові_підручники_Ранок.pdf; Нові підручники для 1 класу Нової української школи видавництва «Ранок». Луганський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти (ЛОІППО). URL: <http://loippo.edu.ua/teachershelper/initial-classes/2914-novi-pidruchniki-dlya-1-klasu-novoji-ukrajinskoji-shkoli-vidavnistvo-ranok>; Про нові підручники для 1 класу Нової української школи. Чернігівський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти імені К.Д. Ушинського (ЧОІППО). URL: <http://choippo.edu.ua/?p=23977>.

¹⁰³ Лист МОН від 11.04.2018 р. №1/9-222 «Про забезпечення виконання наказу Міністерства освіти і науки України від 21 лютого 2018 року № 176». URL: <https://imzo.gov.ua/2018/04/11/lyst-mon-vid-11-04-2018-1-9-222-pro-zabezpechennya-vykonannya-nakazu-ministerstva-osvity-i-nauky-ukrajiny-21-lyutoho-2018-roku-176>.

¹⁰⁴ Лист МОН від 07.05.2018 р. № 1/9-278 «Про забезпечення виконання наказу Міністерства освіти і науки України від 02.04.2018 р. № 310». URL: <https://imzo.gov.ua/2018/05/07/lyst-mon-vid-07-05-2018-1-9-278-pro-zabezpechennya-vykonannya-nakazu-ministerstva-osvity-i-nauky-ukrajiny-02-kvitnya-2018-roku-310/>.

Відмінністю конкурсу підручників у 2018 р. від попередніх було збільшення їхньої кількості в обов'язкових для вивчення предметах. Наприклад, на конкурс для першого класу було подано 19 букварів для першого класу для шкіл з українською мовою навчання і 15 підручників з математики. Найбільше підручників у 10-му класі подали з предмета геометрія (профільний рівень) — дев'ять — та географія (рівень стандарту) — вісім підручників. На 15 предметів 10-го класу, переважно з мов національних меншин, не було подано жодного підручника, а в першому класі на п'ять предметів не надійшло жодної пропозиції. В тридцяти предметах на конкурс було подано лише один підручник.

Більшість вчителів скаржились на великий обсяг часу та зусиль, які вони витратили на ознайомлення та вибір підручників. Це додаткове робоче навантаження, яке не передбачене посадовими інструкціями. Частина педагогів не змогла ознайомитись з усіма запропонованими підручниками та здійснити неупереджений вибір, що змусило їх делегувати свої повноваження щодо вибору підручників іншим особам.

Рекомендації Звіту ОЕСР щодо надання окремого часу вчителям для вибору підручників, який не накладатиметься на інші їхні посадові обов'язки, не виконано.

РИЗИКИ, НЕ ЗАЗНАЧЕНІ У ЗВІТІ ОЕСР

Підбиття підсумків конкурсу. Прихований етап конкурсу

Для подолання ризиків недоброчесності до Положення про конкурсний відбір підручників внесено вимогу затвердити вибір підручників вчителями на засіданні педагогічної ради. Протокол з результатами вибору обов'язково розміщується на сайті освітнього закладу.

Для визначення результатів у 2018 р. на базі Державної інформаційної системи освіти запрацював програмний модуль з вибору підручників. Адміністрація шкіл або уповноважена особа заповнювали спеціальну електронну форму вибору, де вказувались обрані підручники та їх кількість. Узагальнені результати передавалися від кожної школи до міського або районного (ОТГ) органу управління освітою, вони в свою чергу передавали їх обласним департаментам освіти. Обласні органи освіти, відповідно, передавали результати до ІМЗО та МОН. Всі результати передаються в паперовій та електронній формі.

За результатами вибору вчителів формується перелік підручників, які планують друкувати за державні кошти. До нього включаються ті підручники 5 та 10 класів, які отримали на підставі підсумування результат більше двадцяти тисяч замовлень, для підручників першого класу ця норма становить сорок тисяч. Також до нього можуть включатись ті підручники, які отримали результат підсумування від десяти до двадцяти тисяч, якщо видавництво погодиться фінансувати різницю між запропонованою видавництвом вартістю такого підручника і його середньою вартістю. До переліку також включаються підручники профільного рівня які набрали результат замовлень більше п'яти тисяч примірників.

Для підручників для першого класу співфінансування можливе за умови набрання підручником результату від двадцяти до сорока тисяч замовлень.

Додатковий етап конкурсу

Якщо підручник не набрав необхідну кількість замовлень, то він, відповідно, не буде друкуватися за державні кошти. Проте, якщо частина вчителів його обрали, їм пропонується здійснити повторний вибір. До переліку підручників, серед яких можливо здійснити повторний вибір, включаються ті, які отримали на підставі підсумування результат більше двадцяти тисяч замовлень (для першого класу від двадцяти до сорока тисяч), або ті, для яких видавництво погодилось фінансувати різницю. Додатковий конкурс не зазначено у головному документі, що регламентує проведення конкурсу, — у Положенні про конкурсний відбір проектів підручників для закладів загальної середньої освіти, — а регулюється окремими документами МОН¹⁰⁵. У 2018 р. повторний вибір здійснювався влітку, у відпускний період. Через це більшість педагогів делегували свій вибір іншим особам, переважно керівництву закладу освіти.

Корупційний вплив на результати вибору підручників

В рамках моніторингу було здійснено порівняльне дослідження замовлених та отриманих підручників. Проведений моніторинг сайтів шкіл щодо наявності протоколу педагогічної ради, в якому зафіксовано вибір підручників, засвідчив, що орієнтовно у половини закладів протокол не опубліковано. У деяких областях зафіксована відсутність протоколів орієнтовно у 85 % закладів. Це є порушенням умов конкурсу та нівелює вільний вибір підручників вчителями, адже МОН запровадило вимогу публікації протоколу, щоб запобігти корупційним впливам.

До п'ятдесяти шкіл (по дві з кожної області), обраних методом випадкового вибору, були направлені листи із запитом щодо отриманих підручників. Відповіді надав лише 31 заклад освіти, що складає 62 %. Зіставлення протоколів та відповідей шкіл показало, що 8 з них отримали інші підручники, ніж замовляли, з одного або двох предметів (рис. 6.1).

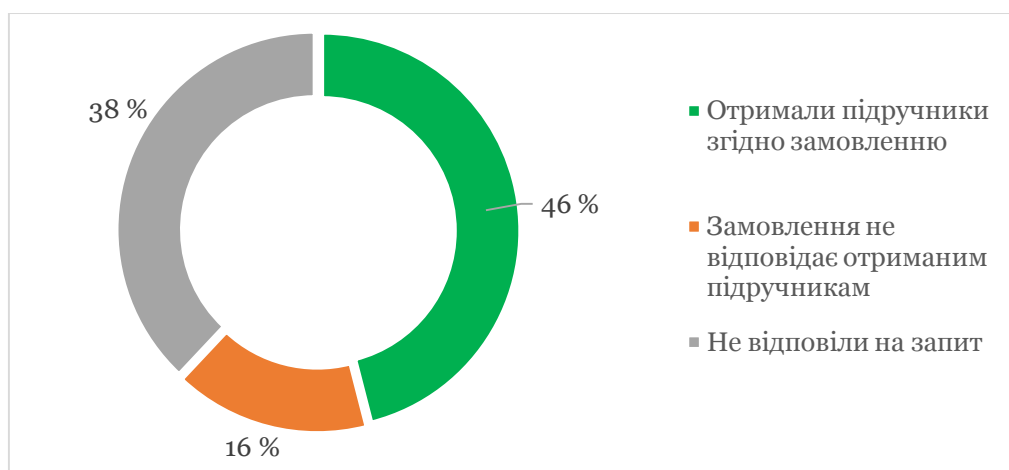


Рис. 6.1. Результати зіставлення замовлених та отриманих закладами освіти підручників

¹⁰⁵ Наказ МОН від 01.06.2018 р. № 567 «Про здійснення повторного вибору підручників для 5 та 10 класів закладів загальної середньої освіти». URL: <https://imzo.gov.ua/2018/06/04/nakaz-mon-vid-01-06-2018-567-pro-zdijsnennya-povtorno-ho-vyboru-pidruchnyiv-dlya-5-ta-10-klasiv-zakladiv-zahalnoji-serednoji-osvity/>.

Припускаємо, що на одному з етапів передачі результатів в паперовій формі від школи до МОН було змінено вибір підручників, оскільки формування державного замовлення здійснюється на основі паперових документів, поданих до ІМЗО та МОН від обласних департаментів освіти. Залишається невідомим, чи порівнюються загальні результати вибору підручників вчителями в програмному модулі з результатами, які подані від департаментів. Ця інформація є закритою, що нівелює прозорість та відкритість конкурсу підручників.

В рамках моніторингу також було проведено дослідження щодо зміни вибору підручників закладами освіти. Результати засвідчили, що 1106 закладів освіти надіслали запити до ІМЗО щодо зміни вибору підручників для 5 та 10 класів, а 181 школа — для першого класу. Прохання про зміну надійшли після ознайомлення органів управління освітою з результатами вибору педагогів. Інститут дозволив змінити вибір освітнім закладам. Частина шкіл пояснила зміну вибору технічними помилками, а частина змінила свій вибір без пояснення. За правилами проведення конкурсу будь-яка зміна вибору підручників не допускається і кожен такий факт повинен розглядатися Колегією МОН під час затвердження переліку підручників, що друкуватимуться за кошти державного бюджету.

Можна припустити, що частину результатів було змінено за вимогою органів управління освітою, що є порушенням доброчесності та академічної свободи вчителів.

Важливою умовою конкурсу є забезпечення академічної свободи вчителя у виборі засобів навчання — підручників. Отримання підручників, які вчитель не обирає, свідчить про недоброчесність та створює корупційний вплив на весь конкурс.

Ризики порушення доброчесності під час закупівлі підручників

Наступний етап — це безпосередня закупівля послуг щодо видання підручників. ІМЗО застосовує переговорну процедуру закупівлі. Це процедура, що використовується замовником як виняток, у ній бере участь лише один учасник. Підручник є об'єктом авторського права, до якого застосовуються правила захисту інтелектуальної власності. Відповідно, закупівля може здійснюватися лише у особи, що має виключні майнові права на використання зазначених підручників та здійснює видавничу діяльність.

Вимогою переговорної процедури закупівлі, яка зазначена в електронній системі публічних закупівель ProZorro, є: придбання підручників може здійснюватися тільки у видавництв, що мають виключні майнові права на використання зазначених підручників.

Тому автори змушені звертатись до видавництв та передавати їм виключні майнові права на підручники. Закупівля у автора оригінал-макету підручників не передбачена, що обмежує їхні права.

У 2018 р. видавництва, не погоджуючись з рішеннями предметних комісій, зверталися до суду. Поки тривав розгляд справ, судом було прийнято рішення про відтермінування видання підручників з певних предметів, а саме: «Інформатика» 5 клас, «Біологія та екологія (рівень стандарту)» та «Хімія (рівень стандарту)»

10 клас. Заборона на друк була знята лише у вересні 2018 р., тому ІМЗО був змушений проводити додатковий конкурс підручників з окремих предметів для 5 та 10 класів. Фактично конкурс підручників для вчителів розпочався у квітні, завершився у вересні 2018 р., а закупівлі тривали до грудня.

Проблемою під час закупівель виявились обмежені поліграфічні потужності України, адже вперше друкувались підручники одночасно для трьох класів. Це затримало їх доставку до навчальних закладів¹⁰⁶.

Стислі терміни для створення підручників та проведення відповідного конкурсу

Одним із слабких місць всього процесу, пов'язаного із написанням та закупівлею підручників, є стислі терміни, а саме: автори створюють підручники у стислий термін, експерти аналізують підручник у короткий строк, також нищівно мало часу виділяється вчителям для вибору підручників. Перешкоджання у проведенні конкурсу, як-то судові справи, впливають на своєчасний друк та, відповідно, доставку підручників до шкіл.

Вимогою законодавства є друк підручників кожні п'ять років. Тому МОН здійснює видання підручників для Нової української школи та для класів, де спливає п'ятирічний термін користування підручниками. Але частина підручників для 5 класу не проходили конкурсний відбір у 2018 р., через це були надруковані старі варіанти попередніх років.

Практично одночасне проведення конкурсів підручників для трьох класів негативно впливає на якість підручників, експертизи та обґрунтований їх вибір вчителями. Обмежені поліграфічні потужності України, нестача паперу – все це впливає на кінцевий результат – вчасне забезпечення учнів якісними підручниками.

Вивчаючи досвід інших країн, зазначимо, що в більшості випадків створення підручників відбувається в середньому за 2–3 роки. Саме за цей час можливо створити, проаналізувати підручники та вчасно доставити їх до учнів.

¹⁰⁶ У зв'язку з порушенням термінів друку підручників МОН повністю змінить процедуру експертизи та закупівлі підручників, а також реорганізує установу, відповідальну за цей напрям. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/u-zvyazku-z-porushennyam-terminiv-druku-pidruchnikiv-mon-povnistyu-zminit-proceduru-ekspertizi-ta-zakupivli-pidruchnikiv-takozh-reorganizuye-ustanovu-vidpovidalnu-za-cej-napryam>.

Тема 7. Корумпований доступ до вищої освіти в Україні

Проблема, сформульована у Звіті ОЕСР

Правила і процедури прийому до закладів вищої освіти на певні спеціальності та програми включають суб'єктивні складові прийняття рішень, що створює ризики для чесного доступу до вищої освіти.

Фактори, які створюють можливості для порушення

1. Проведення вступних іспитів університетами на спеціальності, які вимагають певних здібностей і талантів (наприклад, спорт, мистецтво, архітектура).
2. Додаткові бали при вступі на бакалаврат за досягнення у спорті, на олімпіадах Малої академії наук України.
3. Скасування конкурсного принципу вступу до ЗВО для окремих категорій абітурієнтів (окремий конкурс між ними в межах 5 % місць у ЗВО).
4. Використання середнього бала шкільного атестата як складової конкурсного бала абітурієнта.
5. Отримання права на привілейовані умови вступу шляхом підробки документів.
6. Непрозорий вступ на магістратуру після бакалаврату, необ'єктивні вступні іспити, що проводяться ЗВО.
7. Корумпований розподіл місць у студентських гуртожитках.
8. Корумпований розподіл студентів медичних спеціальностей на престижні спеціалізації.

Рекомендації, надані у Звіті ОЕСР, та статус їх виконання

Рекомендація	Моніторинг виконання	Сфера відповідальності
Розробка ефективної системи забезпечення якості вищої освіти	Переважно не виконано. Університети поступово створюють відповідні європейським вимогам системи внутрішнього забезпечення якості освіти. Однак зовнішній поштовх до цього з боку НАЗЯВО відсутній, оскільки НАЗЯВО почало працювати у 2019 р.	МОН, НАЗЯВО, заклади вищої освіти

Запровадити уніфіковане тестування для прийому в магістратуру	Виконано частково. Запроваджено зовнішній фаховий іспит для вступу в магістратуру за спеціальностями «право» і «міжнародне право». Для вступу на значну кількість спеціальностей запроваджено зовнішній іспит з іноземної мови	МОН, УЦОЯО
Скоротити кількість місць державного замовлення у магістратурі як відсоток від місць державного замовлення в бакалавраті	Виконано. Кількість місць державного замовлення в магістратурі (включно з підготовкою за рівнем спеціаліста) скорочено з 83 % місць державного замовлення в бакалавраті у 2014 р. до 60 % у 2018 р.	МОН
Запровадити стандартну систему (єдині для всіх ЗВО правила) розподілу місць у гуртожитках та здійснювати нагляд за її виконанням (МОН має визначити уніфіковану черговість поселення різних категорій студентів у гуртожитки; ЗВО мають оприлюднювати свою систему розподілу місць у гуртожитках разом з правилами прийому)	Не виконано. Процедура розподілу місць визначається у внутрішніх документах ЗВО. Визначення уніфікованої черговості поселення різних категорій студентів у гуртожитки не є повноваженням МОН.	МОН, заклади вищої освіти
Запровадити вимогу для університетів публікувати інформацію про системи розподілу місць у гуртожитках	Виконано частково. Нова редакція Закону України «Про освіту» зобов'язує університети публікувати інформацію про наявність гуртожитків та вільних місць в них	Верховна Рада України, МОН
Змінити структуру державного фінансування бакалаврських та магістерських програм на користь програм вищої якості	Виконано частково. Для вступу на місця державного замовлення запроваджено «широкий конкурс» на бакалаврат з більшості спеціальностей і на магістратуру зі спеціальностей «право» і «міжнародне право»: в певних межах, місце державного замовлення одержує той університет, куди подав заяву абітурієнт з вищими балами ЗНО	МОН, НАЗЯВО

Зріз ситуації на 2018 рік

Ключовою новацією 2018 р. у сфері доступу до вищої освіти стало запровадження зовнішнього іспиту з іноземної мови для вступу до магістратури з низки спеціальностей. З 2017 р. вступники до магістратури з права складають зовнішній вступний іспит із загальних навчальних правничих компетентностей. Зовнішні іспити стали одним із факторів скорочення кількості осіб, які після бакалаврату продовжують навчання в магістратурі. Іншим фактором є скорочення місць державного замовлення в магістратурі.

Для вступу до бакалаврату з більшості спеціальностей і на магістратуру зі спеціальностей «право» і «міжнародне право» запроваджено «широкий конкурс», за якого місця державного замовлення одержують ті ЗВО, куди подали заяви абітурієнти з вищими балами ЗНО.

Правила поселення до університетських гуртожитків суттєво не змінились, корупційні ризики в цій царині не мінімізовано.

Результати моніторингу виконання рекомендацій, наданих у Звіті ОЕСР

РЕКОМЕНДАЦІЯ 1. РОЗРОБКА ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Згідно з законом України «Про вищу освіту» в редакції 2014 р., українські заклади вищої освіти мають запровадити внутрішню та зовнішню систему забезпечення якості вищої освіти, що відповідає Стандартам і рекомендаціям щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG¹⁰⁷). Підготовка процедур, навчання експертів, що зможуть долучитися до запровадження такої системи якості, здійснюється в рамках кількох проєктів, зокрема в рамках проєкту QUAERE. Водночас, інституційний супровід переходу на європейські процедури забезпечення якості вищої освіти покладено на Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО). До 2018 р. включно НАЗЯВО фактично не працювало. Наприкінці 2018 р. було обрано та призначено новий склад НАЗЯВО, існує надія, що чергова спроба запуску його діяльності буде успішною.

До того, як НАЗЯВО розробить і запровадить нові процедури забезпечення якості та акредитації освітніх програм, система забезпечення якості вищої освіти в Україні залишатиметься неефективною.

У 2018 р. було затверджено низку нових стандартів вищої освіти для спеціальностей бакалаврату та магістратури.

¹⁰⁷ Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). URL: http://www.britishcouncil.org.ua/sites/default/files/standards-and-guidelines_for_qa_in_the_ehea_2015.pdf

РЕКОМЕНДАЦІЯ 2. ЗАПРОВАДЖЕННЯ НЕЗАЛЕЖНИХ ВСТУПНИХ ІСПИТІВ В МАГІСТРАТУРУ

За словами Олега Шарова: «Головне досягнення Звіту ОЕСР — те, що він дозволив пролобіювати запровадження незалежних іспитів для вступу в магістратуру»¹⁰⁸.

З 2017 р. запроваджено Єдине фахове вступне випробування з права та загальних навчальних правничих компетентностей для вступу в магістратуру за спеціальностями 081 «Право» та 293 «Міжнародне право» (Наказ МОН від 13.10.2017 р. № 1378). У 2016 р. ЄФВВ застосовувалось у «пілотному» форматі в кількох ЗВО.

У 2018 р. вступники до магістратури складають Єдиний вступний іспит з іноземної мови, якщо вони вступають на навчання за спеціальностями галузей знань (Наказ МОН від 13.10.2017 р. № 1378):

- 03 «Гуманітарні науки» (крім спеціальності 035 «Філологія»);
- 05 «Соціальні та поведінкові науки»;
- 06 «Журналістика»;
- 24 «Сфера обслуговування»;
- 29 «Міжнародні відносини» (крім спеціальності 293 «Міжнародне право»).

У 2019 р. цей перелік доповнено такими спеціальностями і галузями знань (Наказ МОН від 11.10.2018 р. № 1096):

- 027 «Музеєзнавство, пам'яткознавство»;
- 028 «Менеджмент соціокультурної діяльності»;
- 029 «Інформаційна, бібліотечна та архівна справа»;
- 04 «Богослов'я»;
- 07 «Управління та адміністрування»;
- 12 «Інформаційні технології»;
- 28 «Публічне управління та адміністрування».

За словами Олега Шарова, цей перелік розширюватиметься далі й за рік-два охопить всі спеціальності¹⁰⁹. Згідно з планом діяльності МОН, ЄВІ має охопити всі спеціальності у 2022 р.¹¹⁰

За більшістю спеціальностей, з яких запроваджено Єдиний вступний іспит, спостерігається скорочення набору в магістратуру порівняно з кількістю осіб, що у відповідному році закінчили бакалаврат (див. Додаток Б).

¹⁰⁸ З інтерв'ю Олега Шарова, генерального директора Директорату вищої освіти та освіти дорослих МОН. Дата проведення інтерв'ю: 25.01.2019 р.

¹⁰⁹ Там само.

¹¹⁰ Врублевська О. Діяльність Міністерства освіти і науки України щодо підтримки доброчесності у вищій освіті. Доповідь на круглому столі «Доброчесність в сучасному академічному середовищі: правові й технологічні аспекти». К. : КНЕУ, 03.04.2019 р.

Запровадження ЗНО при вступі до ЗВО на основі диплома молодшого спеціаліста

Паралельно із запровадженням ДПА у формі ЗНО для студентів коледжів (див. Розділ 4) ці сертифікати ЗНО ставатимуть обов'язковою умовою вступу на навчання в бакалаврат (магістратуру медичного і ветеринарного спрямування) на основі диплома молодшого спеціаліста.

Так, у 2019 р. вступ на навчання для здобуття ступеня бакалавра за спеціальностями 051 «Економіка» та галузі знань 07 «Управління та адміністрування» на основі рівня молодшого спеціаліста потребує сертифіката ЗНО з української мови і літератури. Адже студенти другого курсу коледжів вперше проходили ДПА у формі ЗНО з української мови і літератури у 2018 р. Підготовка у коледжі на основі 9 класів за економічними спеціальностями триває 3 роки. За іншими спеціальностями підготовка в коледжі на основі 9 класів триває 3,5–4 роки.

У 2020 р. всі випускники коледжів матимуть сертифікат ЗНО з української мови і літератури, отже, він вимагатиметься для вступу на подальше навчання. Вступ на економічні спеціальності вимагатиме два сертифікати. Очікується, що у 2021 р. всі випускники коледжів подаватимуть два сертифікати.

Для медицини, за словами О. Шарова, існує домовленість, що для вступу після коледжу буде вимагатися сертифікат Крок-М (зовнішній іспит з медицини, який студенти медичних спеціальностей складають у коледжах).

Творчі конкурси для вступу на бакалаврат з окремих спеціальностей

Перелік спеціальностей, при прийомі на які проводиться творчий конкурс, було скорочено.

Творчі конкурси¹¹¹ для вступу до ЗВО у 2019 р. перенесено в часі так, щоб абітурієнти спочатку проходили творчий конкурс (з 1 по 10 липня 2019 р.), і лише після цього подавали документи на вступ до ЗВО (до 16 липня 2019 р.). Завдяки цьому на оцінювання абітурієнта на творчому конкурсі не впливатимуть його бали ЗНО та результати інших вступних випробувань.

Студенти-учасники фокус-групового дослідження, проведеного в межах цього моніторингу, визначили корупцію, зокрема щодо доступу до навчання, як одну з п'яти ключових проблем у сфері вищої освіти в Україні.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 3. СКОРОТИТИ КІЛЬКІСТЬ МІСЦЬ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ У МАГІСТРАТУРІ ЯК ВІДСОТОК ВІД МІСЦЬ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ В БАКАЛАВРАТІ

Згідно з п. 1 ст. 72 Закону України «Про вищу освіту» загальний обсяг державного замовлення на підготовку фахівців ступеня магістра на поточний рік становить не менш як 50 відсотків кількості осіб, які у поточному році здобудуть ступінь бакалавра за державним замовленням.

¹¹¹ Творчі конкурси дозволено проводити при вступі на спеціальності з переліку, затвердженого Наказом МОН від 15.10.2015 р. № 1085.

Рік	Місця державного замовлення на випуск з бакалаврату, тис. осіб	Місця державного замовлення на прийом в магістратуру на основі бакалавра, тис. осіб	Прийом в магістратуру у % до випуску з бакалаврату за державним замовленням
2014	127	106 (зі спеціалістами)	83 %
2015	96	74 (зі спеціалістами)	77 %
2016	108	97 (зі спеціалістами)	90 %
2017	105	62	59 %
2018	104	62	60 %

Таблицю укладено за даними Постанов КМУ про державне замовлення на підготовку фахівців за відповідні роки.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 4. ЗАПРОВАДИТИ СТАНДАРТНУ СИСТЕМУ РОЗПОДІЛУ МІСЦЬ У ГУРТОЖИТКАХ І НАГЛЯДАТИ ЗА ЇЇ ДОТРИМАННЯМ УНІВЕРСИТЕТАМИ

Закон України «Про вищу освіту» гарантує студентам право на забезпечення гуртожитками та цілодобовий доступ до них. Студенти денної форми навчання мають право на поселення у гуртожиток під час навчання, студенти заочної форми — під час іспитів. Пільгові категорії громадян мають право на безкоштовне проживання в гуртожитку. Правила розподілу місць у гуртожитках є зоною відповідальності університетів та визначаються у внутрішніх документах ЗВО.

Непоодинокими є випадки корумпованого доступу до студентських гуртожитків, коли місця розподіляються непрозоро через неправомірну вигоду та особисті зв'язки. У таких умовах кращі умови проживання можуть отримати ті студенти, які надали хабар чи вдалися до тіньових домовленостей з адміністрацією гуртожитків.

Під час фокус-групи зі студентами одна з респонденток розповіла, що при поселенні у гуртожиток на початку навчання на бакалавраті комендант гуртожитку надавала кращі кімнати в обмін на хабар. За словами цієї студентки, впродовж подальших 4 років ситуація не змінилась і комендант і далі використовує посаду задля власної вигоди.

В ході експертного інтерв'ю з представником громадської організації «Українська асоціація студентів» та фокус-групи зі студентами ми також виокремили інші порушення прав студентів, що проживають у гуртожитках:

- примусове залучення до робіт з благоустрою чи ремонту гуртожитків;
- обмежений доступ до приміщень гуртожитків у певний час доби (зазвичай з 23 до 6 години);
- залучення до громадського управління гуртожитками представників профспілкових організацій замість органів студентського самоврядування.

Правила розподілу місць у гуртожитках визначаються на рівні внутрішніх документів закладів вищої освіти з урахуванням вимог, визначених у Примірному положенні про студентський гуртожиток вищого навчального закладу, затвердженому Наказом МОН від 13.11.2007 р. № 1004. Законодавство не встановлює єдиних вимог щодо критеріїв та процедури розподілу місць, крім зобов'язання надавати місця безкоштовно пільговим категоріям громадян.

Експерт Микита Євстіфеев¹¹² під час інтерв'ю зазначив, що не вважає створення єдиної системи розподілу місць у гуртожитках реалістичним завданням. На думку експерта, оптимальним рішенням було б запровадження вимог про публічність та прозорість внутрішніх систем розподілу місць у ЗВО. Такі вимоги містить Проект типового положення про користування студентськими гуртожитками у закладах вищої освіти¹¹³, розроблений МОН спільно з Українською асоціацією студентів. На момент здійснення цього моніторингу проект пройшов громадське обговорення, однак ще не був затверджений.

Згідно статті 40 Закону України «Про вищу освіту», органи студентського самоврядування мають право брати участь у процедурах розподілу місць у гуртожитках та стежити за їх прозорим дотриманням. Студенти-учасники фокус-групи повідомляли про зловживання щодо цієї норми. Наприклад, респонденти розповіли про випадки, коли участь у процедурах розподілу місць беруть представники не студентського самоврядування, а профспілкових організацій, які часто не зацікавлені у виявленні фактів корупції. Також існують випадки, коли залучення органів студентського самоврядування є суто формальним та не призводить до більш прозорого розподілу місць. Так, одна з учасниць фокус-групи розповіла, що в її гуртожитку студентська рада гуртожитку є лояльною до керівництва гуртожитку та формує списки студентів в залежності від того, як часто студенти висловлюють незгоду чи незадоволення: «Є зелений, жовтий і червоний список. Я ставлю питання і я вже в червоному списку. Тому мене скоріш за все просто не поселять на наступний рік».

РЕКОМЕНДАЦІЯ 5. ЗАПРОВАДИТИ ВИМОГУ ДЛЯ УНІВЕРСИТЕТІВ ПУБЛІКУВАТИ ІНФОРМАЦІЮ ПРО СИСТЕМИ РОЗПОДІЛУ МІСЦЬ

Нова редакція Закону України «Про освіту» зобов'язує університети публікувати інформацію про «наявність гуртожитків та вільних місць у них, розмір плати за проживання». Водночас, Закон не містить вимоги щодо обов'язкового оприлюднення інформації про систему розподілу місць у гуртожитках на веб-сайтах ЗВО.

Проект типового положення про користування студентськими гуртожитками у закладах вищої освіти передбачає вимогу для ЗВО публікувати на своїх веб-сайтах інформацію про наявність вільних місць у гуртожитках, вартість проживання,

¹¹² З інтерв'ю з Микитою Євстіфеевим, віце-президентом з питань міжнародного співробітництва Української асоціації студентів. Дата проведення інтерв'ю: 03.12.2018 р.

¹¹³ Проект типового положення про користування студентськими гуртожитками у закладах вищої освіти. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proekt-tipovogo-polozhennya-pro-koristuvannya-studentskimi-gurtozhitkami-u-zakladah-vishoyi-osviti>.

внутрішні документи, які регулюють процедури розподілу місць та правила користування гуртожитком, списки поселених осіб.

Офіційні документи

Задля усунення випадків порушень прав студентів, що проживають у гуртожитках, у жовтні 2017 р. МОН було розповсюджено лист громадської організації «Українська асоціація студентів» «Щодо дотримання прав мешканців гуртожитків» (Лист МОН № 1/9-577 від 31 жовтня 2017 р.).

Міністерство освіти і науки України спільно з Українською асоціацією студентів підготували Проєкт типового положення про користування студентськими гуртожитками у закладах вищої освіти.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 6. ЗМІНИТИ СТРУКТУРУ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ

БАКАЛАВРСЬКИХ ТА МАГІСТЕРСЬКИХ ПРОГРАМ НА КОРИСТЬ ПРОГРАМ ВИЩОЇ ЯКОСТІ

Якість освітньої програми як критерій її державного фінансування в явному вигляді у чинній освітній політиці не застосовується. Водночас, з 2017 р. запроваджено політику «широкого конкурсу» при вступі:

- на бакалаврат з більшості спеціальностей;
- у магістратуру з окремих медичних і ветеринарних спеціальностей, вступ на які здійснюється на основі повної загальної середньої освіти;
- у магістратуру з права та міжнародного права.

Згідно з цією політикою, в певних межах «гроші йдуть за абітурієнтом» з вищими балами тестів ЗНО (або, у випадку магістратури з права і міжнародного права, з вищими балами Єдиного вступного іспиту і Єдиного фахового вступного випробування). Місця державного замовлення одержують ті ЗВО, куди подали заяви на вступ абітурієнти з вищими балами. Ця політика сприяє концентрації кращих абітурієнтів і державного фінансування у більш популярних закладах вищої освіти.

Тема 8. Академічна недоброчесність — списування і плагіат у вищій освіті України

Проблеми, сформульовані у Звіті ОЕСР

Студенти при виконанні письмових навчальних робіт часто вдаються до таких порушень академічної доброчесності, як списування, плагіат, придбання робіт, виконаних на замовлення. У Звіті ОЕСР наведено дані соціологічного дослідження 2015 р. про академічну культуру українського студентства¹¹⁴. Згідно з цим дослідженням, 76 % студентів залучені до нечесних колективних практик при складанні іспитів, 47 % студентів послуговуються шпаргалками, кожен другий студент під час іспиту користується інформацією з інтернету. 60 % студентів роздруковує готові роботи з інтернету. 32 % студентів купує готові письмові роботи. Більше 90 % студентів вчиняє академічний плагіат у тій чи іншій формі.

Плагіат зустрічається у дисертаціях на здобуття наукового ступеня кандидата (доктора) наук. Близько «50 % дисертацій не відповідають мінімальним стандартам академічної якості, містять плагіат, або ж і те, й інше».

Фактори, які створюють можливості для порушення

1. Прогалини у законодавстві, яке станом на 2015 р. містило вимоги щодо недопущення академічного плагіату в дисертаціях, але жодним чином не врегульовувало питання недоброчесних дій студентів.
2. Недостатня спроможність ЗВО виконувати передбачені законодавством вимоги щодо академічної доброчесності.
3. Обмежений доступ до фінансових та ІТ-ресурсів, необхідних для використання програмного забезпечення для виявлення плагіату.
4. Відсутність чітких етичних норм, зафіксованих в етичному кодексі університету.
5. Вразливість процедур оцінювання результатів навчання студентів до недоброчесних практик.

¹¹⁴ Академічна культура українського студентства: основні чинники формування та розвитку. URL: http://fond.sociology.kharkov.ua/images/docs/academ_cult/material.pdf.

Рекомендації, надані у Звіті ОЕСР, та статус їх виконання

Рекомендація	Статус виконання	Сфера відповідальності
Виявлення потенційного плагіату та інших форм списування має стати невід'ємним елементом оцінювання студентських робіт	Виконано частково. Виявлення плагіату та списування в студентських роботах при їх оцінюванні є вимогою законодавства. Більшість ЗВО включили відповідну норму до власних кодексів етики. Водночас, на практиці застосування цих норм у більшості університетів є несистематичним	заклади вищої освіти
Розробити інструменти з просування принципів доброчесності (веб-ресурси, плакати, навчальні матеріали, відео тощо) для використання в університетах	Виконано. Значну частину матеріалів розроблено в рамках Проекту сприяння академічній доброчесності в Україні SAIUP (спільний проєкт МОН та Американських Рад з міжнародної освіти). МОН сприяє поширенню цих матеріалів	МОН, громадські організації, міжнародні проєкти
МОН має створити бази даних компаній, що продають курсові та дипломні роботи	Не виконано. Питання не належить до повноважень МОН	немає
Покращити правила щодо академічної недоброчесності та списування	Виконано. Загальна законодавча рамка із просування академічної доброчесності в цілому створена, вона є «сильнішою» за таку, що існує у багатьох розвинених країнах. Практика застосування цих правил є непослідовною	МОН, врегульовано законом України
Вимагати від вищих навчальних закладів створити, прийняти і просувати етичні хартії	Виконано. МОН видав відповідний лист. Більшість ЗВО прийняли кодекси етики	МОН, заклади вищої освіти

Зріз ситуації на 2018 рік та результати моніторингу виконання рекомендацій, наданих у Звіті ОЕСР

1) ЗАКОНОДАВСТВО ТА ЙОГО ЗМІНИ

У вересні 2017 р. було ухвалено новий Закон України «Про освіту». До закону включена стаття 42 «Академічна доброчесність», яка визначає сутність та складові академічної доброчесності, види її порушень (у т.ч. академічний плагіат), види академічної відповідальності вчителів, викладачів та здобувачів освіти за порушення академічної доброчесності. Розмежовано поняття «плагіат», що визначається законодавством про авторське право та суміжні права, та поняття «академічний плагіат», що визначається освітнім законодавством.

До Закону України «Про вищу освіту» внесено такі зміни щодо академічної доброчесності:

Закон України «Про вищу освіту» редакція від 01.07.2014 р.	Закон України «Про вищу освіту» редакція від 28.09.2017 р.
(визначення відсутнє)	Стаття 1 1¹) академічна доброчесність — сукупність етичних принципів та визначених Законом України «Про освіту», цим Законом та іншими законами України правил, якими мають керуватися учасники освітнього процесу під час навчання, викладання та провадження наукової (творчої) діяльності з метою забезпечення довіри до результатів навчання та/або наукових (творчих) досягнень;
Стаття 16 2. Система забезпечення закладами вищої освіти якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (система внутрішнього забезпечення якості) передбачає здійснення таких процедур і заходів: 8) забезпечення ефективної системи запобігання та виявлення академічного плагіату у наукових працях працівників вищих навчальних закладів і здобувачів вищої освіти;	Стаття 16 2. Система забезпечення закладами вищої освіти якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (система внутрішнього забезпечення якості) передбачає здійснення таких процедур і заходів: 8) забезпечення дотримання академічної доброчесності працівниками закладів вищої освіти та здобувачами вищої освіти, у тому числі створення і забезпечення функціонування ефективної системи запобігання та виявлення академічного плагіату;

<p>Стаття 58</p> <p>1. Науково-педагогічні, наукові та педагогічні працівники вищого навчального закладу зобов'язані: ... (відсутнє відповідне положення)</p>	<p>Стаття 58</p> <p>1. Науково-педагогічні, наукові та педагогічні працівники закладу вищої освіти зобов'язані: 3¹) дотримуватися в освітньому процесі та науковій (творчій) діяльності академічної доброчесності та забезпечувати її дотримання здобувачами вищої освіти;</p>
<p>Стаття 63</p> <p>1. Особи, які навчаються у вищих навчальних закладах, зобов'язані: 3) виконувати вимоги освітньої (наукової) програми.</p>	<p>Стаття 63</p> <p>1. Особи, які навчаються у вищих навчальних закладах, зобов'язані: 3) виконувати вимоги освітньої (наукової) програми (індивідуального навчального плану (за наявності), дотримуючись академічної доброчесності, та досягати визначених для відповідного рівня вищої освіти результатів навчання.</p>

Розпорядження КМУ від 22.07.2016 р. № 504-р «Про створення Національного репозитарію академічних текстів», Постанова КМУ від 19.07.2017 р. № 541 «Положення про Національний репозитарій академічних текстів», Наказ МОН від 04.07.2018 р. № 707 «Про затвердження Регламенту роботи Національного репозитарію академічних текстів» визначають створення Національного репозитарію академічних текстів, основною метою якого є сприяння розвитку освітньої, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності шляхом поліпшення доступу до академічних текстів та сприяння академічній доброчесності через полегшення перевірки академічних текстів на ознаки плагіату. Станом на квітень 2019 р. Репозитарій не розпочав роботу. МОН планує ввести Репозитарій в експлуатацію до 2022 р.¹¹⁵

Рекомендацію створити бази даних компаній, що продають курсові та дипломні роботи, не виконано, оскільки це питання не є компетенцією МОН. Створення бази компаній, що надають послуги з виконання академічних робіт на замовлення, та притягнення їх до відповідальності не є компетенцією жодного державного органа. На момент здійснення цього моніторингу, чинне законодавство не обмежує ні замовників, ні виконавців робіт.

Стаття 42 Закону України «Про освіту» не визначає придбання академічних робіт та видання їх за власний продукт як окремий вид порушення доброчесності. Фальшиве авторство може бути віднесено до академічного обману — «надання завідомо неправдивої інформації щодо власної освітньої (наукової, творчої) діяльності чи організації освітнього процесу». Частина ЗВО, що запровадили

¹¹⁵ Врублевська О. Діяльність Міністерства освіти і науки України щодо підтримки доброчесності у вищій освіті. Доповідь на круглому столі «Доброчесність в сучасному академічному середовищі: правові й технологічні аспекти». К. : КНЕУ, 03.04.2019 р.

внутрішні кодекси етики, визначають купівлю академічних робіт на замовлення як окремий тип порушення доброчесності.

2) ОФІЦІЙНІ ДОКУМЕНТИ

З метою привернути увагу ЗВО до новацій у законодавстві щодо академічної доброчесності МОН підготувало відповідний лист¹¹⁶, яким закладам вищої освіти рекомендовано «включити у внутрішню систему забезпечення якості процедури та заходи для реалізації принципів академічної доброчесності та розробити відповідну нормативно-правову базу (кодекси, положення, правила, пам'ятки тощо). Важливо, щоб вона забезпечувала виконання усіх норм статті 42 Закону України «Про освіту». Водночас можуть бути створені структурні підрозділи з організації і контролю за додержанням принципів академічної доброчесності (до прикладу, група сприяння академічній доброчесності, комісія з питань етики та академічної доброчесності тощо)».

Лист МОН від 15.08.2018 р. № 1/11-8681 «Про рекомендації щодо запобігання академічному плагіату та його виявлення в наукових роботах (авторефератах, дисертаціях, монографіях, наукових доповідях, статтях тощо)»¹¹⁷ поширив рекомендації, розроблені О. Паничем, О. Малишевим, Ю. Кагановим. Ці рекомендації застосовуються для встановлення факту наявності академічного плагіату, зокрема Атестаційною колегією МОН при розгляді питань про затвердження рішень про присудження наукового ступеня.

Лист МОН від 23.10.2018 р. № 1/9-650¹¹⁸ поширив підготовлені В. Бахрушиним та Є. Ніколаєвим у рамках Проекту сприяння академічній доброчесності в Україні «Розширений глосарій термінів та понять з академічної доброчесності» та «Методичні рекомендації для закладів вищої освіти з підтримки принципів академічної доброчесності».

На початку 2018 р. МОН уклав меморандуми із двома комерційними компаніями (ТОВ «Плагіат», система Strike Plagiarism¹¹⁹ та ТОВ «Антиплагіат», система UniCheck¹²⁰) про те, що ЗВО можуть безкоштовно перевіряти тексти дисертацій на ознаки плагіату у відповідних електронних системах цих компаній.

¹¹⁶ Лист МОН від 24.10.2017 р. № 1/9-565 «Щодо забезпечення академічної доброчесності у закладах вищої освіти». URL: <http://old.mon.gov.ua/files/normative/2017-10-26/8150/565.pdf>.

¹¹⁷ Лист МОН від 15.08.2018 р. № 1/11-8681 «Про рекомендації щодо запобігання академічному плагіату та його виявлення в наукових роботах (авторефератах, дисертаціях, монографіях, наукових доповідях, статтях тощо)». URL: https://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/61647/.

¹¹⁸ Лист МОН від 23.10.2018 р. № 1/9-650 «Розширений глосарій термінів та понять з академічної доброчесності та Методичні рекомендації для закладів вищої освіти з підтримки принципів академічної доброчесності». URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/yak-pidtrimati-akademichnu-dobrochesnist-v-universiteti-mon-rozrobilo-ta-nadislalo-na-zvo-rekomendaciyi-z-akademichnoyi-dobrochesnosti>.

¹¹⁹ МОН залучає більше ресурсів для перевірки на плагіат, — підписано меморандум з компанією «Антиплагіат». URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-zaluchaye-bilshe-resursiv-dlya-perevirki-na-plagiat-pidpisano-memorandum-z-kompaniyeyu-antiplagiat>.

¹²⁰ МОН зацікавлено, щоб більше компаній, на кшталт Plagiat.pl, співпрацювало з Міністерством для вдосконалення антиплагіатних перевірок, — Лілія Гриневич. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-zacikavleno-shob-bilshe-kompanij-na-kshalt-plagiatpl-spivpracuyvalo-z-ministerstvom-dlya-vdoskonalennya-antiplagiatnih-perevirok-liliya-grinevich>.

3) ПРИЙНЯТТЯ КОДЕКСІВ ЕТИКИ У ЗАКЛАДАХ ОСВІТИ

МОН повідомляє, що станом на серпень 2016 р. 27 ЗВО мають кодекси честі студента або його аналоги (що становить 15,5 % генеральної сукупності) та 23 — етичні кодекси викладача або його аналоги у відкритому доступі на своїх сайтах. Крім цього, як стверджують представники ВНЗ, ще в шести університетах (щодо кодексу честі) та п'яти вищих навчальних закладах (щодо етичного кодексу) ці документи існують у закритому доступі або в паперовому вигляді¹²¹.

За даними Звіту про результати моніторингу прозорості антикорупційної політики ЗВО України, станом на березень-квітень 2017 р. кодекси етики розмістили на власних сайтах 14 з 200 українських ЗВО, які у 2016 р. входили до рейтингу «Топ-200 Україна». Унаслідок законодавчих змін та звернення МОН до ЗВО щодо необхідності прийняти етичні кодекси, станом на грудень 2017 р. 73 з 200 ЗВО (з-поміж охоплених рейтингом «Топ-200 Україна») або розмістили кодекс етики на своїх сайтах, або проінформували про його наявність у закладі без розміщення документа в інтернеті¹²².

Потенційні ризики кодексів етики для доброчесності:

- формальне прийняття етичного кодексу без застосування передбачених ним вимог на практиці;
- використання етичного кодексу адміністрацією закладу освіти для тиску на окремих викладачів, вчителів, здобувачів освіти (найпростіший механізм — через включення до переліку порушень етики пункту «нанесення шкоди репутації закладу», під який можна підвести практично будь-що);
- конфлікти інтересів у роботі етичних комісій.

4) ПРОЄКТИ ТА ІНІЦІАТИВИ ІЗ ПРОСУВАННЯ АКАДЕМІЧНОЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ В УКРАЇНІ

Проєкт сприяння академічній доброчесності в Україні SAIUP реалізується Американськими Радами з міжнародної освіти за сприяння МОН та підтримки Посольства США, має на меті орієнтацію та навчання студентів, викладачів та адміністраторів навчальних закладів України практичної цінності і важливості академічної доброчесності, надання ресурсів і плану дій задля їхнього тісного залучення до зміцнення академічної доброчесності в освітньому середовищі¹²³.

Активності проєкту:

- в рамках співпраці з 15 університетами-партнерами:
 - організація та проведення лекцій, тренінгів з питань академічної

¹²¹ 27 українських університетів мають кодекси честі студента або його аналоги, 23 — етичні кодекси викладача або його аналоги у відкритому доступі, — дослідження МОН. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/usi-novivni-novini-2016-08-09-doslidzhennya-27-ukrayinskix-universitetiv-mayut-kodeksi>.

¹²² Звіт про результати моніторингу прозорості антикорупційної політики ЗВО України. URL: <https://www.slideshare.net/ssuser85604c/2017-86506665>.

¹²³ Сайт SAIUP. URL: <https://saiup.org.ua/pro-proekt/>.

добросовісності та запобігання плагіату, у т.ч. із залученням українських та іноземних фахівців;

- сприяння у запровадженні курсу академічного письма;
- консультативна підтримка підготовки кодексів етики та роботи етичних комісій;
- доступні всім бажаючим ініціативи:
 - підтримане видання «Довідника з академічної добросовісності для школярів» (О. Гужва та ін.)¹²⁴;
 - підготовлено інфографіку про плагіат (О. Гужва та ін.)¹²⁵;
 - підготовлено методичні рекомендації та програму курсу «Основи академічного письма» для студентів ЗВО (Н. Шліхта, І. Шліхта)¹²⁶;
 - підготовлено Рекомендації щодо впровадження етичних кодексів в українських вищих навчальних закладах (Є. Стадний)¹²⁷;
 - проводиться щорічний конкурс відеороликів на тему академічної добросовісності¹²⁸;
 - підготовлено вищезгадані «Розширений глосарій термінів та понять з академічної добросовісності» та «Методичні рекомендації для закладів вищої освіти з підтримки принципів академічної добросовісності» (В. Бахрушин, Є. Ніколаєв);
- проведено окремі заходи для середніх шкіл.

МФ «Відродження» підтримав проєкт «Сприяння реформам у вищій освіті України з погляду розвитку академічної добросовісності»¹²⁹. В його рамках у 2018 р. було розроблено «Дорожню карту реформування вищої освіти України»¹³⁰, що пропонує певні заходи із просування академічної добросовісності в Україні. Крім того, учасники проєкту розробили дистанційний курс «Академічна добросовісність в університеті»¹³¹ і в листопаді 2018 р. розмістили його на платформі онлайн-освіти «Відкритий університет майдану». Цей курс є вступним і оглядовим (загальна

¹²⁴ Довідник з академічної добросовісності для школярів / уклад. М. В. Григор'єва, О. І. Крикова, С. Г. Певко; за заг. ред. О. О. Гужви. — Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2016. — 64 с. URL: <http://www.univer.kharkov.ua/docs/work/dovidnyk-SAUP.pdf>.

¹²⁵ Інфографіка, яка пояснює школярам, що таке академічна добросовісність і чому плагіат — це погано. URL: <https://saiup.org.ua/nashi-novyny/infografika-yaka-poyasnyuye-shkolyaram-shho-take-akademichna-dobrochesnist-chomu-plagiat-tse-pogano/>.

¹²⁶ Основи академічного письма. Методичні рекомендації та програма курсу. URL: <https://saiup.org.ua/resursy/osnovy-akademichnogo-pysma-metodychni-rekomendatsiyi-ta-programa-kursu/>.

¹²⁷ Рекомендації щодо впровадження етичних кодексів в українських вищих навчальних закладах. URL: <https://saiup.org.ua/resursy/rekomendatsiyi-shhodo-vprovadzhennya-etychnyh-kodeksiv-v-ukrayinskyh-vyshhyh-navchalnyh-zakladah/>.

¹²⁸ Щорічний конкурс відеороликів на тему академічної добросовісності. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=8TuCDn8fkGo&list=PLZWbvfmp-Z9GWAJTWJtZfNQVhcyepv5Ll>.

¹²⁹ Сприяння реформам у вищій освіті України з погляду розвитку академічної добросовісності. URL: http://www.irf.ua/grants/awarded_grants/promoting_reforms_in_ukraines_higher_education_in_terms_of_the_development_of_academic_integrity/.

¹³⁰ Дорожня карта реформування вищої освіти України. URL: <https://osvita.ua/vnz/reform/60357/>.

¹³¹ Академічна добросовісність в університеті. URL: <https://vumonline.ua/course/academic-integrity-at-the-university/>.

тривалість відеолекцій цього курсу — близько однієї години, курс має кілька тестових питань, не пропонує інших навчальних матеріалів).

Учасники ініціативи «Дисергейт» виявляють академічний плагіат у текстах захищених дисертацій та надають відповідну інформацію закладам вищої освіти та Атестаційній колегії МОН. Станом на квітень 2019 р.:

- 53 заяви від «Дисергейту» про академічний плагіат у дисертаціях офіційно подано до університетів та МОН;
- 15 заяв задоволено Атестаційною колегією МОН шляхом скасування рішень спеціалізованих вчених рад;
- 7 дисертацій було знято з захисту у спеціалізованих вчених радах;
- 10 заяв перебуває на стадії розгляду¹³².

Ініціатива «Дисергейт» присуджувала відзнаку «Академічна негідність року» у 2016¹³³, 2017¹³⁴, 2018¹³⁵ рр. за особливо кричущі випадки порушення академічної доброчесності.

Учасники фейсбук-групи «Академічна доброчесність та плагіат»¹³⁶ збирають всю актуальну для України інформацію з цієї тематики.

5) ВАЖЛИВІ УКРАЇНСЬКІ ДОСЛІДЖЕННЯ АКАДЕМІЧНОЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ

У листопаді-грудні 2016 р. Аналітичний центр CEDOS спільно з Gfk Ukraine в рамках Проекту сприяння академічній доброчесності в Україні (SAIUP) провів дослідження «Академічна доброчесність: стан та фактори впливу». Дослідженням охоплено 3000 студентів у 10 ЗВО-учасниках проєкту SAIUP (300 респондентів у кожному). Респонденти висловлювали думку щодо ступеня припустимості тих чи інших видів академічної недоброчесності (рис. 8.1)¹³⁷.

У 2018 р. Олена Рижко захистила докторську дисертацію на тему «Плагіат у соціальнокомунікаційному вимірі початку XXI століття: природа явища та історія боротьби»¹³⁸. У роботі досліджено процеси останнього часу із просування академічної доброчесності в Україні.

¹³² Благодетелева-Вовк С. Пропозиції щодо боротьби з плагіатом у наукових та студентських роботах: досвід «Дисергейту». Доповідь на круглому столі «Доброчесність в сучасному академічному середовищі: правові й технологічні аспекти». К. : КНЕУ, 03.04.2019 р.

¹³³ Академічна НЕгідність 2016 року. URL: <http://e-csr.org.ua/node/12>.

¹³⁴ Зустрічайте «переможців» народного голосування «Академічна негідність року». URL: <https://site.ua/svitlana.vovk/10974/>.

¹³⁵ «Академічна негідність 2018»: новинка сезону — «Спец(з)рада року». URL: https://dt.ua/UKRAINE/akademichna-negidnist-2018-novinka-sezonu-spec-z-rada-roku-299713_.html.

¹³⁶ Академічна доброчесність та плагіат: фейсбук-група. URL: <https://www.facebook.com/groups/plagiat/about/>.

¹³⁷ Мотивація студентів до навчання як визначальна умова академічної доброчесності (дослідження). URL: <https://saiup.org.ua/novyny/motivatsiya-studentiv-navchannya-yak-vyznachalna-umova-akademichnoyi-dobrochesnosti-doslidzhennya/>.

¹³⁸ Плагіат у соціальнокомунікаційному вимірі початку XXI століття: природа явища та історія боротьби. URL: http://chtyvo.org.ua/authors/Ryzhko_Olena/Plahiat_u_sotsialnokomunikatsiinomu_vymiri_pochatku_KhKhI_stolittia_pryroda_iavyscha_ta_istoriia_bor/.



Рис. 8.1. Припустимість тих чи інших видів академічної недоброчесності для респондентів дослідження «Академічна доброчесність: стан та фактори впливу» (2016 р.).

6) РЕЗУЛЬТАТИ ФОКУС-ГРУПИ

За словами студентів-учасників фокус-групового дослідження, проведеного в межах моніторингу, поширеною залишається практика списування. Респонденти відзначали існування певної «культури списування», в якій така практика вважається звичною та позитивною. Як зазначив студент магістерської програми одного з регіональних ЗВО: «Студенти вважають списування за досягнення, що обманути всіх — це круто». Серед основних причин для списування студенти також називали:

- надмірну завантаженість механічними письмовими завданнями, на які у студентів немає ні мотивації, ні часу;
- бажання у такий спосіб отримати високу оцінку: «Викладачі оцінюють, хто більше запам'ятав «фактів з підручника», і тому ті, хто спишуть, отримують вищу оцінку в будь-якому випадку, ніж якщо я сама напишу. Як наслідок, вони будуть вище в рейтингу і отримають стипендію, а я — ні»¹³⁹.

Під час фокус-групи студентами було зазначено, що порушення академічної доброчесності здебільшого не призводять до жодних санкцій ані для викладачів, ані для студентів.

7) ДОДАТКОВІ ВИКЛИКИ ДЛЯ АКАДЕМІЧНОЇ ДОБРОЧЕСНОСТІ

Актуальною проблемою залишається замовлення академічних робіт та видання їх за власний доробок (в англійських дослідженнях використовуються терміни «academic ghostwriting», «contract cheating»¹⁴⁰), яке є доступним та поширеним рішенням для здобувачів освіти. За допомогою спеціальних сайтів або звертаючись безпосередньо до виконавців, «клієнти» можуть замовити роботу на будь-яку тему. Послуги з написання робіт на замовлення часто приховуються під назвами «консультування», «допомога з написанням» або «академічний супровід». Наприклад, запит у пошуковик Google «замовити диплом Київ» дає більше 79 тис. результатів. Згідно аналітичного інструменту Google Trends за 2017–2018 рр., пік популярності запиту припадає на травень-червень, тобто період здачі та захисту дипломних робіт.

Володимир Бахрушин: «Не створено ефективних процедур, які б унеможливили присудження наукових ступенів чи позбавлення раніше присуджених ступенів у випадках виявлення академічного плагіату та інших порушень академічної доброчесності».

¹³⁹ За результатами фокус-групового дослідження серед студентів-учасників проєкту QA Pool, які навчаються у ЗВО України на денній формі навчання. Дата проведення фокус-групового дослідження: 12.12.2018 р.

¹⁴⁰ Lancaster T. Contract Cheating: The Outsourcing of Assessed Student Work / T. Lancaster, R. Clarke // Handbook of Academic Integrity, 2016. — T. Bretag (ed.). — P. 639–654.

Тема 9. Неналежне визнання навчальних досягнень у вищій освіті України

Проблеми, сформульовані у Звіті ОЕСР

1. Завищене оцінювання навчальних досягнень студента (у т.ч. якщо батьки студента є співробітниками ЗВО).
2. Умисне невизнання навчальних досягнень здібного студента в очікуванні на особисту вигоду.
3. Продаж оцінок (за даними проведеного у 2015 р. дослідження, 48 % студентів вказують на існування цього явища¹⁴¹), у тому числі за стандартними усередині освітньої програми/університету розцінками:
 - адміністрація може диктувати викладачам, які кому зі студентів ставити оцінки;
 - адміністрація може спонукати ставити оцінки «мертвим душам»;
 - примушення придбати книжку викладача;
 - особливо складна проблема — на заочній формі навчання.
4. «Побори» аспірантів у вигляді грошей/виконання роботи замість викладача/включення викладача до числа співавторів публікацій аспіранта без належного внеску цього викладача у дослідження.
5. Свідоме ігнорування викладачами фальшивого авторства письмових робіт студентів як форми обману.

Фактори, які створюють можливості для порушення

1. Відсутність адекватних, чітких критеріїв оцінювання знань і навчальних досягнень студентів (повністю або стосовно до окремих видів навчальних робіт, таких як магістерська дипломна робота).
2. Відсутність прозорості в результатах оцінювання.
3. Неефективні механізми внутрішнього забезпечення якості у ЗВО.
4. Неадекватні або відсутні процедури оскарження студентами несправедливої оцінки.
5. Відсутність або неpubлічність інформації про критерії, правила та процедури оцінювання.
6. Результати оцінювання можуть мати фінансові наслідки для студентів (надання/ненадання стипендії, переведення з «бюджету» на «контракт» або навпаки), можуть призвести до відрахування.
7. Відсутність системи документування та моніторингу відвідування навчальних занять в університетах.
8. Мотивація «усі це роблять» (культура корупції).

¹⁴¹ http://fond.sociology.kharkov.ua/images/docs/academ_cult/material.pdf, с. 37.

Рекомендації, надані у Звіті ОЕСР, та статус їх виконання

Рекомендація	Статус виконання	Сфера відповідальності
Оприлюднення університетами критеріїв оцінювання студентів	Виконано частково. Інформація про критерії оцінювання може не розміщуватися на офіційних сайтах університетів, але доступна студентам, наприклад, як інформація від викладачів	заклади вищої освіти
Викладачі повинні регулярно повідомляти та пояснювати студентам будь-які оцінки, виставлені їм під час будь-якого оцінювання, та розглядати аргументи студентів на користь іншої оцінки. Незадоволені студенти повинні мати офіційне право подавати скарги до центрального підрозділу з моніторингу якості в університеті	Ступінь виконання невідомий. Найчастіше пояснення студентам оцінок залежить від ставлення викладача, воно не є частиною офіційно затверджених процедур. ЗВО часто не мають процедур апеляції щодо оцінок	заклади вищої освіти
Моніторинг скарг студентів зовнішньою установою, такою як уповноважений з прав людини	Виконано частково. Урядом створено Офіс Освітнього омбудсмена, станом на початок 2019 р. він не розпочав роботу	Офіс Освітнього омбудсмена
Змінити норми, які так тісно пов'язують фінансування університетів із кількістю студентів, що викладачам не рекомендують відраховувати тих, хто явно на це заслуговує	Виконано частково. Університетам дозволено відраховувати до 20 % студентів без скорочення фінансування з державного бюджету. Однак відрахування «контрактника» все одно тягне втрату фінансових надходжень університету	Закон України «Про вищу освіту»
Скасувати прив'язку отримання академічної стипендії до оцінок за підсумками семестрового контролю результатів навчання студентів	Не виконано. Впроваджено інші зміни до правил надання академічної стипендії, що посилюють вплив оцінок на одержання стипендії	МОН

Анулювати норми, що визначають бажані статистичні параметри розподілу оцінок студентів	Рекомендація не потребує виконання, оскільки зазначені норми не застосовуються на практиці	МОН
Критерії та процедури оцінювання мають стати частиною циклу забезпечення якості в університетах	Виконано частково в рамках підготовки методичних рекомендацій із нових процедур внутрішнього і зовнішнього забезпечення якості вищої освіти	НАЗЯВО, заклади вищої освіти
Підвищити оплату праці викладачів державних університетів	Виконано. З січня 2019 р. посадові оклади викладачів державних університетів підвищено на 20 %	МОН, КМУ

Зріз ситуації на 2018 рік

В оцінюванні результатів навчання студентів суб'єктивні чинники залишаються значними. Університети і викладачі не мають зобов'язання запровадити чіткі, прозорі процедури оцінювання і слідувати ним. Окремі зміни у процедурах оцінювання не є системними. Водночас, необ'єктивне оцінювання згідно зі статтею 42 нового Закону України «Про освіту» є різновидом академічної недоброчесності. Ця норма дублюється у частині етичних кодексів українських університетів, однак інформація про досвід її застосування відсутня.

Результати моніторингу виконання рекомендацій, наданих у Звіті ОЕСР

РЕКОМЕНДАЦІЯ 1. ОПРИЛЮДНЕННЯ УНІВЕРСИТЕТАМИ КРИТЕРІВ ОЦІНЮВАННЯ СТУДЕНТІВ

Університети не здійснюють публікацію інформації про критерії оцінювання у настільки деталізованому вигляді, як це рекомендують автори Звіту ОЕСР. Водночас, більш узагальнена інформація щодо порядку оцінювання найчастіше доступна студентам, наприклад, як інформація від викладачів.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 2. ВИКЛАДАЧІ ПОВИННІ РЕГУЛЯРНО ПОВІДОМЛЯТИ ТА ПОЯСНЮВАТИ СТУДЕНТАМ БУДЬ-ЯКІ ОЦІНКИ

У листопаді-грудні 2016 р. Аналітичний центр CEDOS спільно з Gfk Ukraine в рамках Проекту сприяння академічній доброчесності в Україні (SAIUP) провів

дослідження «Академічна доброчесність: стан та фактори впливу»¹⁴². Дослідженням охоплено 3000 студентів у 10 ЗВО-учасниках проєкту SAIUP (300 респондентів у кожному). За даними цього дослідження:

- 86,9 % респондентів завжди або майже завжди зрозуміло, як саме викладачі оцінюють роботу студента в межах дисципліни;
- 87,7 % респондентів вказали, що викладачі завжди або майже завжди надають їм коментарі до виконаних завдань та письмових робіт;
- 3,5 % респондентів вважають цілком припустимим, 18,2 % — припустимим залежно від викладача і ситуації, 77,1 % — неприпустимим домовлятися з викладачем або адміністрацією про оцінку за послуги або винагороду.

За цими даними, проблема неналежної поінформованості студентів про критерії оцінювання їх роботи в десяти досліджених ЗВО не має виразної гостроти. Водночас, студенти-учасники фокус-групового дослідження повідомляли, що переважно не отримують інформацію про чіткі критерії оцінювання в межах курсів. Наприклад, викладачі можуть повідомляти студентам перелік питань для підготовки до іспитів чи орієнтовний порядок розподілу балів за різними активностями в межах курсу.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 3. МОНІТОРИНГ СКАРГ СТУДЕНТІВ ЗОВНІШНЬОЮ УСТАНОВОЮ, ТАКОЮ ЯК УПОВНОВАЖЕНИЙ З ПРАВ ЛЮДИНИ

На початку 2019 р. створено орган, уповноважений здійснювати вказаний моніторинг. Постановою КМУ від 06.06.2018 р. № 491 затверджене Положення про освітнього омбудсмена, утворено Службу освітнього омбудсмена. Освітній омбудсмен є посадовою особою, на яку покладається виконання завдань із захисту прав у сфері освіти. Постанова застосовується з 01.01.2019 р.

В рамках проєкту Erasmus+ «Здійснення захисту інтересів студентів шляхом введення посади Омбудсмена» у Полтавському університеті економіки і торгівлі та Київському національному економічному університеті імені Вадима Гетьмана у 2018 р. створено Офіси студентського омбудсмена¹⁴³.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 4. ЗМІНИТИ НОРМИ, ЯКІ ТАК ТІСНО ПОВ'ЯЗУЮТЬ ФІНАНСУВАННЯ УНІВЕРСИТЕТІВ ІЗ КІЛЬКІСТЮ СТУДЕНТІВ, ЩО ВИКЛАДАЧАМ НЕ РЕКОМЕНДУЮТЬ ВІДРАХОВУВАТИ ТИХ, ХТО ЯВНО НА ЦЕ ЗАСЛУГОВУЄ

У лютому 2016 р. до закону «Про вищу освіту» було додано норму, що дозволяє відраховувати певну частину студентів: «При зменшенні чисельності осіб, які навчаються за кожною освітньою програмою, у межах 20 відсотків чисельності,

¹⁴² Мотивація студентів до навчання як визначальна умова академічної доброчесності. URL: <https://saiup.org.ua/novyny/motivatsiya-studentiv-navchannya-yak-vyznachalna-umova-akademichnoyi-dobrochesnosti-doslidzhennya/>.

¹⁴³ Студентський омбудсмен (Уповноважений з прав студентів) ПУЕТ. URL: <http://www.puet.edu.ua/uk/studentskiy-ombudsmen/>; Омбудсмен з прав студентів Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана. URL: https://kneu.edu.ua/ua/student_life/ozps/.

визначеної на початок навчання за цією програмою, штатна чисельність науково-педагогічних працівників не скорочується» (п. 5 ч. 2 ст. 32). Водночас, неясно, чи ця норма означає збереження наявного обсягу фінансування ЗВО при відрахуванні студентів (очевидно, що відрахування особи, яка навчається за кошти фізичних та юридичних осіб, зменшує фінансування ЗВО).

РЕКОМЕНДАЦІЯ 5. СКАСУВАТИ ПРИВ'ЯЗКУ ОТРИМАННЯ АКАДЕМІЧНОЇ СТИПЕНДІЇ ДО ОЦІНОК ЗА ПІДСУМКАМИ СЕМЕСТРОВОГО КОНТРОЛЮ РЕЗУЛЬТАТІВ НАВЧАННЯ СТУДЕНТІВ

Звіт ОЕСР рекомендує скасувати прив'язку отримання академічної стипендії до оцінок за підсумками семестрового контролю результатів навчання студентів (оскільки це створює стимули до завищення або заниження семестрових оцінок), а також визначати одержувачів академічної стипендії за результатами вступу до ЗВО (за балами ЗНО): «Студенти, які отримали стипендії за свої заслуги, коли почали навчання в університеті, повинні отримувати їх протягом усього терміну навчання, якщо тільки їхня успішність не є нижчою за певний поріг».

Цю рекомендацію в цілому не виконано. Однак у 2016–2017 рр. політику призначення академічних стипендій змінено в інший спосіб. У 2017 р. було внесено зміни до ч. 4 ст. 62 Закону України «Про вищу освіту», згідно яких розподіл академічних стипендій відбувається відповідно до навчальної успішності у попередньому семестрі.

Закон України «Про вищу освіту» редакція від 30.11.2016 р.	Закон України «Про вищу освіту» редакція від 01.01.2017 р.
Розмір стипендіального фонду вищого навчального закладу повинен забезпечувати виплату академічних стипендій не менш як двом третинам і не більш як 75 відсоткам студентів (курсантів невійськових вищих навчальних закладів) денної форми навчання, які навчаються за кошти державного бюджету, без урахування осіб, які отримують соціальні стипендії (ч. 4 ст. 62)	Академічні стипендії призначаються особам, які досягли значних успіхів у навчанні та/або науковій діяльності згідно з критеріями, встановленими Кабінетом Міністрів України (ч. 4 ст. 62)

Відтепер ординарна (звичайна) академічна стипендія призначається 40–45 % студентів денної форми навчання (конкретний відсоток встановлює ЗВО), які мають найвищий рейтинг за результатами семестрового контролю і навчаються за державним (регіональним) замовленням на певному факультеті (відділенні)¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Постанова КМУ від 28.12.2016 р. № 1050 «Деякі питання стипендіального забезпечення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1050-2016-%D0%BF>.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 6. АНУЛЮВАТИ НОРМИ, ЩО ВИЗНАЧАЮТЬ БАЖАНІ СТАТИСТИЧНІ ПАРАМЕТРИ РОЗПОДІЛУ ОЦІНОК СТУДЕНТІВ

У Звіті ОЕСР рекомендовано скасувати Лист МОН від 26.02.2010 р. № 1/9-119 «Про Методичні рекомендації щодо запровадження Європейської кредитно-трансферної системи та її ключових документів у вищих навчальних закладах», оскільки цей лист містить рекомендацію щодо кількісного розподілу різних оцінок між студентами, яка є необґрунтованою.

Згідно з Листом:

«Систематичний моніторинг накопичувальної бальної шкали має бути спрямований на коригування правил накопичення балів в напрямку цільового співвідношення між різними позитивними оцінками (без урахування оцінок „достатньо“). Рекомендується такий розподіл оцінок:

Оцінка за розширеною шкалою	Процент студентів, які успішно склали сесію (без перескладання)
відмінно	10
дуже добре	25
добре	30
задовільно	25
достатньо	10

Вказаний лист не скасований. Проте нам не відомо про жоден випадок практичного застосування українськими ЗВО рекомендованого Листом розподілу оцінок відповідно до частки студентів, отже, невиконання вказаної рекомендації Звіту не спричиняє до проблем.

Не скасовано Наказ МОН № 689 від 13.06.2012 р., що пов'язує акредитацію напрямів підготовки і спеціальностей із отриманням щонайменше 50 % студентів добрих чи відмінних оцінок і щонайменше 90 % студентів позитивних оцінок за іспити. Однак у квітні 2019 р. МОН оприлюднено для громадського обговорення проєкт нового порядку проведення акредитації освітніх програм, розроблений НАЗЯВО¹⁴⁵. Після його прийняття зазначений Наказ втратить актуальність.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 7. КРИТЕРІЇ ТА ПРОЦЕДУРИ ОЦІНЮВАННЯ МАЮТЬ СТАТИ ЧАСТИНОЮ ЦИКЛУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ В УНІВЕРСИТЕТАХ

В рамках проєкту «Система забезпечення якості освіти в Україні: розвиток на основі європейських стандартів і рекомендацій (QUAERE)» програми Erasmus+ «KA2: Розвиток потенціалу вищої освіти (CBHE)» підготовлено методичний посібник щодо акредитації освітніх програм¹⁴⁶. Він може використовуватися при

¹⁴⁵ МОН пропонує для громадського обговорення проєкт Положення про акредитацію освітніх програм, розроблений НАЗЯВО. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proekt-polozhennya-pro-akreditaciyu-osvitnih-program-rozroblenij-nazyavo>; Оновлена редакція проєкту Положення про акредитацію освітніх програм. URL: <http://naqa.gov.ua/2019/05/19/1646/>.

¹⁴⁶ Акредитація освітніх програм (за матеріалами проєкту QUAERE) : методичний посібник / В. А. Бугров, А. П. Гожик, Д. В. Щеглюк та ін.; за заг. ред. Л. В. Губерського. URL: <http://nmc.univ.kiev.ua/docs/Akreditation%20of%20study%20program.pdf>.

розробці нових процедур внутрішнього і зовнішнього забезпечення якості вищої освіти після початку роботи НАЗЯВО.

Рекомендації з цього посібника (вони з високою ймовірністю будуть частиною процедур забезпечення якості, що їх розроблятимуть ЗВО і НАЗЯВО):

- звіт про самооцінювання освітньої програми ЗВО має включати опис критеріїв і процедур оцінювання (с. 22);
- чіткий опис процедур і критеріїв оцінювання здобувачів освіти, його графік, наявність кваліфікаційної роботи, унормування процедур перескладання, наявність процедур запобігання плагіату та неетичної поведінки є одним з критеріїв акредитації освітньої програми (с. 49–52).

Втім, посібник не називає критерії та процедури оцінювання в числі питань, які мають вивчатися експертною групою з акредитації на основі публічно доступної інформації, у т.ч. на сайті ЗВО (с. 25–26).

РЕКОМЕНДАЦІЯ 8. ПІДВИЩИТИ ОПЛАТУ ПРАЦІ ВИКЛАДАЧІВ ДЕРЖАВНИХ УНІВЕРСИТЕТІВ

У період моніторингу підвищення оплати праці викладачів державних університетів відбувалось в рамках підвищення посадових окладів усім працівникам бюджетної сфери згідно з Єдиною тарифною сіткою (постанова КМУ від 30.08.2002 р. № 1298).

Згідно з рішенням уряду (Постанова КМУ від 23.01.2019 р. № 36 «Про підвищення посадових окладів науково-педагогічних працівників»), з 1 січня 2019 р. посадові оклади всіх науково-педагогічних працівників підвищено на 11 % додатково до підвищення посадових окладів працівників бюджетної сфери на 9 %.

Інших спрямованих на підвищення оплати праці викладачів державних університетів рішень за останні 10 років не приймалось.

Водночас, з 2008 р. триває скорочення кількості студентів університетів усіх форм власності, що спричиняє скорочення кількості ставок викладачів і де-факто погіршення умов оплати їх праці. Кількість викладацьких ставок в закладах вищої освіти 3–4 рівнів акредитації усіх форм власності скоротилась з 163,8 тис. у 2009 р. до 129,4 тис. у 2017 р. (скорочення на 21 %; дані Держстату). Цей процес супроводжують:

- переведення частини викладачів на неповну ставку;
- зменшення або скасування премій;
- наполегливі пропозиції адміністрацій окремих університетів до викладачів йти у відпустку за власний рахунок на період зимових канікул та/або травневих свят;
- повідомлялось (але ми не можемо це підтвердити) про епізоди невиклати окремими закладами вищої освіти викладачам надбавок і доплат, гарантованих законом.

Наші рекомендації

Щодо регулювання внутрішнього шкільного оцінювання:

- МОН має періодично оновлювати загальну рамку оцінювання, передбачаючи в ній акцент на розширенні застосування компетентнісного підходу.
- Певна рамка оцінювання має бути наведена в державних стандартах освіти (новий державний стандарт початкової освіти, затверджений Постановою КМУ від 21.02.2018 р. № 87, не містить рекомендацій з оцінювання).
- Вчителям слід надати певну свободу у визначенні критеріїв виставлення певної оцінки в межах затвердженої державною рамкою. Для цього замість характеристики навчальних досягнень учня для кожного з 12 балів шкали оцінювання за кожним предметом рамка оцінювання може:
 - варіант 1: визначати критерії оцінювання учнів на рівні досягнення мінімальних вимог до результатів навчання, якому відповідає оцінка «4» за прийнятою в середній школі 12-бальною шкалою, або
 - варіант 2: визначати критерії оцінювання учнів за рівнями досягнення результатів навчання (високий, достатній, задовільний, низький).
- МОН має надавати методичну підтримку розвитку альтернативних інструментів оцінювання (портфоліо, оцінювання міні-груп, участь учнів у розробці та застосуванні критеріїв оцінювання та ін.).
- Слід сприяти запровадженню елементів модерування оцінювання в межах методичних об'єднань учителів, в рамках наставництва, шляхом організації регіональних (місцевих) круглих столів з методичних питань оцінювання результатів навчання учнів.
- Слід скасувати норму про відрахування з закладу освіти студентів рівня молодшого спеціаліста, які одночасно здобувають повну загальну середню освіту і отримали 1–3 бали за результатами ДПА у формі ЗНО хоча б з одного навчального предмета (Наказ МОН від 07.12.2018 р. № 1369).

Щодо репетиторства:

- Включити до освітнього законодавства поняття «репетитор». Визначити обов'язки репетиторів та відповідальність за порушення.

Як зазначає головний експерт групи «Реформа освіти і науки» Реанімаційного пакету реформ Володимир Бахрушин, відповідні зміни можуть бути внесені до Законів України «Про загальну середню освіту» або «Про позашкільну освіту».

Оскільки заняття з репетитором переважно вирішують завдання здобуття додаткових знань, які учень чи учениця не отримують в ході шкільного навчання, цю складову систему освіти можна віднести до сфери позашкільної освіти. Проте

станом на сьогодні Закон України «Про позашкільну освіту» враховує лише організовані групові форми позашкільної освіти, а тому впровадження цієї рекомендації передбачає внесення змін до Закону.

Щодо організації навчання:

- Включити положення про конфлікт інтересів в освіті до освітнього законодавства. Відповідні зміни можуть бути внесені до нового Закону України «Про загальну середню освіту».
- Зменшити навчальне навантаження та кількість обов'язкових предметів у старшій школі. Натомість варто збільшити кількість годин для додаткових занять та поглибленого вивчення з предметів, які учень чи учениця обрав(ла) для складання ЗНО.
- Створити більш якісні канали зворотного зв'язку до батьків щодо процесу навчання.

Щодо конкурсів на підготовку і видання шкільних підручників:

- Підвищити якість експертизи шкільних підручників:
 - створити реєстр експертів з автоматизованим розподілом фахівців для експертизи підручників;
 - запровадити автоматичний підрахунок оцінок, виставлених експертами підручникам за чіткими та визначеними критеріями;
 - встановити прозорі та ринкові норми оплати праці експертів та забезпечити вчасну оплату.
- Вжити заходів для виявлення плагіату і порушення авторських прав:
 - запровадити виявлення плагіату в підручниках;
 - визначити допустимий відсоток коректних запозичень в підручниках.
- Забезпечити прозорість у процесі вибору підручників педагогами:
 - забезпечити публікацію результатів вибору школами до ознайомлення з ними органів управління освітою;
 - опублікувати список шкіл, які здійснили зміну вибору, розрізняючи технічні та необґрунтовані причини;
 - забезпечити відкритість інформації про результати вибору підручників на всіх етапах формування даних — від закладів освіти до загальнодержавного рівня;
 - виробити рекомендації для педагогів щодо дотримання вимог доброчесності у процесі відбору підручників;
 - провести інформаційну кампанію серед батьків та громадськості щодо конкурсу підручників, ознайомити з його основними етапами, наявністю протоколів вибору на сайтах шкіл тощо.
- Забезпечити конфіденційність інформації про експертів та посилити політику запобігання конфлікту інтересів.

- Змінити терміни проведення конкурсу:
 - передбачити більше часу на підготовку підручника автором та проведення якісної експертизи.
- Унормувати навантаження на педагогів:
 - надати більше часу для ознайомлення вчителів з підручниками для більш усвідомленого вибору;
 - внести до посадових обов'язків вчителя та інших нормативних документів, що регламентують роботу вчителя, такий вид педагогічної діяльності, як ознайомлення, вибір та замовлення підручників.
- Встановити відповідальність усіх учасників конкурсу підручників за порушення законодавства, вплив на хід конкурсу, втручання в діяльність експерта та інших дій, що призводять до фальсифікацій та зміну результатів конкурсу підручників.

Виконання рекомендацій посилить відповідальність закладів освіти, які обирають підручники та визначають їх кількість, а також знизить вплив органів управління освітою, недобросовісних видавців та знизить корупційні ризики під час проведення конкурсу.

Щодо гуртожитків закладів вищої освіти:

- Запровадити вимогу для всіх ЗВО оприлюднювати інформацію про порядок та критерії розподілу місць у гуртожитках.
- Запровадити рамкові вимоги, які ЗВО були б зобов'язані використовувати при розробці власних систем розподілу місць у гуртожитках. До таких критеріїв варто включити наявність прозорих критеріїв розподілу місць у гуртожитках, доступність цієї інформації, залучення представників органів студентського самоврядування до розробки системи розподілу місць у гуртожитках та безпосередньої реалізації такого розподілу.

Додаток А. Методологія дослідження

Робочою групою експертів проекту було здійснено моніторинг виконання рекомендацій, наведених у дослідженні «Огляди ОЕСР на тему доброчесності в освіті: Україна» за період від 2017 до квітня 2019 р. Для цього було здійснено кабінетне дослідження, використано методи фокус-групового дослідження та глибоких інтерв'ю.

В межах *кабінетного дослідження* було проаналізовано нормативно-правові акти, державну та відомчу статистику, результати досліджень з тематики доброчесності в освіті в Україні, які з'явилися у 2017–2019 рр. Крім цього, з метою збору додаткової інформації робочою групою проекту було надіслано інформаційні запити до 50 шкіл, Інституту освітньої аналітики, Інституту модернізації змісту освіти.

В ході здійснення моніторингу було проведено 6 *напівструктурованих глибоких інтерв'ю* з представниками експертного середовища, громадських організацій, місцевих органів влади, Міністерства освіти і науки України.

Відбір респондентів відбувався серед професійних контактів виконавців моніторингу.

Для цього дослідження було відібрано експертів, які мають досвід:

- аналітичних та/чи академічних розвідок з однієї з тем, висвітлених у звіті;
- досвід залученості до розробки, реалізації та оцінки державної політики у сферах, яких стосуються рекомендації Звіту ОЕСР.

Перелік експертів, з якими було проведено інтерв'ю:

- Хмелевська Оксана Михайлівна, старший науковий співробітник Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України;
- Шаров Олег Ігорович, Генеральний директор директорату вищої освіти і освіти дорослих МОН;
- Євстіфеев Микита, віце-президент з питань міжнародного співробітництва Української асоціації студентів;
- Бондаренко Олена та Парфьонова Альона, представниці громадського об'єднання «Батьки SOS»;
- Глеба Віктор, експерт у галузі містобудування, дійсний член Української академії архітектури, співавтор Концепції публічного управління в галузі містобудівної діяльності;
- Бобровський Марко, заступник директора ліцею «Універсум», м. Київ.

В ході здійснення моніторингу було проведено *фокус-групове інтерв'ю* зі студентами. Під час проведення фокус-групи було поставлено такі дослідницькі завдання:

1. Виокремити ключові порушення доброчесності з числа проаналізованих

у Звіті ОЕСР, з якими зустрічались респонденти в ході власного студентського досвіду.

2. Виявити вплив цих порушень на студентський досвід респондентів.
3. Виявити оцінку респондентами проявів порушень доброчесності у вищій освіті в Україні, з числа проаналізованих у Звіті ОЕСР.
4. Порівняти суб'єктивний досвід респондентів із актуальним зрізом ситуації щодо виконання рекомендацій, наданих у розділах 7–9 Звіту ОЕСР.

У дослідженні взяли участь 14 студентів денної форми навчання із 13 закладів вищої освіти. Вибірку учасників фокус-групи було сформовано з дотриманням гендерного, галузевого та регіонального балансу.

Критерії диверсифікації відбору учасників фокус-групи:

1. Вік: 18–24 роки.
2. Стать:
 - жінки — 7,
 - чоловіки — 7.
3. Форма власності ЗВО:
 - приватна — 2,
 - державна — 8,
 - комунальна — 1.
4. Орган підпорядкування:
 - МОН — 12,
 - МОЗ — 2.
5. Місце розташування ЗВО:
 - м. Київ — 5,
 - м. Одеса — 1,
 - м. Запоріжжя — 2,
 - м. Дніпро — 2,
 - м. Ніжин — 1,
 - м. Хмельницький — 1,
 - м. Вінниця — 1,
 - м. Суми — 1.
6. Форма навчання за типами джерел фінансування:
 - за державним замовленням — 10,
 - за кошти юридичних та фізичних осіб — 4.
7. Освітній рівень:
 - бакалавр — 8,
 - магістр — 4,
 - магістр (медичні спеціальності) — 1,
 - спеціаліст (медичні спеціальності) — 1.

8. Галузі знань:

- 01 Освіта/Педагогіка — 1,
- 05 Поведінкові і соціальні науки — 3,
- 07 Управління та адміністрування — 3,
- 10 Природничі науки — 1,
- 12 Інформаційні технології — 1,
- 22 Охорона здоров'я — 2,
- 28 Публічне управління та адміністрування — 1,
- 29 Міжнародні відносини — 2.

Додаток Б. Випуск з бакалаврату та вступ в магістратуру за спеціальностями, з яких запроваджено Єдиний вступний іспит, у 2017 та 2018 рр.

Галузі знань та спеціальності	Випуск бакалаврів, осіб						Прийом магістрів, осіб						Прийом магістрів, у % до випуску бакалаврів					
	бюджет		контракт		бюджет + контракт		бюджет		контракт		бюджет + контракт		бюджет		контракт		бюджет + контракт	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Всі спеціальності	98537	96959	129990	121290	228527	218249	57702	58510	106004	102968	163706	161478	58,6%	60,3%	81,5%	84,9%	71,6%	74,0%
03 Гуманітарні науки (крім спеціальності 035 Філологія)	2113	1868	1259	994	3372	2862	671	736	833	290	1504	1026	31,8%	39,4%	66,2%	29,2%	44,6%	35,8%
05 Соціальні та поведінкові науки та 07 Управління та адміністрування	16653	14978	45246	36906	61899	51884	9596	7749	34305	34244	43901	41993	57,6%	51,7%	75,8%	92,8%	70,9%	80,9%
06 Журналістика	647	643	1752	1732	2399	2375	532	426	852	585	1384	1011	82,2%	66,3%	48,6%	33,8%	57,7%	42,6%
24 Сфера обслуговування	966	1029	4314	4361	5280	5390	531	463	1995	860	2526	1323	55,0%	45,0%	46,2%	19,7%	47,8%	24,5%
29 Міжнародні відносини (крім спеціальності 293 Міжнародне право)	579	607	1004	1288	1583	1895	560	556	1342	937	1902	1493	96,7%	91,6%	133,7%	72,7%	120,2%	78,8%
293 Міжнародне право	101	113	248	278	349	391	82	67	702	204	784	271	81,2%	59,3%	283,1%	73,4%	224,6%	69,3%
027 Музеєзнавство, пам'яткознавство	немає даних	119	немає даних	26	немає даних	145	22	37	27	29	49	66		31,1%		111,5%		45,5%
028 Менеджмент соціокультурної діяльності	немає даних	118	немає даних	119	немає даних	237	22	40	164	167	186	207		33,9%		140,3%		87,3%
029 Інформаційна, бібліотечна та архівна справа	немає даних	413	немає даних	1282	немає даних	1695	206	214	522	587	728	801		51,8%		45,8%		47,3%
04 Богослов'я	0	0	109	139	109	139	0	0	94	107	94	107			86,2%	77,0%	86,2%	77,0%
08 Право	4009	4019	16638	14934	20647	18953	2339	2069	8353	7703	10692	9772	58,3%	51,5%	50,2%	51,6%	51,8%	51,6%
12 Інформаційні технології	6034	6157	3780	3654	9814	9811	4508	4620	4241	4219	8749	8839	74,7%	75,0%	112,2%	115,5%	89,1%	90,1%
28 Публічне управління та адміністрування	0	1	0	19	0	20	2651	2335	3578	5427	6229	7762						

Джерело: ЄДЕБО.