

БЛАГОДІЙНИЙ ФОНД «ІНСТИТУТ РОЗВИТКУ ОСВІТИ»

Георгій Касьянов

**Освітня система України
1990 – 2014**

Аналітичний огляд

КИЇВ
2015

ББК 74.04(4УКР)

К28



Інститут
розвитку освіти

Благодійний фонд «Інститут розвитку освіти»

Георгій Касьянов

К28 Освітня система України 1990 – 2014 Аналітичний огляд. / Благодійний фонд «Інститут розвитку освіти» – К.: ТАКСОН, 2015. – 52 стор.

ISBN 978-966-7128-90-6 (укр.)

В брошурі представлено загальний огляд освітньої системи України та основних проблем освітнього сектору. Розглянуто структуру освіти, системи управління та фінансування, проаналізовано питання рівного доступу до якісної освіти, проблеми кадрів, оплати праці, розвитку матеріальної бази та інфраструктури освіти.

Огляд підготовлено в рамках проекту "Група стратегічного аналізу в освіті: дорожня карта реформ та Закон України «Про освіту»" Благодійного фонду "Інститут розвитку освіти" за підтримки Міжнародного фонду "Відродження".

Для експертів, журналістів, усіх, хто цікавиться перспективами освітньої реформи в Україні.

ББК 74.04(4УКР)

© Благодійний Фонд
«Інститут розвитку освіти», 2015

ISBN 978-966-7128-90-6 (укр.)

© Георгій Касьянов, 2015

Зміст

ВСТУП – 5.

РОЗДІЛ I. СТРУКТУРА ОСВІТИ – 6.

Базові положення – 6. Досвід змін у структурі – 6. Дискусії – 7.

РОЗДІЛ II. СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

Інститути управління освітою – 9. Проблема розподілу повноважень – 12.

Школа в бюрократичній ієрархії – 14. Спроби змін – 14

РОЗДІЛ III. ФІНАНСУВАННЯ – 16.

Контекст – 16. Джерела фінансування – 16. Бюджетний менеджмент – 17.

Ефективність – 18.

РОЗДІЛ IV. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД РІВНІВ ОСВІТИ – 21.

Дошкільна освіта

Загальні показники – 21. Доступність дошкільної освіти – 21.

Якість і наявність кваліфікованого персоналу – 22. Якість послуг – 23.

Загальна середня освіта

Загальні показники – 23. Стан матеріальної бази та інфраструктури – 24.

Нерівність у доступі до якісної освіти – 25. Кадри – 27. Зміст середньої

освіти – 29. Моніторинг якості – 30. Освіта дітей з особливими

потребами – 31.

Професійно-технічна освіта

Контекст – 32. Низька ефективність – 33. Матеріальна база,

інфраструктура, кадри – 33.

Вища освіта – 34.

РОЗДІЛ V. ПІДСУМКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗМІН – 38.

Підсумки – 38. Готовість освітнього сектору до реформ – 42.

Додатки – 45.

Список джерел – 48.

Список скорочень

АП – Адміністрація Президента
ВАК – Вища атестаційна комісія
ВВП – валовий внутрішній продукт
ВНЗ – вищий навчальний заклад
ВРУ – Верховна Рада України
ДІНЗ – Державна інспекція навчальних закладів
ДНЗ – дошкільні навчальні заклади
ЄДЕБО – Єдина державна електронна база з питань освіти
ЄС – Європейський Союз
ЗНЗ – загальноосвітні навчальні заклади
ЗНО – зовнішнє незалежне оцінювання
ЗУ – Закон України
ІТ – інформаційні технології
КМ – Кабінет Міністрів
МОН – Міністерство освіти і науки
МСКО - Міжнародна стандартна класифікація освіти
НАПНУ – Національна Академія педагогічних наук України
НБУ – Національний банк України
ООН – Організація Об'єднаних Націй
ПТНЗ – професійно-технічні навчальні заклади
СДГ – Стратегічна дорадча група
ЮНЕСКО – Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури
ІТЗО – Інститут інноваційних технологій і змісту освіти
PIRLS – Progress in International Reading Literacy Study
PISA – Programme for International Student Assessment
TIMSS – Trends in International Mathematics and Science Study
USAID - United States Agency for International Development

ВСТУП

Україна в 1991 р. успадкувала від СРСР потужну розгалужену освітню систему з передовою на той час інфраструктурою. За роки незалежності фактично відбувалося екстенсивне використання матеріально-технічних, кадрових і організаційних ресурсів попередньої системи та пристосування їх до потреб незалежної держави.

Освітня система України сьогодні — це 7,7 млн. тих, хто навчається, і 1,5 млн. тих, хто навчає й забезпечує процес навчання. Отже, майже 20% населення країни безпосередньо пов'язані з освітою, а якщо додати сюди членів родин, ця цифра зросте щонайменше вдвічі.

Освітній сектор є стратегічно важливою сферою розвитку суспільства і держави, він має забезпечувати такий рівень розвитку людського капіталу, який буде відповідати потребам і викликам постіндустріального суспільства та економіки знань, побудованої на наукомістких технологіях. Не буде перебільшенням сказати, що розвиток освіти — це питання національної безпеки.

Цей аналітичний огляд є робочим матеріалом до розробки Дорожньої карти освітніх реформ, яку підготувала Стратегічна дорадча група (СДГ) при Міністерстві освіти і науки. Основою Дорожньої карти стала Концепція розвитку освіти України на період 2015–2025 рр. (<http://old.mon.gov.ua/ua/pr-viddil/1312/1390288033/1414672797/>), яка також розроблена Стратегічною дорадчою групою.

Даний аналітичний огляд не є вичерпним описом усієї освітньої системи. Його завдання — окреслити коло основних проблем освітнього сектору та обґрунтувати необхідність системної реформи української освіти, основні компоненти якої викладено в Дорожній карті.

Автор висловлює подяку Людмилі Парашенко, Наталії Софій та Володимирі Белому за їхні зауваження та коментарі до цього аналітичного огляду.

РОЗДІЛ І. СТРУКТУРА ОСВІТИ

(i) **Базові положення.** Структуру освіти визначено такими законами України:

- Про освіту (1991, редакція 1996 року, 40 поправок і доповнень) і відображено у «галузевих» законах;
- Про професійну освіту (1998, 12 поправок і доповнень),
- Про загальну середню освіту (1999, 16 поправок і доповнень),
- Про дошкільну освіту (2001, 17 поправок і доповнень),
- Про позашкільну освіту (2005, 10 поправок і доповнень),
- Про вищу освіту (2014, 7 поправок і доповнень).

Відповідно, структура української системи освіти є такою:

- дошкільна освіта (вік до 6/7 років);
- загальна середня освіта (вік від 6/7 до 17/18 років);
- професійна освіта (вік від 15/16 років і далі; починається після закінчення 9 класу основної загальноосвітньої школи, також забезпечує повну середню освіту);
- вища освіта (починається після завершення повної середньої освіти або професійної освіти);
- післядипломна освіта (надає спеціалізовані навчання / підготовку, перепідготовку та програми підвищення кваліфікації для випускників ВНЗ);
- позашкільна освіта (забезпечує різні форми навчання / підготовки, спрямованої на набуття спеціалізованих знань і навичок у галузях мистецтва, науки, техніки і т.д.)

(ii) **Досвід змін у структурі.** У 1999 році Закон України «Про загальну середню освіту» задекларував перехід до 12-річної повної середньої освіти. Це назагал прогресивне рішення було ухвалено без попередніх публічних дискусій і з'ясування позицій основних дійових осіб освітнього процесу, методом «реформи згори».

У 2001 році цей процес розпочався з початкової школи (вступники того року). За даними соціологічного опитування (Центр Разумкова, 2006), 65,9% респондентів висловили негативне ставлення до цього нововведення, 25,3% — позитивне. За даними Інституту соціальної та політичної психології Національної Академії педагогічних наук України (2010), 70% респондентів ставилися до впровадження 12-річної повної середньої освіти негативно. У 2010 році Верховна Рада ухвалила закон “Про внесення змін до законодавчих актів з питань загальної середньої та дошкільної освіти (щодо організації навчально-виховного процесу)” і про повернення до 11-річної повної середньої освіти та обов’язкове навчання дітей 5-річного віку.

У 2014 році керівництво МОН заявило про намір здійснити перехід до 12-річної загальної середньої освіти з такою структурою: 5 років — початкова школа, 4 роки — основна середня школа, 3 роки — старша (профільна) школа. Цю інновацію схвально оцінили експерти, однак думка ширшої професійної спільноти та батьків відрізняється від позицій експертів та політиків. За даними опитування Фонду ім. І. Кучеріва «Демократичні ініціативи» (червень 2015 р.), лише 10,2% респондентів серед батьків підтримують цю ідею, а 68,5% — ні. Серед учителів частка прихильників 12-річної повної середньої освіти становить 16,1%, противників — 67,5% (<http://iro.org.ua/ua/main/research/23>)

У вищій освіті після ухвалення нової редакції закону «Про вищу освіту» відкрилася перспектива масштабної структурної реформи (перехід на триступеневу систему, зміна статусу ВНЗ, нова форма підготовки наукових кадрів тощо).

Готується не менш масштабна реформа професійної освіти шляхом укрупнення наявних закладів професійно-технічної освіти (проект змін до закону «Про професійно-технічну освіту»).

Для порівняння структури української освіти з іншими освітніми системами використано Міжнародну стандартну класифікацію освіти (МСКО), запроваджену ЮНЕСКО (1997) Див. **Таблицю 1** (в Додатках).

(iii) Дискусії. Найгостріші дискусії спричиняє ідея переходу на 12-річний термін здобуття загальної середньої освіти. Прихильники 12-річної загальної середньої освіти (експерти, частина вчителів і батьків)

пояснюють необхідність такої структурної реформи необхідністю розвантаження навчальних програм і учнів. Вони вважають, що 12-річний цикл надає більше можливостей для піднесення якості освіти (наприклад, через відокремлення і профілізацію старшої школи, диференціацію учнів за їхніми потребами та здібностями). Вони також посилаються на європейський досвід та підкреслюють ту обставину, що 12-річна середня освіта наблизить Україну до європейського освітнього простору.

Противники в основному вказують на високу вартість 12-річної школи (у 2010 році додаткові витрати оцінювали у 4 млрд грн або \$ 500 млн) та відтерміновану соціалізацію молоді.

Жодних системних досліджень про переваги та недоліки запровадження 12-річної загальної середньої освіти в Україні не було проведено. Ця тема часто стає предметом популістських спекуляцій і маніпуляцій політиків. Перехід «до 12-річної школи» зазвичай сприймають як фізичне продовження терміну навчання, а не як масштабну реформу усєї структури загальної середньої освіти — включно зі змістом.

Перехід на 12-річну загальну середню освіту й запровадження відповідних масштабних змін у змісті освіти, методах навчання і викладання, трансформації її інфраструктури є центральним завданням системної реформи цього сектору.

РОЗДІЛ II. СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

Сучасна система управління освітою була створена в 1990-ті роки і фактично являє собою радянську модель, адаптовану до потреб перехідного періоду. Вона збудована на принципах вертикальної ієрархії, у якій кожний нижчий рівень відтворює організаційні схеми та моделі дії вищого. Водночас природа взаємин і розподілу повноважень і відповідальності між різними рівнями освітньої ієрархії сформована в спосіб, який унеможливує реальну відповідальність за конкретні дії/бездіяльність. Ця система допускає і навіть заохочує функціонування цілої підсистеми неформальних зв'язків і взаємовідносин між різними її складовими на всіх рівнях ієрархії.

У цій системі відсутні індикатори вимірювання ефективності, орієнтовані на оцінювання результатів управлінських рішень. Ефективність вимірюється здатністю управлінських інститутів забезпечити документообіг та вчасну звітність.

(і) Інститути управління освітою. Система управління освітою потерпає від політичної кон'юнктури, коли кадрові призначення та кар'єрні перспективи урядовців на всіх рівнях управлінської ієрархії напряму залежать від змін у владі та інтересів політичних груп, які змагаються за цю владу чи за її (пере)розподіл. Зокрема, зміни в Конституції (2004, 2010, 2014) та постійне змагання між гілками влади (Президент, уряд, парламент), виборчі кампанії (2002, 2004, 2006, 2007, 2010, 2014) були і лишаються чинниками, що дестабілізують систему управління освітою.

На *центральному рівні*, згідно з Законом України «Про освіту» (1991, редакція 1996), управління галуззю здійснюють центральні органи виконавчої влади.

Кабінет міністрів (КМ) відповідальний за *формування* державної політики в освіті: визначає перспективи і пріоритети розвитку галузі, встановлює державні стандарти освіти (зокрема й стандарти з кожного

предмета), визначає мінімальні нормативи матеріально-технічного й фінансового забезпечення навчальних закладів, виконує регулятивні функції у сфері нормативно-правового та методичного забезпечення навчальних закладів, державного замовлення у сфері підготовки кадрів, умов прийому до навчальних закладів, формування положень про навчальні заклади.

Акти уряду є обов'язковими до виконання всіма місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоуправління, освітніми закладами незалежно від форми власності.

Міністерство освіти і науки (МОН) є центральним органом виконавчої влади, який відповідає за *реалізацію* державної політики у сфері освіти. В ЗУ «Про освіту» визначено 17 сфер компетенції/відповідальності МОН, з яких 7 належать до контрольно-наглядових (дотримання законодавства навчальними закладами, перевірки навчально-виховної та господарчої діяльності, матеріально-технічний стан і якість навчально-методичного та кадрового забезпечення, інспектування навчальних закладів), 2 — до регулятивно-контрольних (акредитація та ліцензування вищих навчальних закладів і закладів профтехосвіти, атестація кадрів), 5 — до аналітично-моніторингових (аналіз і вивчення діяльності закладів освіти та органів управління освітою, тощо), 2 — до координаційно-управлінських, і 1 — безпосередньо стосується керівництва навчальними закладами.

Інші центральні органи виконавчої влади, які безпосередньо впливають на систему управління освітою: **Міністерство фінансів України** (формування і розподіл освітньої частини державного бюджету, субвенція), **Міністерство економічного розвитку і торгівлі України** (формування державного замовлення), **Міністерство охорони здоров'я України** (визначення санітарно-гігієнічних умов і режиму діяльності навчальних закладів) .

Крім того, **11 інших центральних органів виконавчої влади** (профільні міністерства та інші інститути) здійснюють функції управління освітою — переважно йдеться про підпорядковані їм вищі навчальні заклади. У 2013/14 навчальному році, зокрема, таким органам підпорядковувався 321 вищий навчальний заклад.

Президент та Адміністрація Президента (АП) Президент України безпосередньо впливає на систему управління освітою, зокрема, видаючи укази, що стосується цієї галузі. Опосередкований вплив може здійснюватися через кадрові рішення (призначення голів районних, міських, обласних державних адміністрацій), а також через підтвердження актів уряду. В АП освітніми питаннями відає Департамент гуманітарної політики.

На місцевому рівні (область, район, місто, райони міст) компетенції та відповідальності нерівномірно розподілені між двома основними групами інституцій:

А) Місцеві органи виконавчої влади: державні адміністрації (обласні, районні, міські, районні в містах). Ієрархія повноважень побудована таким чином: районні адміністрації підпорядковуються обласним. Районні адміністрації в містах (обласних центрах) підпорядковуються міській державній адміністрації.

Б) Органи місцевого самоврядування: обласні, міські, районні, селищні, сільські ради.

При місцевих органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування діють *управління, департаменти і відділи* освіти, голів яких призначають голови місцевих органів виконавчої влади.

Державну інспекцію навчальних закладів (ДІНЗ) було створено у 2011 р. як орган центральної виконавчої влади. Формально вона підпорядковується міністру освіти і науки. До сфери відповідальності ДІНЗ відносяться 14 функцій, з яких 6 — контрольні, 5 — моніторингово-аналітичні, 1 — нормотворча, 1 — навчально-методична і 1 — сформульована як «інші повноваження, визначені законом України та покладені на неї Президентом України» (<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/438/2011>)

В освітньому законодавстві представлено й таку форму контролю як «*громадсько-державне управління*» на всіх рівнях управлінської ієрархії. Утім, воно й надалі переважно або перебуває в ембріональному стані, або широко використовується бюрократією для показової імітації залучення громадськості до управління. У тих випадках, коли органи громадсько-державного управління таки намагаються реально впливати на процес (наприклад, Громадська рада при МОН),

вони наражаються на відсутність чітких процедур реалізації власних пропозицій.

(ii) Проблема розподілу повноважень. Однією з базових проблем системи управління освітою є розподіл обсягів та розмежування повноважень і відповідальності, характер відносин між інститутами виконавчої влади, органами місцевого самоуправління та підпорядкованими їм органами управління освітою. Законодавство передбачає загальні правила і принципи, які надають можливості для їх довільного трактування як з міркувань політичної кон'юнктури чи доцільності, так і з точки зору корпоративних інтересів.

Органи управління освітою виконують чотири основні функції (http://issuu.com/irf_ua/docs/edu-2013-7-11_2/1?e=0/5324282):

- нормативно-правове регулювання та формування політики (56%),
- контрольно-наглядова діяльність (11%),
- державні послуги (26%)
- управління майном (7%)

Зазвичай ці функції виконують усі установи на всіх рівнях ієрархії. Це, з одного боку, провокує конфлікт інтересів (наприклад, коли в межах однієї інституції поєднується надання послуг з контролем і наглядом за цим процесом), з іншого — корупційні ризики та низьку ефективність.

Брак чіткого розподілу повноважень та відповідальності провокує *паралелізм і дублювання*: 21% функцій повторюються і відтворюються на всіх рівнях — від МОН до місцевих адміністрацій (http://issuu.com/irf_ua/docs/edu-2013-7-11_2/1?e=0/5324282). Це позначається на обслуговуванні паперових потоків, коли будь-який документ центрального органу управління освітою «доводиться до відома і виконання» на всіх інших поверхах освітньої управлінської ієрархії, які, в свою чергу, продукують документи, спрямовані на виконання відповідних розпоряджень, контроль цього виконання й відповідну звітність.

З формальної точки зору, система управління у сфері освіти виглядає як ієрархічна, надмірно централізована система. *Однак крайнощі централізації і регламентації стосуються бюрократичних процедур,*

звітності, обслуговування паперових потоків, продукування надлишкової кількості регулятивної та нормативної документації.

У всіх інших випадках система надає численні можливості для розпорошення відповідальності, що де-факто означає відсутність останньої.

Зокрема, МОН, яке видає положення, накази, директиви, листи, які де-юре є обов'язковими до виконання місцевими органами управління освітою, де-факто не має прямого впливу на обласні чи районні відділи освіти, якщо вони ігноруватимуть чи саботуватимуть ті чи інші розпорядження і вказівки МОН, або імітуватимуть їхнє виконання.

На практиці це означає, що *вся централізована освітня ієрархія існує переважно в паперово-звітному варіанті*: центральний уповноважений орган може встановити величезний обсяг правил і норм, але не в змозі контролювати та забезпечувати їх практичну реалізацію і має задовольнятися паперовою звітністю.

Своєю чергою, обласні органи управління освітою формально мають владу над районними відділами освіти, проте керівники останніх призначаються районними органами виконавчої влади.

На рівні міст (обласних центрів) можуть паралельно існувати міські органи управління освітою та підлеглі їм районні органи, та обласні органи управління освітою, які керують районними управліннями/відділами освіти районних центрів.

За результатами опитування голів освітніх підрозділів обласних державних адміністрацій, голів управлінь освіти м. Києва та Севастополя та міністра освіти АР Крим (2012) необхідність «удосконалення взаємодії, рівня відповідальності між освітніми установами, методичними службами і органами управління через чіткий розподіл функціональних обов'язків і прав» була зазначена як найвищий пріоритет (<http://pedpresa.com.ua/blog/category/vsi-novyny/edunews/page/612>).

Оскільки ні ЗУ «Про освіту» (1991, 1996), ні інші галузеві закони не фіксують чіткого розмежування повноважень і відповідальності як між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, так і між органами управління освітою, це призводить до дублювання функцій, надміру паперової роботи та звітності, браку відповідальності за результати освітньо-виховної діяльності.

За таких умов управлінська вертикаль набуває ознак самодостатньої закритої системи, яка значну частину ресурсів витрачає на обслуговування внутрішніх потреб (документообігу) та імітацію діяльності.

(iii) Школа в бюрократичній ієрархії. Головною жертвою відсутності чіткого розподілу та регламентації повноважень і відповідальності у сфері освіти стають школи — найважливіша ланка реалізації права громадян України на якісну освіту. Згідно з експертним дослідженням (2013, http://issuu.com/irf_ua/docs/edu-2013-7-11_2/1?e=0/5324282), директори загальноосвітніх навчальних закладів нарахували дев'ятнадцять функцій, що не належать до сфери відповідальності школи: від обліку кількості дітей на території місцезнаходження навчального закладу — до обслуговування запитів військових комісаріатів; від допомоги в наданні соціальних пільг — до організації численних публічних заходів (фестивалі, конкурси); від надання послуг з харчування — до обслуговування надмірної звітності різних, не пов'язаних з освітньою діяльністю, установ. (Щорічна середня кількість письмових запитів до шкіл варіювалася в 2013 році від 274 у Херсонській області до 1137 в Кіровоградській).

Формально, відповідно до ст. 10 Закону України «Про загальну середню освіту», школа є юридичною особою (<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/651-14>), а відповідно до ст.17 діючого Закону України «Про освіту», навчальний заклад (не лише школа) має право на самоврядність, що передбачає самостійність у плануванні роботи, вирішенні питань навчально-виховної, науково-дослідної, економічної і фінансово-господарської діяльності (<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>)

(iv) Спроби змін. Спроби змін у структурі управління освітою не мали системного характеру й переважно обмежувалися деклараціями або секторними експериментами, результати яких не стали предметом експертного аналізу.

Найпопулярнішу ідею, яка мала безпосередньо вплинути на систему в контексті децентралізації та дерегуляції — створення освітніх округів — не було реалізовано.

Певні позитивні зрушення відбувалися у сфері творення баз даних щодо освіти. У 2008 р. було створено електронну систему «Конкурс» (www.vstup.info) — систему інформації про вступні іспити до ВНЗ за результатами зовнішнього незалежного оцінювання. У 2011р. було створено Єдину державну електронну базу з питань освіти (ЄДЕБО, www.inforesurs.gov). Питання вдосконалення їхньої діяльності є предметом експертної та публічної дискусії від самого заснування.

З кінця 1990-х в Деснянському районі м. Києва загальноосвітні навчальні школи перейшли на режим «фінансової автономії» — безпосереднього фінансування шкіл як юридичних осіб, з власними рахунками в Державному казначействі. У 2010 р. уряд намагався безсистемно, на рівні гасел та адміністративного рішення запровадити «фінансову автономію» на рівні шкіл в загальнонаціональному масштабі, однак проект не було реалізовано.

У 2010 – 2011рр. під гаслом «адміністративної реформи» Міністерство освіти і науки, Вища атестаційна комісія (ВАК) та Міністерство у справах молоді та спорту були об'єднані в Міністерство освіти і науки, молоді та спорту. У 2013 р. Міністерство у справах молоді і спорту було відокремлено від МОН.

З весни 2014 р. нове керівництво МОН намагається зменшити обсяги звітності та паперової роботи в школах. Проте низький рівень виконавчої дисципліни в управлінській ієрархії та плутанина в розподілі повноважень в управлінській вертикалі зводять ці зусилля нанівець: випадки санкцій за невиконання розпоряджень МОН, спрямованих на дерегуляцію і де бюрократизацію, невідомі.

Децентралізація, де бюрократизація, дерегуляція, чітке розмежування повноважень та відповідальності між інститутами управління освітою на всіх рівнях залишаються найактуальнішими завданнями реформи управління освітою.

РОЗДІЛ ІІІ. ФІНАНСУВАННЯ

(і) **Контекст.** З 2000 до 2012 рр. спостерігалось зростання бюджетних видатків на освіту, ймовірно, це було викликано двома основними факторами: зростанням номінальної заробітної плати в галузі й фізичним розширенням сектору вищої освіти.

Бюджетні витрати України на освіту (2000 – 2014 рр.)

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Зведений бюджет (млн. УАН)	7 085,5	26801,8	79 826,0	86 253,6	101 560,9	105534,1	100105,6
Частка в державному бюджеті (%)	14,7	18,1	21,1	20,7	20,6	20,8	19,1
Частка ВВП (%)	4,2	6,1	7,4	6,6	7,0	7,3	6,4

Найбільше зростання бюджетних витрат (в доларовому еквіваленті) за цей період припадає на дошкільну освіту (в 12 разів), на другому місці — середня освіта (в 10 разів), на третьому — професійно-технічна освіта (у 9 разів), на останньому— вища (у 8 разів). Див. **Таблицю 2** (в Додатках).

(іі) **Джерела фінансування.** Законодавство визначає наступні джерела фінансування освіти: державний бюджет (сформований центральними органами влади); місцеві бюджети, сформовані місцевими радами; кошти, надані юридичними особами, приватними підприємцями; благодійні пожертви, гранти, позики, кредити, платежі і збори від приватних осіб і т. п.

У реальності державний бюджет залишається основним джерелом фінансування для освіти: його частка у фінансуванні освіти за

даними допоміжних рахунків освіти збільшилася з 75% у 2007 р. до 85% в 2012 р., у той час як частка приватних компаній знизилася з 1,1% до 0,7%, а частка домашніх господарств — з 24 % до 15%.

При цьому система додаткових джерел фінансування залишається неупорядкованою й на практиці в ній існують численні розбіжності та суперечності. Наприклад, фінансування шкіл коштами приватних осіб (батьків) перетворюється на величезну проблему для директорів і батьків: школа, яка формально є юридичною особою, на практиці не може збирати/заробляти кошти, бо не має реальної фінансової автономії, зокрема, власного рахунку з правом самостійного розпорядження коштами. Для виходу з цієї ситуації школи і батьки створюють благодійні фонди, що, в свою чергу, породжує численні проблеми, пов'язані з їх прозорістю та підзвітністю. Неформальні платежі «живими грошима» («подарунки» вчителям і адміністрації, купівля підручників і засобів навчання, ремонти та обладнання приміщень тощо), створюють ще сприятливіше підґрунтя для корупційних ризиків і зловживань (http://iro.org.ua/public_html/js/tiny_mce/upload-files/_1_ERA_____2014.pdf)

(iii) Бюджетний менеджмент. Основні документи, які регулюють сферу фінансування освіти: Бюджетний кодекс і Закон про державний бюджет (останній щорічно затверджується, як правило, восени попереднього року й коригується навесні поточного бюджетного року). Оскільки державний бюджет (зокрема, в частині витрат на освіту) завжди є предметом політичної боротьби та політичних спекуляцій, поширеною практикою стало запізнення виділення бюджетних асигнувань на освіту. Для протидії цьому, зокрема, для захисту соціально чутливих компонентів (наприклад, зарплата) допускається фінансування цих статей на основі тимчасових бюджетних асигнувань, розрахованих на базі середньомісячних витрат попереднього року.

Головним розпорядником бюджетних коштів на центральному рівні є Міністерство освіти і науки. З 2015 р. МОН є розпорядником освітньої субвенції (переважно йде на фінансування загальної середньої освіти). МОН також здійснює фінансування ВНЗ за державним замовленням і фінансування закладів профтехосвіти через субвенції місцевим бюджетам. У формуванні освітнього бюджету беруть участь

також Міністерство економічного розвитку і торгівлі (зокрема, планування держзамовлення), Міністерство фінансів (ключова структура в розрахунках бюджету), Державний комітет статистики (дані для розрахунків). Ряд інших центральних відомств також мають свою частку в центральному бюджеті (Міністерство аграрної політики, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство культури, Міністерство фінансів, Міністерство соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я) — в основному для фінансування профільних відомчих вищих навчальних закладів.

На місцевому рівні бюджетне фінансування забезпечують місцеві органи самоврядування (ради) через місцеві бюджети. Вони охоплюють витрати на дошкільну освіту та частково кошти для загальноосвітніх навчальних закладів.

Наявна система менеджменту державного бюджету не була предметом докладного системного аналізу, тому важко оцінити її ефективність саме на системному рівні. Проте, нинішній стан освіти та, особливо, результати освітньої діяльності сигналізують про низку серйозних проблем у цій системі.

(iv) Ефективність. Освіта залишається найбільш витратним сектором державного бюджету, з надзвичайно низькою ефективністю вкладень. Збільшення фінансування освітнього сектору супроводжується скороченням кількості зайнятих у секторі й падінням якості освітніх послуг.

«Інвестиційна» складова (витрати на розвиток) є вкрай низькою. Згідно з допоміжними рахунками освіти (дані за 2012 р.), *в структурі витрат на освіту 79% припадало на категорію «надання послуг» (фактично — на зарплату)*. На категорію «допоміжні витрати» («другорядна діяльність в межах закладів освіти») припадало 16% (медичні послуги, харчування, адміністративні послуги/комунальні, фінансові, відрядження, будівництво та ремонт). Решта — 5% («другорядна діяльність, пов'язана з навчанням» — трансферти населенню, стипендії, придбання підручників тощо).

Іншою проблемою ефективності фінансування є «ножиці» між зростанням витрат на освіту й зменшенням кількості тих, що навчається. У 2007–2012 рр., згідно з допоміжними рахунками, середні

витрати на одну особу, що навчається, зросли з 5,794 грн. (1,147 USD) до 13,513 грн. (1,691 USD).

Впродовж 2000-х років збільшувалося бюджетне фінансування всіх галузей освітнього сектору (див. Таблицю 3), водночас дедалі гострішою ставала проблема ефективності використання бюджетних коштів: вартість навчання й обсяг витрат на одного учня неухильно зростають, якість освіти неухильно знижується.

На першому місці за обсягом частки у зведеному річному освітньому бюджеті перебуває середня освіта (36,2% в 2000 р. і 42,3% в 2014 р.). Зростання витрат у 2000–2013 рр. на загальну середню освіту вдесятеро (в перерахунку на долари США) супроводжувалось драматичним скороченням кількості учнів (майже на 40%), і відповідно — зниженням ефективності витрат. Середні витрати на одного учня у середній освіті склали 7,605 грн. (тут частка витрат батьків не піддається обчисленню через непрозорість). Саме в цьому секторі спостерігаються й найбільші територіальні диспропорції у фінансуванні: найдорожчим є утримання малокомплектних шкіл у сільській місцевості, тут вартість навчання в перерахунку на одного учня може перевищувати 25 000 гривень.

На другому місці за обсягом частки в освітньому бюджеті перебуває вища освіта, при цьому ця частка впродовж 2000-х зменшувалася: з 32,3% у 2000 р. до 28,5% у 2014 р. Обсяг фінансування вищої освіти за цей період збільшився майже всемеро (у перерахунку на долари США). Навчання одного студента коштувало у 2013 р. 10,528 грн., при цьому треба враховувати те, що принаймні половина витрат на навчання припадає на домогосподарства (оплата контрактної форми навчання).

Третє місце за обсягом витрат у зведеному бюджеті посідає дошкільна освіта: (11,1% у 2000 р. і 14,7% у 2013 р.). У перерахунку на долари США бюджет цього сектору зріс у 2000–2013 вдев'ятеро. Варто взяти до уваги, що дошкільну освіту фінансували переважно з місцевих бюджетів. У дошкільній освіті середній показник витрат — 7,583 грн. на дитину.

Найменший обсяг фінансування припадає на професійно-технічну освіту. В абсолютних цифрах фінансування ПТНЗ у 2000–2013 рр. зросло в дев'ять разів (у перерахунку на долари США), сектор

фінансується переважно через центральний бюджет (з 2014 р. — через субвенцію на підготовку робітничих кадрів). Тут спостерігається й найбільший середній показник витрат на учня (11,644 грн), при цьому кількість учнів тут скоротилася з 524,6 тис. у 2000 р. до 315,0 тис у 2014 р. Частка у зведеному бюджеті на профтехосвіту залишається майже незмінною — 6%.

Отже, з погляду ефективності використання бюджетних коштів найбільш проблемними є професійно-технічна і загальна середня освіта, при тому, що обидва сектори незмінно потерпають від недостатнього фінансування.

РОЗДІЛ IV. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД РІВНІВ ОСВІТИ

ДОШКІЛЬНА ОСВІТА

(i) **Загальні показники.** Впродовж 1990-х – початку 2000-х рр. основною тенденцією в системі освіти було екстенсивне споживання інфраструктурного та кадрового ресурсу, створеного за часів СРСР. Загальна кількість дошкільних навчальних закладів (ДНЗ) зменшилася з 24,500 в 1990 р. до найнижчої позначки 14,900 в 2004 р. З 2005 р. цей показник поступово збільшується: у 2013 р. кількість ДНЗ досягла 16,700. Відповідно, кількість дітей у ДНЗ скоротилася з 2,428,000 в 1990 р. до найнижчої позначки у 968,000 у 2001 р. З того часу кількість дітей у дитсадках зростає. У 2013 р. цей показник сягнув 1,471,000.

До 2005 р. кількість місць у дитячих садках перевищувала попит на них: 1,056,000 місць при 1,032,000 дітей дошкільного віку. Після 2005 р. спостерігається дедалі більша розбіжність між попитом на послуги ДНЗ і кількістю місць у них. Передумовою перевищення попиту над пропозицією стали позитивні тенденції в народжуваності, які, у свою чергу, великою мірою визначалися економічним зростанням у 2003–2008 рр. і демографічною політикою держави (цільова державна фінансова підтримка народжуваності): в 2003–2008 рр. коефіцієнт народжуваності в Україні збільшився на 30%, переважно в містах.

(ii) **Доступність дошкільної освіти.** Середній показник частки дітей дошкільного віку, які відвідують комунальні дошкільні навчальні заклади (ДНЗ), знизився з 57% у 1990 р. до 38% в 1998 р. З того часу цей показник збільшується — у 2013 р. він сягнув 72% у містах і 42% у сільській місцевості.

У 2005–2013 рр. кількість дітей, що відвідують ДНЗ, збільшилася майже наполовину — з 1,032,000 до 1,471,000, а кількість місць — з 1,056,000 до 1,236,000. Виникла диспропорція між попитом

і пропозицією: в середньому по країні співвідношення охочих відвідувати ДНЗ і кількістю наявних місць складає 119:100 (2013).

Найбільша диспропорція спостерігається в таких областях як: Львівська (145:100), Волинська (141:100), Рівненська (137:100), Закарпатська (134:100), Івано-Франківська (131:100), Полтавська (130:100), Чернівецька (126:100), Запорізька (122:100), а також у Києві та Київській області (122:100 і 129:100 відповідно).

Ця проблема є характерною переважно для міст. У сільських районах спостерігаємо зворотне співвідношення: кількість місць у ДНЗ перевищує кількість дітей, що їх відвідують. Утім, і тут є тенденція до збільшення частки дітей дошкільного віку, що відвідують ДНЗ: з 56 на 100 місць у 2000 р. до 92 на 100 місць в 2013 р. Якщо ця тенденція утримається, можна прогнозувати виникнення майбутнього дефіциту місць у дитячих садках на селі теж.

Зростання попиту на послуги дошкільної освіти посилило соціальну напруженість. Доступність дошкільної освіти в державному секторі перетворюється на гостру соціальну проблему та породжує корупційні ризики й практики: хабарництво при прийомі, стягування «неформальних» платежів, нецільове використання приміщень тощо.

(iii) Якість і наявність кваліфікованого персоналу. У 2013р. з 360,540 вакансій було укомплектовано 351,289. Дефіцит кадрів стосується найбільш кваліфікованої частини персоналу — педагогів, вихователів (2/3 незайнятих вакансій припадає саме на них).

У секторі дошкільної освіти експерти вказують на такі основні проблеми: старіння кадрів у ДНЗ (у 2013 р. 63% педагогічного персоналу належало до вікової категорії 35–60 років, 31% — до 35 років); критичний гендерний дисбаланс (98% педагогічного та адміністративного персоналу — жінки). До цього додається низький професійний рівень нових кадрів (недавні випускники), брак профільних фахівців (дефектологи, психологи). Основною причиною цих проблем вважається низька заробітна платня та відповідний соціальний статус працівників ДНЗ. Це загострює дефіцит молодих кваліфікованих кадрів і посилює навантаження на працівників зі стажем, які змушені працювати на 1,5–2 ставки.

(iv) Якість послуг. Систематичний моніторинг якості дошкільної освіти, визначення відповідних її показників є проблематичним як через брак методології, так і через обмеженість доступних даних. У 2010–2013 рр. Інститут інноваційних технологій і змісту освіти здійснював моніторинг стану і розвитку системи освіти дітей старшого дошкільного віку, проте опубліковані результати не дають уявлення про якість дошкільної освіти (<http://iitzo.gov.ua/monitorynhove-doslidzhennya-stanu-i-rozvytku-systemy-osvity-ditej-starshoho-doshkilnoho-viku/>)

Дослідження, проведені громадськими експертами (Європейська дослідницька асоціація http://eura.org.ua/wp-content/uploads/2010/01/ERA_-Діагностика-сектору-дошкільної-освіти_аналітичний-звіт_лютий-20131.pdf) та Громадська соціальна рада (http://socrada.org/wp-content/uploads/2013/08/Doslidgennya_2013.pdf), засвідчують невдоволеність батьків якістю освітніх послуг в комунальних ДНЗ. Претензії стосуються передусім якості та професіоналізму персоналу, забезпеченості новітніми навчальними матеріалами й методиками, якістю медичного та санітарного контролю.

ЗАГАЛЬНА СЕРЕДНЯ ОСВІТА

(i) Загальні показники. У 1990-ті роки та особливо з середини першого десятиліття 2000-х у секторі спостерігалось драматичне зниження як кількісних, так і якісних показників. Кількість загальноосвітніх навчальних закладів (ЗНЗ) скоротилася з 21,825 у 1990 р. до 19,294 у 2013/14 н.р. Кількість учнів — з 7,131,791 до 4,203,978 (на 42%). Водночас кількість учителів зменшувалася набагато повільніше: з 537,067 у 1990 р. до 508,235 у 2013/14 н.р. (зменшення на 6%). Це спровокувало серйозну диспропорцію у співвідношенні учень-учитель, особливо в сільській місцевості, що у свою чергу призвело до зростання неефективності фінансування середньої освіти.

У 2013/14 н.р. у 6,827 міських ЗНЗ навчалось 2,915,065 учнів (в середньому 427 на одну школу), в сільських районах: 1,288,913 учнів навчалось в 12,467 ЗНЗ (в середньому 103 на одну школу). У 2013/2014 н.р. співвідношення учитель-учень у міських ЗНЗ в середньому по країні складало 1:11, у сільській місцевості 1:6. У 2014/15 н.р. це співвідношення загалом по країні складало 1:8.

Сектор приватної освіти в системі загальної середньої освіти є мікроскопічним. Приватних шкіл приблизно 1 % від загальної кількості ЗНЗ. Це 199 шкіл, де навчається 19,501 учень та працює 4,360 освітян (2013 р.). Приватний сегмент у шкільній освіті зростав у 1995 – 2005 рр., але з 2006 р. він повільно зменшується переважно через нерівні «правила гри» на ринку освітніх послуг: влада досі розглядала приватні школи як об'єкт фіскальної дискримінації, бюджетних коштів на виконання Державного стандарту загальної середньої освіти приватні ЗНЗ не отримують. Батьки учнів приватних ЗНЗ змушені сплачувати за шкільну освіту двічі — через податки, з яких фінансується освіта, та додатково шляхом оплати за навчання. Зазвичай, приватні школи надають кращі умови для навчання, проте системних досліджень, які б підтвердили кращі результати навчально-освітньої діяльності приватних ЗНЗ, не було проведено.

(ii) Стан матеріальної бази та інфраструктури. У 2013/14 н.р. 1,510 шкіл потребували капітального ремонту, 191 шкільна будівля перебувала у критичному (аварійному) стані. 1600 сільських шкіл не мають центрального опалення або місцевої котельні, 1651 не має централізованого водопостачання. Соціально-економічна криза та війна на сході країни, з одного боку, звужують можливості для покращення ситуації, з іншого — додають складнощів: за даними МОН (червень 2015) на територіях Луганської та Донецької областей, підконтрольних українському уряду, потребували ремонту або повного відновлення 65 середніх шкіл, 37 дошкільних навчальних закладів, 10 закладів профтехосвіти. Загальні витрати на відновлення оцінюються в 160 мільйонів гривень.

Комп'ютери та ІТ. У 2014 р. 17,379 шкіл мали 296,334 комп'ютери, 15% з них використовує адміністрація, близько 2% – бібліотеки. Понад 57% шкільних комп'ютерів було придбано більш, ніж 5 років тому, 12% було в неробочому стані. Згідно з Моніторинговим дослідженням (інтерв'ю з учителями, 2012-2013 рр.) Інституту інноваційних технологій і змісту освіти (ІТЗО), частка вчителів, які використовували комп'ютерні технології в навчальній діяльності на постійній основі, складала від 25% до 35% (<http://iitzo.gov.ua/>

monitorynhove-doslidzhennya-stanu-vprovadzhennya-informatsijno-komunikatsijnyh-tehnolohij-u-zahalnoosvitnih-navchalnyh-zakladah-u-2012-2015-rokah/).

Лабораторії та спеціалізовані кабінети. Станом на 2013 р. у школах України було: 11,163 математичні класи, 11, 830 кабінетів фізики, 9, 995 кабінетів хімії, 10, 147 кабінетів біології, 9, 956 кабінетів іноземних мов. Згідно з моніторинговим дослідженням ІТЗО, у 2013 р. тільки чверть кабінетів і лабораторій (біологія, хімія, фізика) було забезпечено сучасними засобами навчання та обладнанням. Лише 788 кабінетів іноземних мов було укомплектовано спеціалізованими аудіо-засобами. Забезпечення кабінетів хімії основними, найнеобхіднішими засобами навчання та витратними матеріалами варіюється від 10% до 39% шкіл (у повній комплектації) і від 19 до 27% (часткова комплектація), забезпечення фізичних класів і кабінетів коливається від 2% до 38% (у повній комплектації) та від 6% до 36% (часткова комплектація). Лише 6% біологічних кабінетів було обладнано мультимедійними інтерактивними дошками, 10% — медіа-проекторами і 32% — столами для проведення експериментів. Згідно з зазначеним моніторинговим дослідженням, 70% директорів шкіл стверджували, що модернізація / ремонт спеціалізованих класних кімнат і лабораторій є найнагальнішою проблемою (<http://iitzo.gov.ua/monitorynhove-doslidzhennya-stanu-navchalno-metodychnoho-ta-materialno-tehnichnoho-zabezpechennya-predmetiv-pryrodnycho-matematychnoho-tsyklu-u-2012-2015-rokah-2/>).

(iii) Нерівність у доступі до якісної освіти. Традиційно сільські школи відстають від міських з точки зору розвитку інфраструктури та якості освіти: приміщення, обладнання, засоби навчання, фізичний доступ до школи, якість викладацького складу. Утім, конкретного системного та систематичного дослідження щодо нерівного доступу до якісної освіти за виміром «місто – село» досі проведено не було. Наявні статистичні дані (кількісні) не дозволяють здійснити якісний аналіз: фактично за усіма формальними кількісними показниками (кількість комп'ютерних класів, навчальних кабінетів, комп'ютерів, бібліотечних фондів тощо) сільська школа переважає міську (за рахунок великої

кількості малокомплектних і менших за розмірами шкіл). При цьому якість використання цих ресурсів є проблематичною.

Для демонстрації нерівного доступу до якісної освіти (освітніх послуг) можна використовувати деякі опосередковані дані. Наприклад, аналіз результатів зовнішнього незалежного тестування (вступних екзаменів до вищих навчальних закладів в 2009 – 2013 рр.) засвідчує, що випускники сільських шкіл незмінно складають більшість серед тих, хто склав тести з результатом нижчим за 150 балів (з 200), у той час як випускники міських шкіл складають більшість серед тих, хто складає тести на 150 балів і вище. У 2008 – 2014 рр., за даними Комітету з питань науки і освіти Верховної Ради України, частка випускників сільських шкіл і шкіл з малих міст, які досягли результату вище 175 балів (хороших і відмінних результатів), або зменшувалась, або залишалася незмінною (в залежності від предмету) – при тому, що складність тестів з року в рік зменшувалася http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article?art_id=57498&cat_id=44731#_нерівність_освітніх_результатів).

За експертними підрахунками (А. Забульоніс), співвідношення частки випускників міських і сільських шкіл, які склали іспити з найвищим показником, було таким:

Предмет	2008		2014	
	Місто	Село	Місто	Село
Математика	10%	6%	9%	5%
Історія України	12%	10%	12%	7%
Українська мова і література	13%	9%	10%	6%
Англійська мова	6%	3%	6%	3,5%

Нерівність у доступі до якісної освіти поступово набуває ще одного виміру, пов'язаного з соціальним і майновим розшаруванням у суспільстві. Радянська егалітарна модель освіти трансформується в модель диференціації за соціальним статусом: доступ до якості дедалі більше забезпечується наявністю матеріальних ресурсів у батьків,

освіта перетворюється на засіб посилення соціальної нерівності. Дедалі очевиднішою стає проблема якості освіти на периферіях великих міст.

(iv) Кадри. Найгострішою проблемою в цій сфері є «вимивання» кваліфікованих кадрів зі школи й пов'язане з цим загальне падіння професійного рівня учителів. Це, у свою чергу, пов'язане з радикальним зниженням соціального статусу вчителя: низький рівень доходів, припливна пенсія й професійна несвобода стали ознакою цієї професії.

Зарплата У 2014 р. середня зарплата вчителя складала 2,542 грн. (два місячних прожиткових мінімуми за станом на жовтень 2014 р.). Відповідно до чинного законодавства, середня зарплата учителів має бути не меншою за середню заробітну плату в промисловості (остання складала 4,034 грн. у 2014 р., тобто середня зарплата вчителя складала 63% від рівня, зазначеного у законодавстві). Зарплата учителів є також нижчою, ніж середня зарплата по країні (3,455 грн. у 2014 р. — відповідно — 73%). При цьому в 2014 р. індекс інфляції сягнув 124,9% (<http://index.minfin.com.ua/index/infl/?2014>). Низька зарплата й відповідні соціальні стандарти призводять до зубожіння вчителів, обмежують приплив молодих мотивованих викладачів, провокують перенавантаження учителів і, в кінцевому випадку, зумовлюють дедалі швидше старіння учительського контингенту.

За даними опитування Фонду ім. І. Кучеріва «Демократичні ініціативи» (червень 2015 р.), серед учителів 52,1% — зовсім не задоволені рівнем оплати їхньої праці та 36,9% — переважно не задоволені. Статус учителя зовсім незадовільним вважають 41,4%, а переважно незадовільним — 41%.

Усе це прямо позначається на якості освітніх послуг, не кажучи про колосальні моральні збитки для суспільства.

Старіння персоналу У 2004-2011рр. у середній освіті частка вчителів у віці 50–54 роки збільшилася зі 112,491 (11,7%) до 130 581 (13,5%). Частка вчителів вікової групи 55-59 років також збільшилася з 85,321 (8,8%) до 101,544 (10,5%). У 2013 р. за даними уряду 80 тис. вчителів (близько 17%) належали до групи людей пенсійного віку. За п'ять років за умови збереження такої тенденції частка вчителів пенсійного віку може зрости щонайменше на 10%. Таке «старіння» педагогічного

персоналу шкіл зумовлене передусім соціальними чинниками: низькою пенсією, через що вчителі пенсійного віку воліють залишатися в школі й отримувати зарплату, зменшенням притоку молодих кадрів, гендерним дисбалансом.

У 2013 – 14 р. 25 педагогічних університетів та 5 педагогічних інститутів України випустили 50,533 дипломованих фахівців (75% — жінки), а 36 педагогічних коледжів — 6,491 фахівців (82% жінок). Враховуючи, що в середньому в країні направлення на роботу за фахом отримують 27% випускників, що навчалися коштом держзамовлення, можна припустити, що в ідеальному варіанті саме стільки випускників педагогічних ВНЗ і коледжів можуть потрапити до шкіл. Загальнонаціонального моніторингу працевлаштування випускників педагогічних навчальних закладів не існує.

Система підготовки і післядипломної освіти Якість освітнього персоналу значною мірою зумовлюється і застарілою системою педагогічної освіти та підвищення кваліфікації. В Україні є 23 вищі навчальні заклади, назва яких містить слово «педагогічний». До них можна додати щонайменше півтора десятки «класичних» національних університетів, які до перейменування в «національні» були педагогічними ВНЗ. Враховуючи загальні тенденції у вищій освіті (зниження якості, моральне старіння інфраструктури і фізичне старіння професорсько-викладацького складу), можна припустити, що і в педагогічних ВНЗ спостерігається зниження якості освіти.

Рівень підготовки вчителів у педагогічних ВНЗ важко оцінити за браком відповідних методик та досліджень, однак якість випускників педагогічних ВНЗ, які йдуть працювати до шкіл, викликає дедалі більше незадоволення з боку адміністрації загальноосвітніх навчальних закладів. Варто зазначити, що низький соціальний статус педагогічних професій призводить до ситуації, коли до педагогічних ВНЗ йдуть абітурієнти, які заздалегідь не планують в подальшому працювати вчителями.

Система післядипломної педагогічної освіти (кожна область має свій Інститут післядипломної педагогічної освіти) також потребує радикального оновлення, передусім, подолання монополії державних інститутів, урізноманітнення форм підвищення кваліфікації педагогічних

працівників. Наразі наявна система післядипломної педагогічної освіти забезпечує переважно виконання формальної функції, але не головного завдання — систематичного підвищення кваліфікації педагогічних кадрів з правом для педагога самостійно обирати навчальний заклад, форму навчання, програму та викладачів.

(v) Зміст середньої освіти. Експерти зазначають дві основні проблеми, пов'язані зі змістом: надмірність «академічного» компоненту та перевантаження шкільних програм і підручників. У старшій школі викладають два десятки предметів, з яких майже третина — одну годину на тиждень. Норми навчального навантаження в початковій школі не відповідають санітарно-гігієнічним вимогам, в основній школі навчальне навантаження з 2004 по 2011 рр. зросло на 420 годин на рік — без будь-якого раціонального обґрунтування доцільності. (<http://gazeta.dt.ua/EDUCATION/u-zmist-shkilnoyi-osviti-mayut-vidbutisya-zmini-.html>) За даними дослідження Національної Академії педагогічних наук України (НАПНУ), у 2013 р. середньодобова кількість уроків перевищувала гранично допустиме навантаження у молодших класах на 13–15%, середніх — на 5–14%, старших — на 15% ([http://www.undip.org.ua/upload/tmp/Про зміст загальної середньої освіти.pdf](http://www.undip.org.ua/upload/tmp/Про_зміст_загальної_середньої_освіти.pdf)).

Дискусії щодо переорієнтації змісту навчання в середній школі на здобуття компетентностей та розвантаження навчальних планів і програм тривають щонайменше останніх 10–15 років, але не призводять до конкретних практичних результатів. Очікування від запровадження 12-річного циклу повної середньої освіти не виправдалися: «компетентнісний» підхід залишається радше декларацією, ніж системною ознакою. Навіть у початковій школі, де має бути закладено основи компетентнісного підходу, досі залишаються неузгодженими «внутрішні й зовнішні суперечності» між вимогами такого підходу й новою редакцією Державного стандарту освіти та навчальними програмами ([http://www.undip.org.ua/upload/tmp/Про зміст загальної середньої освіти.pdf](http://www.undip.org.ua/upload/tmp/Про_зміст_загальної_середньої_освіти.pdf)).

Найочевиднішим індикатором проблем зі змістом освіти є стан справ з підручниками та засобами навчання: фактично всі експерти погоджуються з висновком про те, що якість українських підручників

і їхній зміст не відповідають сучасним вимогам (<http://iro.org.ua/ua/main/research/2>). Хронічною хворобою державної системи забезпечення підручниками стала їх невчасна доставка до шкіл.

Головною проблемою є відсутність навіть планів системної реформи змісту середньої освіти. В рамках проекту українського уряду і Світового банку «Рівний доступ до якісної освіти» (2006–2010 рр.) було розпочато підготовку до впровадження масштабної реформи, зокрема, створення національного куррікулуму (http://www.ibe.unesco.org/AIDS/doc/Braslavski_curriculum_RU.pdf), однак проект було закрито. Утім, є шанс, що в проекті нової редакції ЗУ «Про освіту» з'являться норми, пов'язані з масштабною реформою змісту освіти.

(vi) Моніторинг якості. В Україні де-факто відсутня сучасна ефективна система моніторингу якості освіти. Немає стандартизованої системи збору інформації, чітких індикаторів для вимірювання якісних показників. Бракує фахівців з вимірювання якості. Наявні методи контролю якості є неефективними й не дають чіткої, прозорої картини. (http://www.timo.com.ua/sites/default/files/materials/Analit_dopovid_ctt_.pdf) Запроваджена в 2008 р. система зовнішнього незалежного оцінювання від самого початку функціонувала переважно як антикорупційний запобіжник, але великі масиви даних, що було зібрано під час вступних кампаній, майже не використовуються для аналізу якості освіти, є й проблеми з методологією використання цих масивів. Україна не бере участі в міжнародних програмах оцінювання освітніх досягнень учнів (PISA), якості читання і розуміння текстів (PIRLS). У 2007 р. і 2011 р. Україна взяла участь у міжнародній програмі вивчення якості навчання математиці та природничим наукам (TIMSS) — результати, які навіть в країнах «третього світу» зазвичай стають предметом пильної уваги еліт та виходять на рівень загальнонаціональної дискусії, в Україні стали хіба що об'єктом окремого експертного огляду (<http://education-ua.org/ua/analytics/68-osnovni-rezultati-mizhnarodnogo-porivnyalnogo-doslidzhennya-yakosti-prirodnicho-matematichnoji-osviti-timss-2011>). Після 2011 р. Україна «випала» з TIMSS (чергове дослідження відбувається 2015 р.) і має перспективу й надалі залишатися поза дослідженнями PISA, PIRLS.

Відсутність загальнонаціональної системи моніторингу якості освіти є однією з найбільш кричущих проблем, яка потребує негайного розв'язання. Без запровадження такої системи чітке бачення основних напрямків реформи є вкрай проблематичним.

(vii) Освіта дітей з особливими потребами. За інформацією, яку наводить неурядова організація «Крок за кроком», кількість дітей з інвалідністю складала 165121 (дані Міністерства соціальної політики України, зазначені у «Национальном докладе о принятых мерах, направленных на осуществление Украиной обязательств в рамках Конвенции о правах инвалидов» від 30.06.2015 <http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category>).

За даними Державної служби статистики України станом на 01.01 2014 р. в країні нараховувалося 85053 дитини з особливими потребами, серед них 8519 дітей з інвалідністю отримують освіту в дошкільних навчальних закладах різних типів; 65721 дитина з особливими потребами, в тому числі з інвалідністю, — у системі загальної освіти (спеціальні школи-інтернати, інклюзивні та спеціальні класи у загальноосвітніх навчальних закладах, індивідуальна форма навчання); 5506 осіб з особливими потребами здобувають професійно-технічну освіту у професійно-технічних училищах у загальних та спеціальних групах; 19573 студентів з інвалідністю навчалося у вищих навчальних закладах України.

У 2012 р. уряд затвердив Концепцію державної цільової програми «Національний план дій з реалізації Конвенції ООН про права інвалідів на період до 2020 року». Концепція була схвалена без забезпечення відповідним фінансуванням, тому залишається декларативним документом.

Україна не має міжгалузевої статистики про кількість дітей з особливими освітніми потребами.

Понятійний апарат залишається неузгодженим і не дає можливості розуміти, про яку групу дітей /осіб йдеться.

Згідно з міжнародними критеріями, діти /особи з особливими освітніми потребами — це особи, які «потребують постійної чи тимчасової підтримки в освітньому процесі..».

До цієї групи належать особи з інвалідністю, з певними функціональними порушеннями, біженці, тимчасово переміщені особи, представники національних меншин та інші.

Наразі відсутня міжгалузева взаємодія, яка б уможливила надання всебічної медичної, психолого-педагогічної послуги дітям з порушеннями психічного та фізичного розвитку на ранній стадії.

Україні бракує фахівців (корекційних педагогів, соціальних працівників, психологів), які б працювали з дітьми з особливими потребами в системі загальної освіти.

Існує й проблема готовності педагогів працювати з цими дітьми в умовах загальноосвітнього навчального закладу. Рівень фінансування програм, покликаних забезпечити дітей з обмеженими потребами реабілітацією, недостатній. Інклюзивна освіта й надалі залишається серйозною проблемою (http://eura.org.ua/?page_id=69).

ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНА ОСВІТА

(і) Контекст. Структуру професійно-технічної освіти було сформовано під потреби радянської економіки. Зміни в економіці, що відбулися впродовж 1990-х – 2000-х рр., супроводжувалися лише частковим пристосуванням профтехосвіти до нових ринкових умов.

Система професійно-технічної освіти України переживає затяжний занепад. Загальна кількість навчальних закладів профтехосвіти (ПТНЗ) скоротилася з 1,246 у 1990 р. до 968 у 2013 р. Відповідно, кількість студентів за цей період скоротилася з 643,400 до 391,200 (<http://www.ukrstat.gov.ua/>). Частково таке зменшення відбулося за рахунок перетворення установ профтехосвіти на підрозділи вищих навчальних закладів, частково — за рахунок «перепрофілювання» ПТНЗ на заклади вищої освіти. Наприклад, у 2010 р. у 127 ПТНЗ 17,170 випускникам було видано дипломи «молодшого спеціаліста» (замість дипломів кваліфікованих робітників) (<http://education.unian.ua/460085-ptu-shtampuyut-bezrobotnih-za-3-milyardi-na-rik-kudi-divitsya-minosviti.html>)

Збільшення кількості вищих навчальних закладів і суттєве розширення можливостей отримання дипломів про вищу освіту значно зменшили привабливість навчання в ПТНЗ. Професійно-технічна

освіта, яка й до цього розглядалася споживачем як другорядна, фактично стала резервним варіантом для тих, хто не вступив до ВНЗ.

За даними МОН, у 2013 – 14 н.р. співвідношення студентів вищих навчальних закладів до студентів ПТНЗ складало 5,2:1. Цього ж року кількість осіб, що навчалися у ВНЗ III-IV рівня акредитації, у розрахунку на 10,000 населення складала 452 особи, а тих, що навчалися в ПТНЗ — 86 осіб.

(ii) Низька ефективність. Держава фінансує професійно-технічну освіту на засадах державного замовлення надалі, як і в радянські часи, через центральні органи державної влади (у 2013 р. понад 97% учнів отримували професійну освіту державним коштом). При цьому запит на державне замовлення формується «від досягнутого» — з розрахунку на кількість наявних місць в закладах профтехосвіти.

Це спотворює загальну картину попиту на кваліфікованих робітників, значно ускладнює вплив роботодавців на процес формування держзамовлення й створює сприятливі передумови для відстоювання корпоративних інтересів керівників закладів ПТНЗ.

За даними парламентського комітету з питань науки і освіти (2011 р.), більше 50% випускників професійно-технічних училищ залишають свої робочі місця після першого року роботи (http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article?jsessionid=F133D67402E8924253AC91B33E334DCA?art_id=49950&cat_id=44731). За даними ПТЗО (2013р.), 86% студентів ПТНЗ планували працювати відповідно до обраної спеціальності (<http://proftekhosvita.org.ua/uk/news/details/6789/>). Проте доступних даних стосовно динаміки працевлаштування випускників ПТНЗ дуже мало, вони не складають системи і важко піддаються порівнянню через відсутність єдиної методики збирання та аналізу. З 2009 р. у суспільстві точаться дискусії щодо неефективності системи профтехосвіти та її невідповідності вимогам і запитам ринку праці, однак реальних системних зрушень так і не відбулося.

(iii) Матеріальна база, інфраструктура, кадри. Матеріальна база та засоби навчання закладів профтехосвіти перебувають у критичному стані. У 2011 р. близько 60% устаткування, необхідного для навчання,

мали термін використання більше 20 років, 36% — до 20 років, 4% — менше, ніж 10 років. Наявна система фінансування профтехосвіти виключає можливості оновлення основних фондів та інфраструктури. При цьому середня заробітна платня є низькою навіть для освітнього сектору (у 2011 р. вона складала 1850 грн).

Попри це, кількість педагогічних працівників роками залишається незмінною й навіть зростає: 46,3 тис. у 2010 р., 49,7 у 2014р. — при скороченні учнів за ті ж роки з 433,5 тис. до 315,6 тис. Кількісне співвідношення «викладач — учень» у цьому секторі дорівнює 1:6.

ВИЩА ОСВІТА

Упродовж 1990-х – початку 2000-х рр. головною тенденцією в цьому секторі було його фізичне збільшення. Кількісне зростання супроводжувалося зниженням якості освітніх послуг, потужною комерціалізацією вищої освіти, наростанням симптомів «дипломної хвороби»: орієнтацією споживачів передусім на отримання диплома. Екстенсивний розвиток цього сектору зумовлювався як реальними потребами суспільства та економіки (розвиток комунікаційних та інформаційних технологій, реструктуризація економіки), так і кон'юнктурними чинниками, які мали штучний характер: схиблені уявлення про суспільний престиж вищої освіти та диплома, поява ринково привабливих спеціальностей (юристи, економісти).

Кількість ВНЗ I – IV рівня акредитації та студентів у них

	1990/91	1995/96	2000/01	2005/06	2010/11	2013/14
Загальна кількість ВНЗ	891	1037	979	951	854	803
Кількість приватних ВНЗ	–	111	163	202	188	167
Кількість студентів	1,638,000	1,540,498	1,930,945	2,709,161	2,491,300	2,052,678

Держава гарантує право на отримання вищої освіти, але не повністю забезпечує його фінансово. У 2013-14 р. частка студентів, які отримували вищу освіту за рахунок держбюджету (державне замовлення), складала 42,6%, коштам місцевих бюджетів — 4,7%, коштам фізичних осіб — 52,3%. Студенти-контрактники перетворилися на важливе джерело фінансування вищої школи, тобто де-факто ВНЗ «державної форми власності» більше, ніж наполовину, фінансуються коштами приватних осіб.

Список найпоширеніших проблем вищої освіти загальновідомий:

- зниження рівня якості — про це сигналізують всі учасники процесу, їхня думка підтверджується соціологічними опитуваннями. Однак загальнонаціональна система моніторингу і контролю якості вищої освіти поки що відсутня;
- застаріла матеріальна база та інфраструктура;
- слабкий зв'язок з ринком праці та неефективне використання коштів державного замовлення; http://www.cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/055/original/Report_CSR_finance_HEI.pdf?1410506631. У 2013-14 р. 156,473 (27%) випускники ВНЗ отримали направлення на роботу, з них 138,604 (88%) навчалися державним коштом;
- брак інституційної та академічної автономії ВИШів (формально оновлений Закон України «Про вищу освіту» значно розширює права і свободи університетів, однак виникли щонайменше дві проблеми: перша — переведення положень закону в конкретні підзаконні акти, регламенти та процедури; друга — небезпека використання засад автономії корпоративними групами інтересу, зокрема вищою університетською адміністрацією;
- брак прозорості в розподілі бюджетних коштів (держзамовлення). Нещодавно МОН України внесло зміни в процедуру розподілу, що зробило процес прозорішим, однак рівень реальної змагальності залишається низьким. Постає питання про відмову від державного замовлення в його нинішньому вигляді;
- низька заробітна платня професорсько-викладацького персоналу та його швидке старіння. Вибіркові дослідження доходів викладачів ВИШів показали, що за станом на вересень 2013 р. 43%

викладачів отримували зарплату менше 3000 грн. на місяць (<http://www.cedos.org.ua/uk/osvita/vykladannia-v-ukraini-poklykannia-chy-chorna-robota>);

- низька академічна мобільність: як внутрішня (в межах України), так і зовнішня (навчання і стажування за кордоном). Щоправда, останніми роками постійно зростає кількість студентів, що виїжджають на навчання за кордон, але це пов'язано не так з академічною мобільністю, як з еміграційними настроями;
- корупція та академічна нечесність. Соціологічні дослідження фіксують незначне зменшення корупційних практик у 2014–2015 рр., але вища школа й надалі залишається школою корупції та академічної нечесності. У березні 2015 р. 41% опитаних студентів зазначили корупційні дії як спосіб швидкого вирішення проблем, пов'язаних з навчанням (http://www.dif.org.ua/modules/pages/files/1435401343_3596.pdf). За даними загальноукраїнського опитування (весна 2015 р.), 90% студентів вдаються до плагіату (<http://www.ukrinform.ua/ukr/news/2074386>) .

Водночас саме вища освіта була об'єктом найбільшої кількості реформаторських ініціатив, серед яких: вступ до Болонського процесу (2005 р.), запровадження зовнішнього незалежного оцінювання при вступі до ВНЗ (2008 р.), спроби експериментального запровадження університетської автономії (2006–2009 рр.), ухвалення нової редакції закону «Про вищу освіту» (2014 р.).

Утім, ці спроби наражалися на опір системи, середовища та груп інтересу/впливу (ректори, адміністрація ВИШів, центральна та місцева бюрократія). Запровадження деяких реформаторських ініціатив «згори» іноді відверто, адміністративно-директивними методами, нерідко спотворювало реформаторські зусилля. Запровадження принципів Болонського процесу перетворилося на імітацію, зовнішнє незалежне оцінювання значно зменшило корупцію при вході у вищу освіту, але, натомість, розквітла корупція всередині ВИШів (іспити, заліки), запровадження університетської автономії збільшило обсяг повноважень університетської адміністрації, але не сприяло розвиткові університетського самоврядування.

Нещодавні результати виборів до Національної агенції з якості вищої освіти продемонстрували контр-реформістські можливості груп інтересу в університетському середовищі, а постійні спроби легалізувати сертифікати ЗНО минулих років для вступу до ВИШів у поточній вступній кампанії доводять, що опір реформам у секторі буде потужним.

РОЗДІЛ V. ПІДСУМКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗМІН

(i) **Підсумки.** Упродовж усього періоду існування незалежної України в освітньому секторі накопичувалися численні проблеми системного характеру. Розвиток освітнього сектору відбувався переважно екстенсивним шляхом, якісні зміни мали переважно негативний зміст. **Застаріла система освіти не відповідає потребам економічного, соціального і культурного розвитку України.** Значною мірою її нинішній стан є ілюстрацією розвитку за сценарієм *path dependency* (залежність від попереднього шляху), в якому інституційна модель, способи думання і дії попередньої системи постійно відтворюються в сучасних практиках. Розбіжність між суспільними очікуваннями та реальними результатами зростає і призводить до дедалі більшого незадоволення і недовіри.

Більшість проблем української освіти напряму чи опосередковано спричинено факторами, які перебувають поза її межами. Низький рівень зарплатні й занепад соціального статусу вчителів і викладачів ВИШів передусім пов'язані з низькою продуктивністю економіки країни (при цьому низький рівень розвитку економіки також може бути наслідком відсталості освітньої системи). У 2014 р., за даними Світового банку, показник ВВП на душу населення в Україні склав 3082 доларів США, тим часом, як в Росії він становив 12,735, в Білорусі — 8,040, в Грузії — 3,670, в Молдові — 2,233, в Польщі — 14,422 (<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>). Другою головною причиною можна вважати неефективний державний менеджмент і, відповідно, нераціональне використання наявних коштів в освітньому секторі.

Проблема неефективного управління освітньою системою не може бути розв'язана без змін у загальнодержавній системі управління і реформи державного менеджменту, децентралізації і дерегуляції. Неефективне фінансування освітньої системи неможливо зробити

ефективним без радикальних змін у загальнонаціональній бюджетній політиці.

Діям основних державних гравців у сфері освітньої політики бракує узгодженості. Нинішня влада потрапила у надзвичайно складну ситуацію, коли реформи доводиться розробляти і здійснювати «на ходу» практично в усіх сегментах суспільства, за умов війни на сході країни, стрімкого падіння внутрішнього валового продукту і в умовах загострення соціальних проблем.

Наразі в державному секторі сформувалося *чотири основних центри, які артикулюють більш-менш виразні програми змін в освіті*: Президент України та його адміністрація (АП), Уряд України — Кабінет міністрів (КМ), Комітет Верховної Ради з питань науки та освіти та власне Міністерство освіти і науки.

У програмі **Президента України** «Стратегія 2020» освіта під гаслом «освітня реформа» згадується в розділі «Відповідальність». У частині, присвяченій індикаторам реформи, зазначено два головних показники: 1) 75% випускників шкіл у 2020 р. володіють двома іноземними мовами на рівні, який засвідчується міжнародним сертифікатом; 2) Україна входить у список перших 50 країн за результатами міжнародного дослідження навчальних досягнень учнів PISA (<http://reforms.in.ua/Content/download/Strategy2020updEN.pdf>).

Уряд України презентував свою програму діяльності у грудні 2014 р. (її ухвалено Верховною Радою) — освітня реформа є складовою цієї програми під гаслом «підвищення якості освіти». Програма включає такі пункти:

- реалізація Закону України «Про вищу освіту» шляхом:
 - встановлення нових правил акредитації та ліцензування навчальних закладів;
 - створення незалежної системи оцінювання якості вищої освіти;
 - забезпечення фінансової автономії вищих навчальних закладів;
 - забезпечення відповідності державного замовлення реальним потребам ринку праці;

- реформування дошкільної, середньої, професійно-технічної, позашкільної освіти згідно з європейськими стандартами шляхом розроблення та сприяння прийняттю в новій редакції Законів України «Про освіту» та «Про професійно-технічну освіту» (перше півріччя 2015 р.);
- інтеграція науки та освіти, створення технологічних та наукових парків, перехід до фінансування наукових досліджень на проектній основі шляхом розроблення та сприяння прийняттю у новій редакції Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (перше півріччя 2015 р.) (<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/26-19#n7>).

Верховна Рада України. Профільний комітет ВРУ бере активну участь у розробці освітнього законодавства, яке має створити концептуальну та правову рамку для освітньої реформи. У вересні 2015 р. було ухвалено нову редакцію Закону України «Про вищу освіту». У червні 2015 р. робоча група при Комітеті оприлюднила проект нового закону України «Про освіту», який було передано Міністерству освіти і науки для подальшого опрацювання, в опрацюванні в Комітеті знаходиться «Закон про наукову і науково-технічну діяльність». Комітет ВРУ з питань науки та освіти є, крім іншого, місцем, де перетинаються політичні й корпоративні амбіції різних груп інтересів та впливів.

Освіта стала предметом уваги *парламентської коаліції* «Європейська Україна», зокрема в коаліційній угоді під гаслом «Якісна освіта і справедливий доступ до неї» зазначено декілька важливих принципових положень щодо стратегічних завдань освітньої реформи:

- ухвалення нової редакції базового закону «Про освіту»;
- децентралізація системи управління освітою;
- запровадження 12-річної повної середньої освіти;
- зміна в системі оплати учителів з впровадженням системи стимулів для професійного зростання;
- поширення зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти на різних рівнях освіти;
- запровадження державно-приватного партнерства для розвитку навчальних закладів різних організаційно-правових форм;

- переорієнтація освіти на формування необхідних для життя ключових компетентностей;
- підвищення рівня вивчення англійської мови на всіх рівнях освіти;
- участь у міжнародних порівняльних дослідженнях якості освіти;
- збільшення охоплення дітей дошкільною освітою, зокрема через доступ до послуг піклування, родинного виховання, розширення спроможності дитячих садків усіх форм власності, доступності їх послуг;
- створення системи виховання відповідальних громадян з патріотичним і гуманістичним світоглядом у рамках дошкільної, шкільної та позашкільної освіти;
- запровадження технологій збереження здоров'я в освіті;
- поступове охоплення широкосмуговим Інтернетом усіх навчальних закладів України;
- створення на базі сільських шкіл соціально-культурних центрів місцевих громад;
- утвердження на основі Закону України «Про вищу освіту» реальної університетської автономії, підзвітності за результати роботи, розвиток наукових досліджень;
- забезпечення справедливого прозорого вступу та викорінення хабарництва у вищих навчальних закладах;
- внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині забезпечення автономних прав ВНЗ на використання зароблених ними коштів і грантів;
- запровадження принципу «гроші ходять за студентом», зокрема при розподілі державного замовлення;
- удосконалення мережі вищих навчальних закладів;
- розвиток професійної освіти, залучення роботодавців до всіх ланок організації освітнього процесу;
- ухвалення закону про професійну освіту;
- розробка Національної системи кваліфікацій;
- підтримка освіти дорослих для розширення життєвих можливостей громадян та підвищення їхньої мобільності на ринку праці (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15/paran2#n2>).

Міністерство освіти і науки досить виразно артикулювало наміри розпочати масштабну реформу освіти. Діяльність МОН розгортається в трьох напрямках: ліквідація корупційних схем і бюрократичних крайнощів попереднього керівництва; подолання кризових явищ в освіті, спричинених війною на сході країни та соціально-економічним спадом; формування передумов для системної реформи освіти. У липні 2014 р. для експертно-технічної допомоги МОН було створено Стратегічну дорадчу групу (СДГ), до складу якої входять українські та закордонні експерти, працівники МОН. Група підготувала Концепцію розвитку освіти на період 2015 – 2025 рр. (жовтень 2014 р.), на основі якої створено Дорожню карту освітньої реформи (за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»). Восени 2014 р. підготовлено Стратегію реформування вищої освіти в Україні до 2020 р. (за підтримки USAID). У березні 2015 р. МОН завершило підготовку до вступу України як асоційованого члена до програми ЄС Horizon 2020, а в липні 2015 р. Верховна Рада ратифікувала відповідну угоду.

Водночас сучасним спробам реформування освіти бракує системності, в програмах і гаслах основних суб'єктів освітньої політики часто присутні елементи популізму, висуваються нереалістичні завдання, ці програми нерідко виникають як відповідь на політично-кон'юнктурні виклики, розробка стратегій і програм часто-густо відбувається кулуарно, без консультацій з експертним та професійним середовищем.

Для системної трансформації української освіти необхідна реформа, яка має бути предметом суспільного консенсусу, розуміння того, що освіта — це один з основних важелів цивілізаційного поступу й економічного розвитку.

(ii) Готовність освітнього сектору до реформ. У вересні 2014 р. експерти Стратегічної дорадчої групи при МОН України здійснили комплексний аналіз політичних та суспільних чинників для оцінки політичної бажаності і реалістичності реформи в освітньому секторі за методикою Світового банку (<http://web.worldbank.org/archive/website00238I/WEB/PDF/HAGGARTY.PDF>)

На думку більшості експертів, рівень *політичної бажаності* освітньої реформи серед основних політичних акторів був і залишається *недостатньо визначеним*: попри наявність заяв і оприлюднення певних планів є незрозумілим, чи готові згадані актори на втрату політичного іміджу і капіталу внаслідок непопулярних дій, і чи є в них засоби та політична воля для реалізації реформи.

Так само *політична реалістичність* реформи залишається, на думку експертів, неясною. Політичним елітам бракує єдності в погляді на зміст і спрямованість реформ (ситуація з ухваленням законів освітнього блоку (розробка та проходження ЗУ «Про освіту», ЗУ «Про наукову і науково-технічну діяльність») це підтверджує), є висока можливість прихованого й відвертого опору реформам з боку різних груп — корумпованої бюрократії, тих, хто має тіньові доходи, пов'язані з дією окремих механізмів освітньої системи (частина адміністрації навчальних закладів, частина учителів та викладачів, репетитори), корпоративних груп (ректори) тощо. Проблематичним є також рівень довіри населення до влади, яка має запроваджувати реформу. Крім того, попри безпрецедентну публічність дій влади, особливо на центральному рівні, очевидним є відновлення тенденції до кулуарного, закритого розгляду стратегічно важливих питань — здебільшого це робиться під гаслом необхідності пришвидшення реформи. Дуже важливими чинниками, які підважують політичну реалістичність реформ, є брак впливу реформаторів у центрі на тих, хто має запроваджувати реформи на місцях та низька виконавча дисципліна у владних ієрархіях.

Інший важливий чинник — *політична тяглість (тривкість)* — також оцінюється експертами як непевний. Враховуючи розбіжності всередині влади та всю попередню історію змін влади залишається ймовірність того, що зміни у владі чи зміна влади призведе до скасування окремих компонентів реформи, зокрема тих, що мають системне значення. Приклад найбільш успішної реформи одного з системних сегментів освіти — зовнішнього незалежного оцінювання — засвідчує, що освітня політика має бути «поза політикою». Розробка системи ЗНО розпочалася за Л. Кучми, а її запровадження тривало впродовж каденції шістьох урядів, трьох міністрів освіти і науки, загалом система створювалася і тестувалася майже 9 років.

Головний висновок: політична бажаність, політична реалістичність та перспективи тривкості освітньої реформи і, відповідно, шанси на її реалізацію впродовж наступних десяти років залишаються на рівні 50/50.

ДОДАТКИ

Таблиця 1. Структура освіти України за МСКО 1997

Ступінь освіти за МСКО	Код ступеня освіти за МСКО	Тривалість навчання	Навчальні заклади
ПОЧАТКОВА ЗАГАЛЬНА ОСВІТА			
Допочаткове навчання	0	3-4 роки	Дошкільні навчальні заклади (ДНЗ)
Початкова освіта/ Перший етап базової освіти	1	4 роки	Загальноосвітні навчальні заклади 1 ступеня (1-3 (4) класи денних загальноосвітніх навчальних закладів)
СЕРЕДНЯ ОСВІТА			
Перший етап середньої освіти/ Другий етап базової освіти	2	5 роки	Загальноосвітні навчальні заклади 2 ступеня (5-9 класи денних і вечірніх загальноосвітніх навчальних закладів)
Другий етап середньої освіти	3 (3В)	2 роки	Загальноосвітні навчальні заклади 3 ступеня (10-11 (12) класи денних і вечірніх загальноосвітніх навчальних закладів), професійно-технічні навчальні заклади (ПТНЗ) де здобувають повну загальну середню освіту і кваліфікацію «кваліфікований робітник»
Післясередня, не вища освіта	4 (4В)	1 рік	ПТНЗ, в яких після здобуття повної загальної середньої освіти здобувають кваліфікацію «кваліфікований робітник»

Ступінь освіти за МСКО	Код ступеня освіти за МСКО	Тривалість навчання	Навчальні заклади
Перший етап вищої освіти	5A 5B		Вищі навчальні заклади (ВНЗ)_III-IV рівнів акредитації ВНЗ I-II рівнів акредитації
Вища освіта у ВНЗ I-II рівнів акредитації	5B	2-3 роки	ВНЗ I-II рівнів акредитації
Вища освіта у ВНЗ III-IV рівнів акредитації	5A	5-6 років	ВНЗ III-IV рівнів акредитації
Другий етап вищої освіти (аспірантура, докторантура) післядипломна освіта	6	3 роки	ВНЗ та наукові установи, що мають аспірантури, докторантури/ ВНЗ та інші навчальні заклади післядипломної освіти

Таблиця 2 Фінансування освіти України (2000 – 2014 рр.)*

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Зведений бюджет (млн)	7 085,5 UAH 1 359,9 USD	26 801,8 UAH 5 0659,4	79 826,0 UAH 10 003,3 USD	86 253,6 UAH 10 835,8 USD	101 560,9 UAH 12 726,9 USD	105 534,1 UAH 13 208,3 USD	100 105,6 UAH 12 528,9 USD
Частка в державному бюджеті (%)	14,7	18,1	21,1	20,7	20,6	20,8	19,1
Частка ВВП (%)	4,2	6,1	7,4	6,6	7,0	7,3	6,4

* Показник в USD подано за курсом НБУ станом на 1 січня відповідного року

Таблиця 3 Освітній бюджет України за галузями освіти (2000 – 2013рр.)*

Галузь	2000		2005		2012		2013	
	Кількість осіб (тис.)	Бюджет (млн)	Кількість осіб (тис.)	Бюджет (млн)	Кількість осіб (тис.)	Бюджет (млн)	Кількість осіб (тис.)	Бюджет (млн)
Дошкільна	983,0	789,0 UAH 151,4 USD	1032,0	2940,7 UAH 554,8 USD	1428,0	14627,7 UAH 1833,1 USD	1471,0	11155,8 UAH 1396,2 USD
Середня	6764,0	2564,6 UAH 492,3 USD	5399,0	11158,8 UAH 2105,4 USD	4222,0	42459,1	4204,0	31975,0 UAH 4001,8 USD
Професійно-технічна	524,6	429,1 82,3 USD	496,6	1749,9 330,2 USD	423,3	6034,0 756,1 USD	391,2	4553,6 569,9 USD
Вища	1930,9	2285,5 438,7 USD	2709,1	7934,1 1497,0 USD	2170,1	29335,9 3676,2 USD	2052,7	21605,0 2704,0 USD

* Показник в USD подано за курсом НБУ станом на 1 січня відповідного року

Список джерел*

Друковані

- ◆ Дошкільні навчальні заклади у 2013 р. Експрес-випуск. Державна служба статистики. – К., 2014
- ◆ Дошкільні навчальні заклади України (на кінець 2013 року). Неопубліковані матеріали МОН України. Б.д., Б.м. 84 с.
- ◆ Загальноосвітні навчальні заклади України на початок 2014/15 навчального року. Статистичний бюлетень. Державна служба статистики. – К., 2015
- ◆ Загальноосвітні навчальні заклади України на початок 2011/2012 навчального року. Статистичний бюлетень. Державна служба статистики. – К., 2012
- ◆ Звіт про конкурентоспроможність регіонів України 2013. Назустріч економічному зростанню та процвітанню. – К., 2013
- ◆ Мережа вищих навчальних закладів на початок 2014/15 навчального року. Експрес-випуск. Державна служба статистики. – К., 2015
- ◆ Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2013/14 навчального року. Статистичний бюлетень. Державна служба статистики. – К., 2014
- ◆ Охоплення навчанням дітей шкільного віку станом на 1 вересня 2014 року. Експрес-випуск. Державна служба статистики. – К., 2014
- ◆ Праця України у 2013 році. Статистичний збірник. Державна служба статистики. – К., 2014
- ◆ Професійно-технічна освіта, 2013/14 н.р. Неопубліковані матеріали МОН. Б.д., б.м., 20 с.
- ◆ Соціально-економічний розвиток України за січень – листопад 2014 року (без урахування тимчасово окупованої території)

* Вказано джерела, на які немає посилань у тексті огляду

Автономної Республіки Крим і м. Севастополя). Державна служба статистики. – К., 2015

- ◆ Статистичний збірник. Національні рахунки України за 2011 рік. Державна служба статистики. – К., 2013
- ◆ Статистичний збірник. Національні рахунки України за 2012 рік. Державна служба статистики. – К., 2014
- ◆ Фінансування системи освіти у Львівській області. Результати дослідження. – Львів, 2010
- ◆ Форсайт економіки України на середньостроковому (2015-2020 роки) і довгостроковому (2020 - 2030 роки) часових горизонтах. Матеріал для обговорення. – К., 2015

- ◆ Document of The World Bank Report No: ICR00001701 Implementation, completion and results report (IBRD 4780 UA) on a loan on the amount of US\$86.587 million to Ukraine for an equal access to quality education in Ukraine project in support of the first phase of the education sector reform program, June 22, 2011. Human Development Sector Unit Ukraine, Belarus and Moldova Country Unit. Europe and Central Asia Region
- ◆ Herczynski J. Two Studies of Education Finance and Management in the City of Kiev, OSF, 2011
- ◆ Ukraine. Improving Intergovernmental Fiscal Relations and Public Health and Education Expenditure Policy: Selected Issues Poverty Reduction and Economic Management Unit (ECSPE)
- ◆ Europe and Central Asia Region Report No. 42450-UA (2008)

Інтернет-ресурси

- ◆ *Верховна Рада України. Офіційний веб-портал*
www.rada.gov.ua; www.4zakon.rada.gov.ua
- ◆ *Державна служба статистики України*
www.ukrstat.gov.ua
- ◆ *Комітет ВР з питань науки та освіти*
<http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/index>

- ◆ *Міжнародний фонд досліджень освітньої політики*
www.edupolicy.org.ua
- ◆ *Міністерство освіти і науки України*
www.mon.gov.ua
- ◆ *Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України*
<http://www.niss.gov.ua/>
- ◆ *Освітня політика. Портал громадських експертів*
<http://education-ua.org/ua/>
- ◆ *Офіційне Інтернет – представництво Президента України*
www.president.gov.ua
- ◆ *Світовий банк*
<http://www.worldbank.org/>
- ◆ *TIMSS&PIRLS*
<http://timssandpirls.bc.edu/>

Аналітичний огляд

Благодійний фонд
«Інститут розвитку освіти»

Георгій Касьянов

Освітня система України
1990 – 2014

Видавництво «Таксон»
Свідоцтво про реєстрацію суб'єкта
видавничої справи серія ДК, № 2379 від 19.12.2005 р.
Тел.(044)483-55-70
e-mail:taxon@voliacable.com
www.taxon.kiev.ua

Підписано до друку 01.09.2015 р. Формат 60x84/16
Папір офсетний. Гарнітура Minion. Друк офсетний.
Обл.-вид.аркушів 2,16. Наклад 500 прим.