

**Огляди ОЕСР  
на тему доброчесності  
в освіті:  
Україна 2017**

Дослідження опубліковане під егідою Генерального Секретаріату ОЕСР. Висловлені оцінки та наведені аргументи можуть не співпадати з офіційною позицією країн-членів ОЕСР. Цей документ та жодна карта, що включені до нього, не має упереджень щодо суверенного статусу територій, визначення міжнародних кордонів і меж та до назв територій, міст, областей.

*Цей переклад опублікований у співпраці з ОЕСР і не є офіційним перекладом ОЕСР. Якість перекладу, його відповідність оригіналу — відповідальність автора (-ів) перекладу. У випадку будь-яких розходжень між оригіналом та перекладом, тільки оригінал вважається дійсним.*

Переклад та видання публікації здійснене за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»

**Огляди ОЕСР на тему доброчесності в освіті: Україна 2017 / Переклад з англ. – Інститут розвитку освіти, – К.; Таксон, 2017. – 184 с.  
ISBN 978-966-7128-92-0 (укр.)**

Статистичні дані по Ізраїлю постачаються компетентними органами Ізраїлю та під їхню відповідальність. ОЕСР використовує ці дані незалежно від статусу Голанських висот, Східного Єрусалиму та ізраїльських поселень на західному березі Йордану відповідно до міжнародного законодавства.

Опубліковано ОЕСР під назвою:  
«OECD Reviews of Integrity in Education: Ukraine 2017»  
© 2017 OECD

© 2017 Інститут розвитку освіти для українського видання

**Фото обкладинки:** © Shutterstock.com/iofoto

## Вступне слово

**З**віт Огляди ОЕСР на тему доброчесності в освіті: Україна 2017 виявляє ризики для доброчесності та її порушення в освітній галузі, щоб спонукати до обговорень і роздумів, а також сформулювати політичні вказівки, які дадуть змогу надалі покращувати ситуацію з доброчесністю в освіті України. Ця робота ґрунтується на подібних дослідженнях, виконаних на підтримку освітніх органів в інших країнах, включно з Сербією та Тунісом.

Пропонований огляд доброчесності розглядає основні проблеми з цим поняттям в освітній системі України. Дослідження вивчає стимули, що призводять до порушень доброчесності та відкривають можливості для шкіл, учителів і сімей використовувати ці стимули. Огляд доброчесності пропонує політичні вказівки для зменшення ризиків порушення доброчесності та відновлення довіри громадськості до освітньої системи, яка заснована на здібностях і надає всім рівні можливості. Основна цільова аудиторія цієї публікації — це політики, лідери громадської думки та освітяни.

Порушення доброчесності, проаналізовані в цьому звіті, було виявлено в результаті спілкування з ключовими зацікавленими сторонами в уряді та громадських організаціях по всій країні. Певні проблеми було розглянуто, оскільки вони є поширеними, вкоріненими і системними порушеннями доброчесності, важливими для громадян України. Крім того, вони стосуються всієї освітньої галузі країни — від дошкільної до вищої освіти. Результати та рекомендації в цьому звіті є роботою оглядової команди ОЕСР, яка складалася з Ендрю МакКвіна (ОЕСР), Катерини Обвінцевої (ОЕСР), Тінде Ковач-Церовіч (Белградський університет), Керолайн Макреді (незалежний консультант), Михайла Міловановича (Центр прикладної політики) та М'юріель Пуассон (Міжнародний інститут планування освіти, МІПО-ЮНЕСКО). Михайло Мілованович звітував про роботу оглядової команди.

Аналіз оглядової команди ґрунтується на вивченні української законодавчої та регуляторної бази; зборі та аналізі освітніх даних; відвідуваннях освітніх установ та проведенні фокус-груп зі студентами/учнями, викладачами та адміністраторами у п'яти областях України. Відвідування відбулися в жовтні-листопаді 2015 року. У березні 2016 року команда провела семінар у Києві з метою оприлюднення початкових результатів перед зацікавленою аудиторією та досягнення консенсусу щодо шляхів розв'язання ключових проблем.

Огляди ОЕСР на тему доброчесності в освіті: Україна 2017 фінансувався Програмою підтримки освіти Фондів Відкритого Суспільства та резервним фондом Євразійської програми під керівництвом старшого менеджера програми Кейт Лапхам та Олени Сидоренко-Шабо, у партнерстві з Міжнародним фондом «Відродження» (Україна) та Інститутом розвитку освіти (Україна). Пані Лапхам та Сидоренко-Шабо також надали дуже корисні коментарі до звіту. ОЕСР висловлює вдячність Міжнародному інституту планування освіти ЮНЕСКО за участь М'юріель Пуассон, яка привнесла знання та експертизу МІПО у сфері етики та корупції у дане дослідження

Оглядова команда ОЕСР висловлює окрему вдячність центральним і регіональним освітнім органам України, громадським організаціям, керівникам шкіл, викладачам,

студентам, учням і батькам, з якими вона зустрілася, за приділений час і надану інформацію. Логістичну та іншу підтримку протягом усього процесу оцінювання надавала Олена Заплотинська. Безцінними відгукami на останніх етапах роботи поділилися Єгор Стадний та Ірина Когут.

У Секретаріаті ОЕСР підготовка звіту координувалась Томасом Веко з аналітичною підтримкою Катерини Обвінцевої. Корисні коментарі та рекомендації надали Директорат із питань освіти і навичок (Пауло Сантьяго і Томас Веко), Директорат із питань підприємництва і фінансів (Ольга Савран, Ольга Олсон, Андрій Кухарук), Директорат із питань державного управління і розвитку територій (Адам Острий, Юкіхіко Хамада), а також Секретаріат із питань міжнародних відносин (Вільям Томпсон, Габріела Міранда). Редакторську підтримку у створенні цієї публікації надавала Крістіна Піцціал-Грієр. Адміністративну та редакторську підтримку також забезпечували Селіа Брага-Шич та Елеонор Морена.

За пропонуваній звіт несе відповідальність оглядова команда ОЕСР. Хоча її учасники активно користувалися інформацією від національних експертів та документами, наданими Міністерством освіти і науки України, а також зустрілися з низкою учасників освітнього процесу, за будь-які помилки чи невірні тлумачення в тексті відповідають автори.

## Зміст

<b>Список використаних скорочень</b> .....	<b>10</b>
<b>Вступ</b> .....	<b>11</b>
<b>Основні положення</b> .....	<b>15</b>
<b>Оцінювання та рекомендації</b> .....	<b>19</b>
<b>Розділ 1. Доступ до дошкільної освіти в Україні за допомогою неофіційних домовленостей</b> .....	<b>23</b>
Регуляторний і політичний контекст .....	24
А. Опис порушення і ризику для доброчесності .....	25
Б. Фактори, які створюють можливості для порушення .....	27
В. Фактори, які створюють стимули для порушення .....	28
Г. Рекомендації .....	31
Джерела .....	32
Додаток 1. А1 Посилання на нормативні акти .....	33
<b>Розділ 2. Неналежне використання батьківських внесків у школах і дитсадках України</b> .....	<b>35</b>
Регуляторний і політичний контекст .....	36
Правила розпоряджання грошовими внесками до бюджетів шкіл і дитсадків .....	39
Правила розпоряджання негрошовими внесками до шкіл і дитсадків .....	39
А. Опис порушення і ризику для доброчесності .....	40
Б. Фактори, які створюють можливості для порушення .....	42
В. Фактори, які створюють стимули для порушення .....	46
Г. Рекомендації .....	47
Джерела .....	49
Додаток 2. А1 Посилання на нормативні акти .....	50
<b>Розділ 3. Доступ до шкільної освіти за допомогою неофіційних домовленостей в Україні</b> .....	<b>51</b>
Регуляторний і політичний контекст .....	52
А. Опис порушення і ризику для доброчесності .....	54
Б. Фактори, які створюють можливості для порушення .....	56
В. Фактори, які створюють стимули для порушення .....	59

Г. Рекомендації .....	60
Джерела .....	64
<i>Додаток 3. А1 Посилання на нормативні акти .....</i>	<i>65</i>
<b>Розділ 4. Неналежне визнання навчальних досягнень у початковій і середній освіті в Україні .....</b>	<b>67</b>
Регуляторний і політичний контекст .....	68
А. Опис порушення і ризику для доброчесності .....	69
Б. Фактори, які створюють можливості для порушення .....	73
В. Фактори, які створюють стимули для порушення .....	78
Г. Рекомендації .....	83
Джерела .....	86
<i>Додаток 4. А1 Посилання на нормативні акти .....</i>	<i>87</i>
<b>Розділ 5. Приватні додаткові заняття в Україні .....</b>	<b>89</b>
Регуляторний і політичний контекст .....	90
А. Опис порушення і ризику для доброчесності .....	92
Б. Фактори, які створюють можливості для порушення .....	96
В. Фактори, які створюють стимули для порушення .....	97
Г. Рекомендації .....	100
Джерела .....	103
<i>Додаток 5. А1 Посилання на нормативні акти .....</i>	<i>105</i>
<b>Розділ 6. Корумповані впливи на закупівлю підручників в Україні .....</b>	<b>107</b>
Регуляторний і політичний контекст .....	108
А. Опис порушення і ризику для доброчесності .....	111
Б. Фактори, які створюють можливості для порушення .....	114
В. Фактори, які створюють стимули для порушення .....	115
Г. Рекомендації .....	116
Джерела .....	118
<i>Додаток 6. А1 Посилання на нормативні акти .....</i>	<i>120</i>
<b>Розділ 7. Корумпований доступ до вищої освіти в Україні .....</b>	<b>121</b>
Регуляторний і політичний контекст .....	122
А. Опис порушення і ризику для доброчесності .....	124
Б. Фактори, які створюють можливості для порушення .....	128
В. Фактори, які створюють стимули для порушення .....	133
Г. Рекомендації .....	134
Джерела .....	137
<i>Додаток 7. А1 Посилання на нормативні акти .....</i>	<i>139</i>
<b>Розділ 8. Академічна недоброчесність — списування і плагіат у вищій освіті України ...</b>	<b>141</b>
Регуляторний і політичний контекст .....	142
А. Опис порушення і ризику для доброчесності .....	143

Б. Фактори, які створюють можливості для порушення .....	147
В. Фактори, які створюють стимули для порушення .....	150
Г. Рекомендації .....	152
Джерела .....	155
<i>Додаток 8. А1 Посилання на нормативні акти .....</i>	<i>155</i>
<b>Розділ 9. Неналежне визнання навчальних досягнень у вищій освіті України.....</b>	<b>157</b>
Регуляторний і політичний контекст .....	158
А. Опис порушення і ризику для доброчесності .....	160
Б. Фактори, які створюють можливості для порушення .....	164
В. Фактори, які створюють стимули для порушення .....	167
Г. Рекомендації .....	171
Джерела .....	173
<i>Додаток 9. А1 Посилання на нормативні акти .....</i>	<i>175</i>
<b>Додаток А. Огляд методології .....</b>	<b>177</b>
Підхід та концептуальні запитання.....	177
Процес огляду .....	177
Джерела .....	178
<b>Додаток Б. Оглядова команда ОЕСР.....</b>	<b>179</b>
<b>Додаток В. Інформація про візити .....</b>	<b>181</b>
<b>Таблиці</b>	
1. Міжнародні дослідження корупції в Україні .....	13
1.1. Кількість дошкільних установ і дітей у них, за типом власності дошкільної установи (2014 р.) .....	24
1.2. Типи закладів дошкільної освіти в Україні за віком прийому (2014 р.) .....	24
2.1. Дитсадки і школи за формою власності та основним джерелом фінансування (2014 р.) .....	36
2.2. Приватні витрати на дошкільну, початкову і середню освіту (2014/2015 рр.)....	37
2.3. Сімейні витрати на державну освіту за національними групами видатків (2014 р.) .....	38
2.4. Школи з централізованим бухгалтерським обліком, опитані у 2013 р., 46 за типом закладу .....	46
3.1. Кількість шкіл по типах і рівнях освіти (2015/2016 рр.).....	52
3.2. Кількість учнів у загальній середній освіті за рівнем МСКО і типом школи (2015/2016 рр.) .....	52
3.3. Кількість і типи іспитів, що дозволяються для конкурсного відбору.....	53
4.1. Огляд оцінювання навчальних досягнень в Україні за рівнем освіти.....	68
4.2. Результати ЗНО серед золотих і срібних медалістів у 2014 р.....	70
4.3. Середні результати ЗНО серед медалістів у містах і селах, 2014 р.....	71

4.4. Пропорція учнів із високими результатами ЗНО та високими балами в атестаті з української мови та літератури, Хмельницька область, 2015 р. . . . .	72
4.5. Опитування думки батьків щодо основної вимоги для доступу до вищої освіти . . .	79
4.6. Співвідношення місячної зарплатні вчителів до заробітків інших працівників із вищою освітою (2016 р.) . . . . .	81
4.7. Потенційний вплив додаткової діяльності і компенсаційних платежів на місячну зарплатню професійного вчителя вищої категорії (2016 р.) . . . . .	83
5.1. Огляд відповідальності за річні оцінювання в загальній середній освіті . . . . .	92
5.2. Предмети, включені до ЗНО в Україні (2016 р.) . . . . .	92
5.3. Причини використання послуг приватних репетиторів . . . . .	94
5.4. Приватне репетиторство від власних учителів і вчителів із тієї самої школи, за предметом викладання (2016 р.) . . . . .	95
5.5. Потенційний місячний дохід учителів у середині кар'єри, які надають приватні додаткові заняття . . . . .	99
6.1. Ключові етапи тендерного процесу для закупівлі підручників в Україні (2016 р.) . . . . .	109
6.2. Кількість пропонованих підручників для 7 класу до вибору вчителями, за предметом (2015 р.) . . . . .	115
7.1. Кількість вищих навчальних закладів і студентів в Україні у 2015/2016 навчальному році . . . . .	122
7.2. Degree programmes in higher education in Ukraine, by ISCED level and duration . . .	122
7.3. Місця в університетах і кількість студентів в Україні (2014 р.) . . . . .	125
7.4. Студенти у вищій освіті (усі рівні) та на аспірантських програмах в Україні (2005-2013 рр.) . . . . .	134
7.5. Державне фінансування вищої освіти за часткою профінансованих місць на бакалаврських і магістерських програмах (2007–2014 рр.) . . . . .	134
7.6. Кількість університетів, закритих у 2010–2015 рр. . . . .	136
8.1. Розповсюдженість недоброчесності на іспитах (списування) та в письмових завданнях (плагіат) . . . . .	144
8.2. Розповсюджені форми недоброчесності в навчанні відповідно до студентів і викладачів в Україні . . . . .	144
8.3. Причини, з яких студенти вступили до вищого навчального закладу . . . . .	151
9.1. Приклад № 1 щодо співставлення систем оцінювання . . . . .	159
9.2. Приклад № 2 щодо співставлення систем оцінювання . . . . .	159
9.3. Розбивка відповідей на питання, хто є ініціатором хабарів за оцінку . . . . .	161
9.4. Співвідношення початкової і найвищої зарплатні з додатковими компенсаціями у викладачів із заробітками працівників на повний робочий день із вищою освітою в Україні (2016) . . . . .	168

## Рисунки

1.1. Наповнюваність дошкільних навчальних закладів, за кількістю дітей на 100 місць (1990-2015 рр.) . . . . .	29
---	----



2.1. Послуги і товари, придбані за батьківські внески, за кількістю відповідей в опитуванні батьків .....	38
2.2. Обізнаність батьків про регулювання благодійної діяльності та їхній інтерес до прозорості .....	44
3.1. Загальна кількість шкіл та НВК в Україні (2010-2015 рр.) .....	57
3.2. Зміна в обсягах набору до НВК і до шкіл загалом в Україні (2010-2015 рр.) .....	57
4.1. Зарплатні вчителів на різних етапах кар'єри в середній освіті, вибрані країни ОЕСР і Україна (2013) .....	82
5.1. Переважання приватного репетиторства для підготовки до ЗНО, за предметом викладання (2016 р.) .....	94
5.2. Хто працює приватними репетиторами для школярів? (2016 р.) .....	95
6.1. Загальна кількість підручників, замовлених для 4 класу загальноосвітніх шкіл із українською мовою навчання, за видавництвом (2015 р.) .....	113
6.2. Загальна кількість підручників, замовлених для 7 класу загальноосвітніх шкіл із українською мовою навчання, за видавництвом (2015 р.) .....	113
7.1. Вища освіта в Україні: тренди в навчанні, випуску та безробітті (2001-2013 рр.) .....	133
8.1. Різні форми плагіату .....	145
8.2. Різні джерела списування .....	145
8.3. Придбання готових робіт у компаній або інших студентів .....	146
9.1. Відповіді студентів і викладачів на питання «Чи трапляються випадки хабарів в обмін на оцінку на вашому факультеті?» (%) .....	160
9.2. Сприйняття викладачами і студентами надійності результатів оцінювання на своїх факультетах .....	165

### Список використаних скорочень

<b>EUR</b>	євро
<b>PISA</b>	Програма ОЕСР з міжнародного оцінювання учнів
<b>USD</b>	долар США
<b>АСО</b>	атестат про середню освіту
<b>ВВП</b>	валовий внутрішній продукт
<b>ВНЗ</b>	вищий навчальний заклад
<b>ВО</b>	вища освіта
<b>ДНЗ</b>	дошкільний навчальний заклад
<b>ЄКТС</b>	Європейська кредитно-трансферна система
<b>ЄС</b>	Європейський Союз
<b>ЗНО</b>	зовнішнє незалежне оцінювання
<b>МОН</b>	Міністерство освіти і науки
<b>МСКО</b>	Міжнародна стандартна класифікація освіти
<b>МФВ</b>	Міжнародний фонд «Відродження»
<b>НАЗЯВО</b>	Національне агенство із забезпечення якості вищої освіти
<b>ОЕСР</b>	Організація економічного співробітництва і розвитку
<b>БУС</b>	Бал успішності середній
<b>УЦОЯО</b>	Український центр оцінювання якості освіти
<b>ЮНЕСКО</b>	Спеціалізована установа ООН з питань освіти, науки і культури

# ВСТУП

## Доброчесність в освіті та її оцінювання

Великі витрати і важливі наслідки освітніх рішень для життя призводять до вразливості освіти в аспекті порушень доброчесності — дій учнів/студентів, сімей, викладачів і працівників відділів освіти, які порушують загальноприйняті цінності та правові норми, прагнучи отримати неналежну перевагу. Порушення доброчесності набувають різноманітних форм — від зловживання ресурсами, активами та владою до списування і плагіату.

Національні антикорупційні стратегії зазвичай пропонують заходи, націлені на дуже помітні й часом кримінальні прояви порушень. Вони рідко звертають увагу на ті форми корупції, які притаманні саме освітній галузі, або на недоліки освітньої політики, що керують попитом і створюють можливості для порушень доброчесності.

Пропоноване оцінювання доброчесності виявляє, як державна політика створює стимули і можливості для закладів освіти та учнів/студентів вдаватися до порушень доброчесності. Мета оглядів — не вказувати на неправильні вчинки певної особи чи організації і не підтримувати певні дії для належного застосування законів. Натомість ми рекомендуємо шляхи зміцнення доброчесності та запобігання корупції в освіті шляхом інституційних реформ і кращої освітньої політики. Саме покращення є метою пропонованою звіту. Він прагне виявити недоліки в освітній системі України, які створюють ризики зловживань, спонукає до обговорень, роздумів і формулювання політичних рекомендацій, що дадуть змогу запроваджувати подальші покращення системи.

У наступних розділах звіт розрізняє ризики і порушення доброчесності. Ризики для доброчесності існують, коли наявні сильні стимули до порушення законів і норм, а правила, моніторинг і санкції, навпаки, слабкі. Порушення доброчесності, що також описуються як зловживання, відбуваються тоді, коли родини, учителі та освітяни використовують стимули, і як наслідок можна спостерігати неналежну поведінку. Докази порушень доброчесності часто важко здобути, і коли їх немає, то звіт говорить про наявність ризику, а не порушень доброчесності.

## Інформація про країну

Україна бореться з демографічними та економічними викликами, які впливають на її можливості у проведенні освітніх реформ. Населення країни (45,5 млн., 2014 р.) значно зменшилося за останні десятиліття, і через скорочення народжуваності прогнозується, що ця кількість становитиме 35,1 млн. у 2050 р. (UN, 2015). Значне зменшення населення шкільного віку відбуватиметься й надалі, створюючи для керівництва на державному та

муніципальному рівнях потребу у зменшенні кількості навчальних програм і розмірів мережі шкіл, як уже було зроблено в інших країнах регіону, включно зі Словаччиною та Литвою.

Економічне зростання України відбувалося дуже нерівномірно з часів здобуття нею незалежності в 1991 році і залишається нижчим, ніж у багатьох колишніх радянських республіках. Неспроможність запровадити структурні економічні та інституційні реформи, взяти під контроль корупцію та зменшити залежність від зовнішніх енергетичних ресурсів зробили країну вразливою для зовнішніх потрясінь і завадили економічному зростанню. У 1990 р. ВВП на душу населення в Україні становив 1570 дол. США, був одним із найвищих серед колишніх радянських республік і лише на 8% нижчим, ніж у Польщі. У 2014 р. ВВП на душу населення в Україні становив 3082 дол. США — п'ятий з кінця серед республік колишнього СРСР та в 4,6 разів нижчий, ніж ВВП на душу населення в Польщі (World Bank, 2016).

Більше ніж через два десятиліття після здобуття незалежності Україна почала широко-масштабні реформи, поштовхом для яких слугувала Революція Гідності в 2014 р. Ініціативи в галузі реформ стосуються низки політичних питань, включно з боротьбою з корупцією, державними закупівлями, децентралізацією, правоохоронними органами, дерегуляцією і розвитком приватного сектору, охороною здоров'я, оподаткуванням, державним управлінням, фінансовою галуззю, освітою, енергетикою, державними підприємствами, сільським господарством, судовою системою та національною безпекою. Антикорупційні та освітні реформи зосереджені на прийнятті нового законодавства, і запровадження цих та інших реформ просувається повільно.

## Клімат доброчесності в Україні

Корупція є значною перешкодою для економічного та соціального розвитку України, впливає на довіру громадян до урядових установ. Системне оцінювання доброчесності в Україні від Transparency International у 2015 р. визначило корупцію як «системну проблему на всіх рівнях державного управління» і зазначило, що «як дрібна, так і велика корупція досі процвітає» (Transparency International, 2015). Опитування громадської думки свідчать, що українці також занепокоєні високим рівнем корупції у країні. За результатами опитування соціологічної групи «Рейтинг» від 2013 р., безробіття (53% респондентів) та корупція (51%) є найсерйознішими проблемами (Соціологічна група «Рейтинг», 2013). Інші національні та міжнародні вимірювання сприйняття корупції (Табл. 1) демонструють, що це явище є повсюдним у щоденному житті України, і за останні роки сприйняття ситуації не покращилося. Широкий загал вважає, що корупція існує, незважаючи на нещодавні зусилля уряду запровадити антикорупційне законодавство та органи.

Освіта — дуже важлива частина державного сектору в Україні за кількома показниками: витратами, державним працевлаштуванням та кількістю обслуговуваних громадян. Державні витрати на освіту становили 5,9% від ВВП України у 2014 році, а державні та приватні витрати на освіту разом становлять 6,9% від ВВП або 9 211 млн. дол. США (Держстат, 2014). До освіти залучені мільйони українців — як учні/студенти, учителі та батьки. Освітні рішення — на які програми вступають учні та студенти, які школи та університети відвідують — мають важливі наслідки для життя українців, відкриваючи можливості для підвищення соціального статусу та початку кар'єри.

Освіта в Україні є сектором, який часто сприймається як уражений корупцією. Відповідно до результатів опитування Центру Разумкова від 2013 року (Рис. 2), державна влада в цілому і судові та правоохоронні органи зокрема є дуже корумпованими. У державному управлінні пронизаними корупцією вважаються охорона здоров'я (85%) вища освіта (77%) і середня освіта (53%) (див. Рис. 1).

Таблиця 1. Міжнародні дослідження корупції в Україні

Індикатор	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Індекс сприйняття корупції (1)	Рейтинг: 134/178, результат: 2,4/10	Рейтинг: 152/183, результат: 2,3/10	Рейтинг: 144/176, результат: 2,6/100	Рейтинг: 144/177, результат: 2,5/100	Рейтинг: 144/177, результат: 2,5/100	Рейтинг: 130/168, результат: 2,7/100
Freedom House, перехідні країни, індикатор «Корупція» (2)	5,75	5,75	6,00	6,00	6,25	6,00
Індикатор Світового банку «Контроль корупції» (3)	17,1	17,5	15,8	12,0	14,9	–
Індикатор Всесвітнього економічного форуму «Незаконні платежі та хабарі» (4)	–	2010-2011 Рейтинг: 127/151, результат: 2,8/7	2011-2012 Рейтинг: 133/151, результат: 2,7/7	2012-2013 Рейтинг: 130/151, результат: 2,8/7	2013-2014 Рейтинг: 118/151, Результат: 3/7	–

1. Індекс сприйняття корупції розставляє за рейтингом країни на основі того, наскільки корумпованим сприймається державний сектор у країні. Це складений індекс на основі пов'язаних із корупцією даних від експертних і бізнес-опитувань, що проводяться низкою незалежних та поважних установ. У 2010-2011 рр. шкала оцінювань охоплює бали від 0 (дуже корумпована) до 10 (дуже чесна). У 2012-2015 рр. шкала оцінювань охоплює бали від 0 (дуже корумпована) до 100 (дуже чесна).

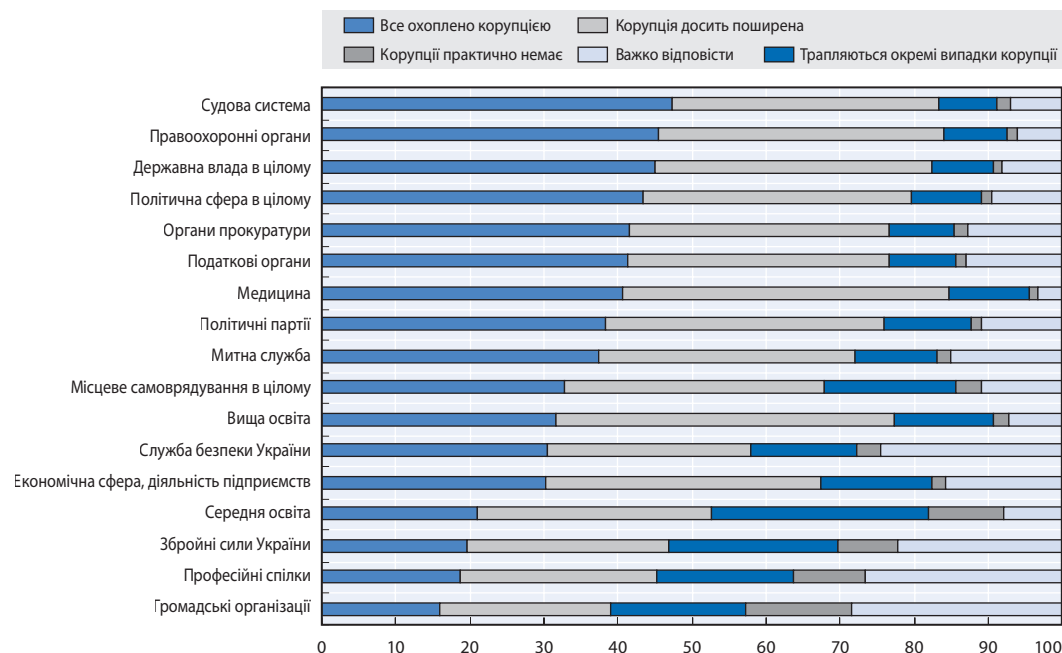
2. Цей рейтинг відображає позицію Freedom House, її наукових консультантів і автора(ів) звіту «Перехідні країни». Шкала оцінювання охоплює бали від 1 до 7, де 1 — найвищий рівень демократичного прогресу, а 7 — найнижчий.

3. «Контроль корупції» фіксує сприйняття обширу використання державної влади для особистого зиску, включно з малими та великими формами корупції, а також узурпацією держави з боку еліт і приватних інтересів. Відсотковий рейтинг показує позицію країни серед усіх, включених до індикатора, де 0 — найнижчий рейтинг, а 100 — найвищий. Відсоткові рейтинги належним чином адаптовані для врахування змін у складі країн, охоплених індикаторами управління.

4. Середній результат по всіх п'яти компонентах наступного питання в опитуванні думок менеджерів: «Наскільки поширеною у вашій країні є практика серед компаній робити недокументовані додаткові платежі чи вдатися до хабарів, що пов'язані з (а) імпортом і експортом; (б) послугами загального доступу; (в) щорічною сплатою податків; (г) отриманням державних контрактів і ліцензій; (д) здобуттям сприятливих судових рішень?» У кожному випадку відповідь оцінюється за шкалою від 1 (дуже поширена) до 7 (ніколи не відбувається)

**Використані джерела:** Transparency International (2015), *National Integrity System Assessment: Ukraine 2015*, *Transparency International Ukraine*, [ftp://91.142.175.4/nazk\\_files/doslidzhennya/42.pdf](ftp://91.142.175.4/nazk_files/doslidzhennya/42.pdf); Transparency International (2016), *Corruption Perceptions Index 2015*, <http://www.transparency.org/cpi2015#results-tableh>; World Bank (2016), *World Bank Open Data*, <http://data.worldbank.org/>; Freedom House (2016), *Nations in Transit*, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_NIT2016\\_Final\\_FWeb.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NIT2016_Final_FWeb.pdf); World Economic Forum (2016), *The Global Competitiveness Report 2015-2016*, [http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global\\_Competitiveness\\_Report\\_2015-2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf).

Рис. 1. Обсяг корупції в різних галузях відповідно до думки українців (%)



Джерело: Центр Разумкова (2013). Опитування громадської думки «Наскільки розповсюджена корупція в наступних галузях?», 2013, [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=903](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=903).

## Антикорупційні реформи

Одна з основних вимог, висунутих Револьюцією Гідності — боротьба з корупцією як основний пріоритет нового уряду.

Наприкінці 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Антикорупційну стратегію на 2014-2017 рр., а також пакет антикорупційного законодавства. Урядові обговорення у процесі розробки цих законів включали громадські слухання і тісне співробітництво з громадянським суспільством, що було важливим кроком уперед. Нове законодавство створило основу для покращення доброчесності в галузі державної служби, створення нових антикорупційних органів, координації розробки та впровадження антикорупційної політики, а також реформи судів і прокуратури. Протягом 2016 р. усі державні закупівлі були передані ProZorro, новій електронній веб-платформі, запущеній у 2015 р. Очікується, що ця реформа зробить процес державних закупівель більш прозорим. Врешті-решт, Україна привела власне кримінальне законодавство у відповідність до міжнародних стандартів, що криміналізують усі корупційні порушення (OECD, 2015).

Нове законодавство також запровадило Національну агенцію з протидії корупції (НАПК) і Національне антикорупційне бюро (НАБУ). НАПК є центральним органом виконавчої влади, який відповідає за розробку і впровадження державної антикорупційної політики. Агенція звітує перед Кабінетом Міністрів України і контролюється Верховною Радою. НАБУ, яка почала свою діяльність у грудні 2015 р., є державним правоохоронним органом, що відповідає за «запобігання, виявлення, зупинення, розслідування та подолання корупційних правопорушень, які входять у сферу її дії, а також за запобігання нових» (OECD, 2015).

Хоча українська громадськість загалом вважає освіту корумпованою, антикорупційні реформи поки що не зосереджувалися на цій галузі систематичним шляхом. Таким чином, дослідження питань доброчесності в освіті та надання відповідних політичних рекомендацій є особливо важливими і давно затребуваними.

### Джерела

- Держстат (2014), Національні рахунки освіти України, Дежрстат, Київ.
- Freedom House (2016), Nations in Transit, [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_NIT2016\\_Final\\_FWeb.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NIT2016_Final_FWeb.pdf).
- OECD (2015), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Round 3 Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Ukraine-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>.
- Rating Group Ukraine (2013), Public Opinion Survey — Residents of Ukraine: May 2013, International Republican Institute, [http://ratinggroup.ua/en/research/ukraine/problems\\_kotorye\\_volnuyut\\_grazhdan.html](http://ratinggroup.ua/en/research/ukraine/problems_kotorye_volnuyut_grazhdan.html).
- Razumkov Centre (2013), Opinion Poll «To What Extent Is the Corruption Widespread in the Following Sectors?» 2013, [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=903](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=903).
- Transparency International (2016), Corruption Perceptions Index 2015, <http://www.transparency.org/cpi2015#results-tableh>.
- Transparency International (2015), National Integrity System Assessment: Ukraine 2015, Transparency International Ukraine, [ftp://91.142.175.4/nazk\\_files/doslidzhennya/42.pdf](ftp://91.142.175.4/nazk_files/doslidzhennya/42.pdf).
- United Nations (2015), World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables, Working Paper No. ESA/P/WP.241, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York, [https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key\\_findings\\_wpp\\_2015.pdf](https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf).
- World Bank (2016), World Bank Open Data, <http://data.worldbank.org/>.
- World Economic Forum (2016), The Global Competitiveness Report 2015-2016, World Economic Forum, Geneva, [http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global\\_Competitiveness\\_Report\\_2015-2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf).

## Основні положення

Україна почала амбітний процес політичних реформ із особливою нагальністю та інтенсивністю після Революції Гідності 2014 р. Реформатори докладають зусиль до збільшення прозорості, підзвітності та доброчесності в урядових установах — від державних закупівель і оподаткування до енергетики та охорони здоров'я. Поміж усього іншого, реформи зосереджуються на просуванні доброчесності і в освіті. Незважаючи на велику кількість досягнень, проблеми з доброчесністю в українській системі освіти залишаються і шкодять суспільству та економіці держави. Кошти держави та сімей на освіту витрачаються марно, довіру до освітніх дипломів підірвано, а родинні статки та зв'язки часто стають джерелом незаслужених преференцій у навчанні.

При цьому наміри учасників системи освіти зазвичай добрі. Часто вони вважають, що система освіти працює погано, і обхід правил — це найкраще або єдине рішення. Батьки можуть дійти висновку, що звичайне викладання у школі є недостатнім, і тому хабарі вчителям за додаткові заняття — єдиний спосіб домогтися, щоб діти здобули освіту, яка допоможе їм досягти успіху. Поганий стан шкільних будівель і приміщень може підштовхнути директорів до прийняття додаткових учнів в обмін на платежі, які буде використано на ремонт. Поширена неспроможність забезпечити справедливу конкуренцію за місця на магістерських програмах іноді мотивує студентів пропонувати подарунки та послуги викладачам із приймальної комісії.

Цей звіт виявляє проблеми з доброчесністю та надає політичні рекомендації для проведення подальших реформ. Після розмов із зацікавленими сторонами з уряду та громадянського суспільства оглядова команда виявила вісім проблем із доброчесністю: доступ до шкільної та дошкільної освіти за неофіційними домовленостями; неналежне використання батьківських внесків до шкіл; неналежне визнання навчальних досягнень у початковій і середній освіті; приватні додаткові заняття від учителів у класі; шахрайство в закупівлі підручників; корумпований доступ до вищої освіти; навчальна недоброчесність у вищій освіті; неналежне визнання навчальних досягнень у вищій освіті. До кожної з цих проблем додаються детальні рекомендації щодо їх розв'язання. Разом вони окреслюють три широкі стратегічні напрями, до яких можуть вдаватися політики, освітяни та громадські організації для подальшого зміцнення доброчесності в освіті. Прийняття політики, яка зменшує стимули та можливості для зловживань в освіті — це перший крок на шляху до довготермінової мети створення освітньої системи, заснованої на довірі, відкритості та прозорості.

### Реформи, які стимулюють порушення доброчесності

Порушення доброчесності в освіті — незаслужені оцінки, неналежним чином використані кошти зі шкільних фондів, подарунки в обмін на преференційний вступ до шкільних



програм із конкурсним відбором — частково пояснюються погано сформульованою політикою, яка створює стимули для зловживань серед освітян та учнів/студентів. Наприклад, у деяких містах України спостерігається нестача місць у дитсадках для задоволення попиту, що створює стимули для родин обходити правила за допомогою подарунків чи зв'язків. У вищій освіті роботу студента можуть навмисно оцінювати неналежним чином або ж приймати плагиат — і одна з причин полягає в тому, що формули фінансування закладів освіти та політика оплати праці викладачів не заохочують суворого оцінювання та відрахування студентів. Оперативно змінити норми прийнятної поведінки складно як для політиків, так і для активістів доброчесності. Тим не менше, можна приймати норми, які заохочують належні стимули, і змінювати ті, які цього не роблять. Наприклад, кількість місць у дитсадках можна збільшити для задоволення попиту. Також можна змінити формули фінансування, щоб вищі навчальні заклади не страждали, запроваджуючи стандарти доброчесності в навчанні серед своїх студентів.

### **Баланс між автономією і підзвітністю для зменшення порушень доброчесності**

Освітні реформи, які надають учителям і адміністраторам ширшу професійну автономію, разом із більшою кількістю можливостей стежити за прийнятими рішеннями та оспорювати їх, уможливають баланс між автономією та підзвітністю, що значно покращить ситуацію з доброчесністю в освіті. Наприклад, державні школи в Україні зазвичай користуються грошовими внесками від батьків для впровадження власної освітньої місії, але при цьому не документують їх, щоб не втратити гнучкості в розподілі ресурсів та уникнути обтяжливих вимог до звітування. Освітня система обходить систему для досягнення цілком легітимних освітніх цілей. Тому політики можуть надати школам більш гнучку модель використання позабюджетних коштів від батьківських внесків, водночас надавши батькам та іншим відповідальним органам право наглядати, як цими коштами розпоряджаються. Така схема забезпечить їм виявлення неналежного використання грошей із шкільних фондів.

Там, де правил не існує, але вони потрібні, огляд радить застосовувати збалансований підхід, що охоплює як публічну підзвітність, так і професійну автономію. Наприклад, платні приватні додаткові заняття від учителів в Україні є широко розповсюдженими і нерегульованими. Часом учителі дають уроки на платній основі своїм учням, що спокушає педагогів прихильно ставитися до таких учнів і натомість упереджено ставитися до тих, хто не бере в них уроків. Огляд вказує на доречність прийняття правил, які забезпечуватимуть учителям гнучку підзвітність: дозволятимуть учителям давати приватні уроки, але заборонятимуть давати такі уроки своїм учням. Такий дозвіл повинен врівноважуватися вимогою реєстрації репетиторів у простій онлайн-системі та законодавчим підґрунтям, яке визначає обов'язки репетиторів перед учням і дає змогу повідомляти про недозволені випадки репетиторства з метою подальших санкцій.

Розширена професійна автономія не завжди пов'язана з більш ретельним наглядом і публічною підзвітністю, тому вона часом ризикована і недоречна. Відповідно до рекомендацій звіту, доброчесності в освіті найкраще можна досягти за допомогою неупередженості, здійснюючи таку політику, яка звужує або унеможлиблює дії, що виконуються на власний розсуд. Наприклад, звіт рекомендує припинити залучення директорів дитсадків до відбору дітей на наявні місця, щоб остаточне рішення приймалося відповідно до електронної черги. Крім того, у тих спеціалізованих школах, для яких попит перевищує наявну кількість місць, звіт пропонує запровадити чітко врегульований неупереджений алгоритм запису.



## Розширення спроможностей для розвитку доброчесності

У закладах освіти та їхній практиці можна розширити спроможності для розвитку доброчесності. Один із ефективних шляхів — збільшити мережу зовнішніх орієнтирів і впровадити валідацію викладання і навчання. Це можливо зробити завдяки більш активному використанню зіставного аналізу, колегіального огляду та іспитів із зовнішнім журі — і підживлювати за допомогою кращого навчання і підтримки.

Роботи українських учнів і студентів часом отримують неналежні оцінки від учителів — починаючи від перших класів і аж до магістерських і докторських програм в університетах. Певна частина такого неналежного оцінювання є навмисною і здійснюється з надією отримувати преференції від тих, хто навчається. За умов проведення зовнішньої валідації можливості неналежного оцінювання можна суттєво зменшити. Українським учителям слід надавати набагато кращі рекомендації та забезпечувати їх навчання процедурам і критеріям оцінювання. Для досягнення більш безстороннього і послідовного виставлення оцінок можна використовувати зовнішню модерацію. Активніше використання зовнішнього незалежного оцінювання, яке не має вагомих наслідків для учнів, у початкових і середніх класах може створювати зовнішні орієнтири для вчительського оцінювання, якими будуть послуговуватися родини і директори шкіл, щоб стежити за практикою оцінювання. Ширше залучення зовнішніх незалежних предметних іспитів для вступу на магістерські програми, що вже запропоновано як пілотний проект для юридичних спеціальностей, може відчутно зменшити фаворитизм, який наразі має місце під час вступу в магістратуру. Що також важливо, це збільшить довіру до дипломів у вищій освіті та покращить їхній статус поза закладом, який їх видав.

Крім того, звіт рекомендує політикам враховувати покращення навчання і підтримку вчителів як можливість для зміцнення доброчесності. Наприклад, шкільних учителів в Україні запрошували відбирати підручники — хоча й надавали замало рекомендацій і забагато варіантів — і багато вчителів упоралися з цим завданням, спираючись на рекомендації видавців. Краща підтримка для вчителів — а саме покращені рекомендації до відбору текстів, спеціально виділений час для цієї роботи та спрощені варіанти — може забезпечити цілком незалежний і справедливий процес відбору підручників.



## Оцінювання та рекомендації

Порушення доброчесності в освіті можуть відчутно шкодити тим учням і студентам, які цією системою послуговуються, а також суспільству і економіці загалом. Державні та сімейні кошти витрачаються неналежним чином, доступ до навчальних можливостей можуть надавати несправедливо або взагалі в ньому відмовляти, якість викладання і навчання знижується, а довіра до освітніх дипломів і закладів, які їх видають, підірвана. У цьому випадку держави втрачають переваги, які може запропонувати високоефективна система освіти — соціальну інклюзивність, довіру громадськості та економічну продуктивність.

На жаль, порушення доброчесності в українській освітній системі є поширеними. Дев'ять із десяти батьків, які мають дітей шкільного віку, роблять грошові внески до шкільних і класних фондів, що збирають кошти готівкою, без громадського контролю за бухгалтерією, а також дуже вразливі до неналежного використання через виставлення фальшивих рахунків. Учні часто можуть отримувати невідповідні оцінки за роботу в обмін на подарунки та хабарі. У минулому під час закупівлі підручників нерідко виявляли шахрайські практики. Платні додаткові заняття від учителів, які виставляють оцінки за свої предмети тим самим учням, призводять до серйозного конфлікту інтересів у середній освіті. На дверях університетських факультетів можна знайти оголошення про вартість придбання потрібних оцінок. Викладачів, які не беруть хабарів у студентів, зазвичай називають «білими воронами», оскільки така поведінка є незвичною.

Цей огляд було виконано для виявлення ризиків і проблем із доброчесністю в освітній галузі України, стимулювання обговорень і роздумів, а також формулювання політичних рекомендацій з метою подальшого покращення ситуації з доброчесністю в українській освіті. В огляді визнано важливу роботу, яку провели політичні лідери в Україні за підтримки громадських організацій і міжнародних партнерів для зміцнення доброчесності в українській освіті, тому цей документ прагне допомогти державі на шляху подальшого розвитку. Після спілкування з основними зацікавленими сторонами в уряді та громадянському суспільстві по всій Україні автори огляду виявили вісім проблем із доброчесністю в національній системі освіти — від доступу до дошкільної освіти за допомогою неофіційних домовленостей до недоброчесності в навчанні і неналежного визнання досягнень у вищій освіті. Ці проблеми і загальні рекомендації звіту до їхнього розв'язання подано нижче.

### Доступ до дошкільної освіти за допомогою неофіційних домовленостей

Початковий доступ до дошкільної освіти відзначений неофіційними домовленостями між батьками та директорами дитсадків, у рамках яких для отримання доступу до дошкільних навчальних закладів (ДНЗ) використовуються особисті зв'язки та фінансова підтримка.

Матеріальні та технічні обмеження онлайн-системи запису до закладів дошкільної освіти (електронної черги) створюють можливості для порушень доброчесності. Нестача місць

у закладах виникає через неналежну координацію і планування мережі дошкільних навчальних закладів, а також унаслідок застарілих та обтяжливих процедур ліцензування ДНЗ, що не дає змоги ефективно використовувати існуючу інфраструктуру і створює стимули для порушень доброчесності.

Для розв'язання цих проблем звіт рекомендує покращити функціональність системи електронної черги та покласти край залученню директорів дитсадків до відбору серед кандидатів на місце, розставлених за рейтингом. Звіт також рекомендує збільшити кількість місць шляхом лібералізації стандартів акредитації і запровадження додаткових джерел фінансування для дошкільних навчальних закладів.

### **Неналежне використання батьківських внесків до шкіл і дитсадків**

Батьківські внески до шкіл і дитсадків є важливим джерелом фінансування освіти в Україні: 90% батьків, які мають дітей шкільного віку, повідомляють про участь у таких ініціативах. Батьківські внески до шкіл перебувають під значним ризиком зловживань через виставлення фальшивих рахунків, що дає змогу забирати різницю між заявленими і реальними цінами для власної вигоди. Цей ризик виникає через сильні стимули для освітян обходити офіційні вимоги до розпорядження батьківськими коштами, а також слабким наглядом за шкільними бюджетами і відсутністю законодавчої бази для батьків вимагати звіт про використання коштів із шкільних фондів. Звіт рекомендує розширити права батьків щодо нагляду за розподілом і використанням коштів; покращити прозорість бюджетування і зміцнювати внутрішній аудит на місцевому рівні; розширити повноваження і спроможність Державної інспекції навчальних закладів з метою зменшення можливостей для неналежного використання коштів; розширити можливості для шкіл гнучко користуватися позабюджетними ресурсами, отриманими завдяки батьківським внескам.

### **Доступ до шкільної освіти за допомогою неофіційних домовленостей**

Існують порушення в доступі до державних шкіл, що пропонують початкову та загальну середню освіту в Україні, включно з проведенням вступних іспитів для перевірки здібностей школами, які за законом не повинні цього робити, та преференційним ставленням до заявників серед шкіл, яким дозволено проводити вступні іспити, однак вони надають перевагу одним дітям перед іншими.

Таким практикам сприяють неналежні правила вступу і неефективний моніторинг їхнього виконання, а через поширене злиття шкіл різних рівнів дитсадки і початкові класи шкіл перетворюються на «тіньові» точки доступу до елітних шкіл, з якими їх об'єднують. Звіт зосереджується на школах, що вдаються до недозволених процедур відбору, щоб упоратися з нестачею місць чи підвищити власну репутацію якості та ексклюзивності.

Звіт рекомендує скасувати відбір учнів до старших класів школи та зміцнити загальну середню освіту на нижчих рівнях. Він також радить переглянути існуючі правила вступу до шкіл та прибрати умови, які заохочують систему «тіньового» доступу. Крім того, звіт пропонує покращувати баланс між попитом і пропозицією, що допоможе зняти тиск із популярних шкіл.

### **Неналежне визнання навчальних досягнень у початковій і середній освіті**

Часом шкільні вчителі свідомо завищують чи занижують оцінки за учнівські роботи, очікуючи грошей, подарунків чи послуг для себе або своєї школи. Серйозні недоліки в оцінюванні результатів навчання в поєднанні з культурою прийняття подарунків дають учителям можливість неналежного оцінювання, а батькам переконання, що оцінки — справа договірна.

Усі залучені сторони мають причини долучатися до порушення доброчесності: батьки вважають, що кращі оцінки можуть забезпечити доступ до якісної вищої освіти, школи залежать від батьківських грошових внесків, а вчителів мотивує незадовільна зарплата.

Звіт рекомендує шляхи покращення оцінювання в класі, включно з ширшим і більш раннім використанням зовнішнього оцінювання без вагомих наслідків для учнів, підвищенням обізнаності про обмежене значення шкільних оцінок для доступу до вищих навчальних закладів (ВНЗ), а також запровадженням модерації оцінок. У звіті зазначено, що стимули для зловживань можна зменшити за умови підвищення вчительських зарплат, але тільки після оцінювання реальних доходів і умов роботи вчителів, щоб визначити, які зміни в оплаті праці будуть справедливими та ефективними.

### Приватні додаткові заняття

Українські вчителі часто надають платні приватні додаткові заняття для своїх учнів. Така практика, яка не є забороненою чи регульованою, створює небажані стимули для порушень. Учителі можуть більш прихильно ставитися на уроках до учнів, з якими вони займаються, погано викладати і ставити незаслужено низькі оцінки, щоб створити попит на свої репетиторські послуги. Звіт зосереджується на умовах, за яких родини вдаються до послуг репетиторів, а вчителі їх надають. Рекомендовано вжити низку заходів для запобігання тих видів репетиторства, що призводять до конфліктів інтересів, включно із заборонаю для вчителів давати уроки своїм учням за гроші; запровадженням обов'язкової реєстрації репетиторів; наданням більш якісного зворотного зв'язку батькам щодо процесу навчання; зміцненням переконання, що зовнішнє незалежне оцінювання (ЗНО) можна скласти за допомогою звичайних шкільних уроків; оцінювання вчительської зарплатні.

### Корумпований вплив на закупівлю підручників

Реформи процесу закупівлі підручників проведено, але в ньому досі не усунути недоліки, які наражають закупівлю на ризик корумпованого впливу. Звіт виявляє прогалини нещодавніх реформ процесу закупівлі підручників, що уможливають постійні порушення доброчесності, зокрема публікація прізвищ осіб, які оцінюватимуть підручники, і, отже, вплив на них видавців і авторів текстів. Зменшення можливостей і стимулів для корумпованого впливу на закупівлі підручників можна досягти шляхом покращень у правилах конфіденційності та запобігання конфлікту інтересів, за якими підбирають експертів для відбору підручників, а також через надання покращених рекомендацій і підтримки вчителям, які обирають тексти, включно зі спеціально відведеним часом для цієї роботи та спрощеними варіантами вибору.

### Корумпований доступ до вищої освіти

Порушення доброчесності відбуваються, коли студенти прагнуть отримати доступ до бакалаврських і магістерських програм у державній вищій освіті України. Звіт досліджує порушення доброчесності в доступі до магістерських програм, такі як хабарі і шахрайство на іспитах, які уможливлюються децентралізованим процесом вступу, що не керується жодними правилами, не є відкритим для спостережень і не підлягає перегляду. Непрозорий доступ до гуртожитків, через низку непослідовно застосовуваних критеріїв є другим проблемним питанням.

Студенти мають стимул вдаватися до таких порушень доброчесності в очікуванні вигод від магістерських програм, які вони вважають значними. Викладачів та адміністраторів ВНЗ спокушають можливість отримання неофіційних платежів і прийняття до магістратури

великої кількості студентів, що означає більший обсяг фінансування для ВНЗ, додатковий особистий дохід та вищий престиж університету.

Звіт рекомендує створити ефективну систему забезпечення якості у вищій освіті, а також мінімальні стандарти та об'єднану процедуру для вступу на магістерські програми. Дипломи бакалаврів, які видають відповідно до принципів забезпечення якості, можна поєднувати із зовнішніми незалежними вступними іспитами до магістратури, що створюють базу для вступу, стійку до зловживань. Крім того, звіт пропонує покращення процесу розподілу місць у гуртожитках.

### **Недоброчесність у навчанні — списування і плагіат у вищій освіті**

Вища освіта України позначена недоброчесністю в навчанні, коли студенти неналежним чином представляють виконану роботу та здобуті знання шляхом списування, плагіату чи придбання робіт, виконаних іншими. Недоброчесності в українському навчанні сприяють прогалини в законодавстві, які уможливають такі практики через відсутність поширених етичних норм щодо такої недоброчесності та обмежені можливості ВНЗ виявляти та оцінювати наявні порушення.

Звіт рекомендує зробити виявлення таких порушень звичайною частиною оцінювання широкою та репрезентативною вибіркою студентських робіт у рамках навчальних програм і допомагати ВНЗ розширювати можливості у виявленні недоброчесних практик. Крім того, правила протидії недоброчесності в навчанні слід розширити для включення більшої кількості таких практик, наприклад, списування, і акцентувати, що за дотримання цих правил несуть відповідальність як викладачі, так і студенти.

### **Неналежне визнання навчальних досягнень у вищій освіті**

Неналежне визнання навчальних досягнень є поширеним у вищій освіті і проявляється в завищенні оцінок в обмін на платежі та послуги, виставленні студентам оцінок за роботу, виконану іншими людьми, відсутності критеріїв оцінювання та кумівстві.

Викладачі та студенти мають чіткі стимули до завищення оцінок: викладачі не бажають займатися ретельним оцінюванням, що забирає багато часу, оскільки воно може загрожувати їхній звичці працювати на декількох роботах одночасно, а студенти з задоволенням користуються перевагами завищених оцінок і мають слабку внутрішню мотивацію і низьке усвідомлення потреби в дотриманні норм доброчесності. Частково можливостям для зловживань сприяють непрозорі принципи і критерії оцінювання, які не повідомляють студентам.

Звіт рекомендує ВНЗ зробити процедури і критерії оцінювання прозорими і запровадити процедуру апеляцій, функціонування якої перевірятиме відділ ВНЗ із забезпечення якості. Щоб зменшити стимули для зловживань, звіт рекомендує переглянути методологію фінансування ВНЗ, щоб та не заохочувала завищення оцінок.

## Розділ 1.

# Доступ до дошкільної освіти в Україні за допомогою неофіційних домовленостей

Головну увагу в розділі зосереджено на доступі до дошкільної освіти. Розглядаються неофіційні домовленості між батьками та директорами дитсадків, у рамках яких для отримання доступу до дошкільних навчальних закладів (ДНЗ) використовуються особисті зв'язки і фінансова підтримка.

Матеріальні та технічні обмеження онлайн-системи запису до ДНЗ (електронної черги) створюють можливості для порушень доброчесності. Нестача місць у них виникає через неналежну координацію і планування мережі дошкільних закладів, а також унаслідок застарілих та обтяжливих процедур ліцензування ДНЗ, що не дає змоги ефективно використовувати існуючу інфраструктуру і створює стимули для порушень доброчесності.

Для розв'язання цих проблем звіт рекомендує покращити функціональність системи електронної черги і покласти край впливу директорів дитсадків на формування рейтингів серед кандидатів на місця у дитсадок в електронній черзі. Звіт також рекомендує збільшити наявну кількість місць шляхом лібералізації стандартів акредитації і запровадження додаткових джерел фінансування для комунальних закладів дошкільної освіти.

## Регуляторний і політичний контекст

Дошкільна освіта надається через мережу з 15 002 дошкільних установ, які можуть за-сновуватися державними органами, органами місцевого самоврядування або приватними установами (ВРУ, 2001). Майже всі дошкільні заклади в Україні є комунальними і володіють ними органи місцевого самоврядування (Табл. 1.1). Наприкінці 2014 р. 98% наявних дитсадків (14 705 з 15 002) були створені та управлялися саме на місцевому рівні.

Таблиця 1.1 **Кількість дошкільних установ і дітей у них, за типом власності дошкільної установи (2014 р.)**

	Державна: центральний рівень	Державна: місцеве самоврядування	Приватні установи	Усього
Заклади дошкільної освіти, одиниць	97	14 705	200	15 002
Обсяг запису, осіб	12 502	1 271 950	10 439	1 294 891

*Джерело:* Держстат (2015), Дошкільна освіта в Україні в 2014 році, [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2015/bl/03/bl\\_dosh\\_14.zip](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2015/bl/03/bl_dosh_14.zip).

Діти можуть навчатися в декількох видах дошкільних закладів (Табл. 1.2): ясла-садки для дітей 0–6(7) років; дитячі садки для дітей від 3 до 7 років; навчально-виховні комплекси, де дитсадки поєднані з початковими або середніми школами.

Таблиця 1.2. **Типи закладів дошкільної освіти в Україні за віком прийому (2014 р.)**

Тип	Віковий діапазон	Кількість дітей у 2014 р. (тис. осіб)	Кількість у містах за типом (відсоток від загальної кількості дітей у дошкільних закладах)
Ясла-садок	0 - 6 (7)	1 018	87%
Дитячий садок	3 - 7	162	25%
Навчально-виховні комплекси	Від 3 років до випуску	116	47%
<b>Усього</b>		<b>1 295</b>	<b>76%</b>

*Джерела:* Держстат (2015), Дошкільна освіта в Україні в 2014 році, [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2015/bl/03/bl\\_dosh\\_14.zip](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2015/bl/03/bl_dosh_14.zip); ВРУ (2001), Закон України «Про дошкільну освіту», ВРУ, Київ

В Україні правова основа і загальна політика дошкільної освіти встановлюються центральним урядом. Органи місцевого самоврядування відповідають за фінансування та організацію надання дошкільної освіти в рамках державної політики. 95% фінансування дошкільної освіти розподіляється органами місцевої влади (Держстат, 2014). Діапазон обов'язків місцевої влади в галузі дошкільної освіти досить широкий і охоплює: ведення перепису населення дошкільного віку; нагляд за дотриманням закладами дошкільної освіти правил і норм; підтримку розвитку та впровадження змісту дошкільної освіти та навчання вчителів; відбір і призначення директорів закладів; ліцензування приватних закладів дошкільної освіти; атестацію закладів дошкільної освіти. Органи місцевого самоврядування сертифікують заклади дошкільної освіти та догляду щонайменше раз на десять років, відповідно до правил, затверджених центральним урядом (Верховна Рада України, 2001).

Відповідальність за керування закладами дошкільної освіти покладено на директора, педагогічну раду (колегіальний орган управління із представників викладацького складу і батьків, очолюваний директором) та раду, яка складається з працівників викладацького складу і представників батьківської спільноти. Основний формат колективного управління — загальні збори, на які приходять працівники, батьки та директор закладу дошкільної освіти (Верховна Рада України, 2001). Офіційно між загальними зборами закладом дошкільної



освіти керує рада. На практиці визначенням стратегічних напрямів і керуванням займаються місцеве управління освіти і директор.

Умови доступу до дошкільної освіти викладені в «Положенні про дошкільний навчальний заклад», затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 2003 р. Щоб записати дитину до дитсадка, батьки подають письмову заяву до закладу, який вони вибрали, разом із свідоцтвом про народження та медичною довідкою. Після подачі цих документів директор дитсадка ухвалює рішення щодо тих, кого буде прийнято. Обмеження кількості дитсадків, до яких можуть подавати документи батьки, немає.

Намагаючись обмежити довільні рішення про доступ і надати дитсадкам із нестачею місць інструмент для роботи з надлишком заявок, Міністерство освіти і науки (МОН) у 2013 році опублікувало рекомендації зі створення єдиної системи електронної реєстрації дітей дошкільного віку (електронної черги). Управляють нею на місцевому рівні, однак у роботі дотримуються спільних правил зайняття черги та прийому до закладів; доступ до черги можна отримати через центральний портал. Рекомендації є загальними, юридично не зобов'язуючими і заохочують області, основні адміністративно-територіальні підрозділи держави та міста України створювати місцеві платформи електронної реєстрації і відповідні процедури їхньої роботи, дотримуючись певних загальних принципів, таких як надійність і послідовність даних, а також їхній захист (МОН, 2013).

Рекомендації МОН щодо електронної черги не містили настанов щодо критеріїв вступу, які мали запровадити органи місцевої влади разом із електронною чергою. Однак місцеві системи вступу до дитсадків у великих містах, таких як Київ і Львів, а також у деяких менших населених пунктах демонструють високий ступінь однорідності, і до них існує доступ через центральний портал. Ці системи вимагають від батьків зареєструвати дітей, подавши інформацію про вибраний ними дитсадок, час початку навчання і тип програми. Родина має зібрати всі допоміжні документи протягом визначеного періоду часу, до дати остаточного рішення, коли директори дитсадків роблять вибір із дітей, які займають перші місця в електронній черзі та вказали відповідний заклад освіти, і запрошують батьків подати повний пакет документів, щоб записати дитину до закладу. Рейтинг заявки у списку очікування залежить від загального часу очікування: чим довше дитина чекає в черзі, тим вищий пріоритет її заявки.

Наразі співіснують дві системи доступу до дошкільної освіти: «традиційний» процес на основі шкіл відповідно до «Положення про дошкільний навчальний заклад» (2003 р.) та інтегрована система електронної черги. Електронна черга запроваджена лише частково — у містах із достатніми ресурсами для інтеграції потрібного програмного забезпечення та під тиском великої кількості заявок на обмежену кількість місць у дитсадках. Дитсадки у менших містах і селах продовжують покладатися на традиційну систему роботи із заявками та ухвалення рішень про зарахування.

## **А. Опис порушення і ризику для доброчесності**

Закон «Про дошкільну освіту» гарантує всім родинам доступ до освіти та догляду за дітьми раннього віку: *«Громадяни України, незалежно від расової приналежності, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майна, місця проживання, мови та інших ознак мають рівні права на дошкільну освіту...»*.

Коли кількість наявних місць не відповідає попиту, законодавча обіцянка рівного доступу наражається на ризик порушення шляхом неофіційних домовленостей, які надають батькам або опікунам преференційний доступ до популярних державних дитсадків, де кількість місць обмежена. Нестача місць існує переважно у містах, і дослідити її можна, подивившись на співвідношення записів і фінансованих місць, або ж «надлишковий запис». У 2015 р.

на 100 фінансованих місць записували 117 дітей, а в деяких областях, наприклад, у Львівській та Івано-Франківській, на одне профінансоване місце припадало від 1,3 до 1,4 дитини (Держстат, 2016а). Однак надлишковий запис не є ідеальним заходом боротьби з нестачею місць, оскільки він не охоплює тих, хто хотів би записатися, але не зміг цього зробити, а також тих, хто стоїть у черзі на місця — вважається, що це приблизно 100 000 дітей по всій країні.

Нестача місць у ДНЗ створює можливості для тих, хто контролює вступ — наприклад, директорів, — шукати можливості отримання неавторизованих внесків для закладу. Хоча оглядова команда і не спостерігала безпосередньо порушення доброчесності та їхню частоту, ризик таких ситуацій існує і підтверджується численними свідченнями.

Результати фокус-груп, проведених у рамках великого дослідження дошкільної освіти в Україні у 2013 р., показують, який тип неофіційних домовленостей може вплинути на доступ до популярних дитсадків. Директори закладів можуть прагнути отримати неофіційні та нерегульовані грошові чи натуральні внески від батьків в обмін на переміщення дитини на початок електронної черги чи прийняття до дитсадка, а в місцях, де електронної черги досі не існує, — просто надаючи доступ. Родини можуть реагувати на такі запити по-різному — даючи хабарі як одноразову «допомогу» дитячому садку або використовуючи «зв'язки» (Блок 1.1). Деякі директори дитсадків і шкіл, які зустрілися з оглядовою командою під час відвідувань, зазначили, що доступ до закладів дошкільної освіти також може надаватися в обмін на довгострокове зобов'язання підтримувати дитсадок грошовими внесками від батьків.

#### Блок 1.1. Висновки фокус-групи про неофіційні домовленості у процесі доступу до дитсадків

Дослідження 2013 р. від Європейської дослідницької асоціації (ERA) підтверджує, що доступ до дошкільної освіти є серйозною проблемою, оскільки заклади дошкільної освіти перервантажені. Під час фокус-груп батьки повідомляли, що для забезпечення вступу до дитсадка від них вимагають значні фінансові внески. «Якщо відмовитися, дитину скоріш за все не зареєструють. Платежі можуть бути офіційними або неофіційними, від 1000 до 2000 грн. єдиним внеском, без урахування подальших зборів на різноманітні потреби дитсадка».

Більшість батьків сприймають це як хабар, але водночас і як необхідний внесок для потреб своєї дитини і дитсадка, оскільки вони знають про нестачу державного фінансування («Це не хабар, це більше виглядає так: «Ви можете допомогти нашому закладу? Ні? Тоді вибачте, у нас немає місць. Коли ви нам допоможете, ми вас візьмемо»).

Ще один можливий спосіб запису дитини до державного дитсадка — використання сімейних або професійних зв'язків. «У мене не було грошей, тому довелося підійти до питання серйозно. Я скористалася статусом своєї колеги-освітянина. Я знайшла обхідний шлях». «Вони самі питають: де ви працюєте? Гадаю, це перше питання, яке вони ставлять».

*Джерело: Цитати з фокус-груп, проведених у 2013 р. на тему дошкільної освіти Європейською дослідницькою асоціацією (ERA, 2013).*

Хоча батьки сприймають ці внески як хабарі (ERA, 2013), керівники та вихователі дитсадків повідомляють, що такі грошові внески використовуються для доповнення отриманого державного фінансування — закупівлі додаткових матеріалів, підтримання інфраструктури, придбання товарів і капітальних інвестицій. Однак ці внески не документуються і не аудитуються, тому також можуть використовуватися для особистої вигоди директорів або працівників закладу.

Там, де було запроваджено електронну чергу, єдиний дозволений спосіб для батьків забезпечити місце в дитсадку — зареєструватися в черзі якомога скоріше, навіть відразу після народження дитини. Однак електронна система має обмеження, які дають змогу проходити чергу шляхом швидших, більш ефективних — і потенційно шахрайських — стратегій.

Один із способів для родин обійти чергу — зловживання квотами на прийом, які кожен дитсадок виділяє для дітей пільгових категорій. Центральний портал системи електронної черги називає три такі категорії: діти військовослужбовців; діти, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; діти учасників АТО. Цей список може бути доповнений органами місцевої влади (як, наприклад, у Львівській чи Хмельницькій області) і включати родини внутрішньо переміщених осіб, дітей з інвалідністю, які можуть за станом здоров'я відвідувати звичайний дитсадок, або дітей із багатодітних сімей. Якщо діти з цих категорій стоять в електронній черзі на певний заклад освіти, директор повинен надати їм пріоритет у доступі, складаючи список дітей для прийому на відповідний рік. Однак директори не зобов'язані перевіряти справжність документів заявників, а також не несуть відповідальності за складання списків дітей, які мають право на преференційний доступ. МОН також висловило занепокоєння, що список винятків для місцевої процедури електронної черги може бути надто широким, а підтвердження певних пільгових категорій можна буде дуже легко отримати.

Ще одна можливість обійти чергу — за допомогою використання технічних недоліків системи електронної черги, яка в деяких містах дала змогу певним заявникам ігнорувати принцип живої черги. Нещодавній приклад — зі Львова, де у 2015 р. порушення процедури онлайн-реєстрації змусили міську владу анулювати заявки і опублікувати офіційну заяву, запрошуючи батьків реєструватися знову наступного року (Блок 1.2).

#### Блок 1.2. Інструкція щодо скасування заявок на електронну чергу через порушення, м. Львів

«Шановні батьки!

Доводимо до вашого відома, що електронні заявки всіх дітей, народжених у 2015 році, які зареєструвалися 28.04.2015 р., було видалено, оскільки всі вони зареєстровані незаконно через проблеми в електронній мережі управління дошкільної освіти.

Згідно з п. 12 Правил № 160, які встановлюють норми підзвітності і прозорості у прийнятті дітей до дитячих садків у Львові, схвалених радою міського управління освіти 28 квітня 2015 р., батьки можуть зареєструвати своїх новонароджених дітей знову, починаючи з 1 січня року, наступного після народження».

*Джерело: Інструкція Львівського управління освіти від 21 вересня 2015 р. № 4-2601-1837, [http://osvita.lvivsch.in.ua/informaciya\\_pro\\_zaklad/doshkillya/](http://osvita.lvivsch.in.ua/informaciya_pro_zaklad/doshkillya/)*

## Б. Фактори, які створюють можливості для порушення

### Обмеження системи електронної черги

Система електронної черги ускладнює забезпечення неналежного преференційного доступу і покращує поточну ситуацію, але у своїй теперішній формі має обмеження, які роблять її вразливою для зловживань. Зокрема, слід зазначити чотири такі обмеження.

Перше обмеження — запровадження електронної системи не є обов'язковим. Воно засноване на бажанні та спроможності областей і місцевої влади слідувати нормативним настановам МОН. Якщо муніципалітети не застосовуватимуть цих рекомендацій, це не матиме для них жодних наслідків.

Друге обмеження — у містах, де було запроваджено електронну чергу, вона не є захищеною від усіх видів маніпуляцій. Як показує досвід зі Львова (Блок 1.2), ті, хто керує подачею заявок — а також ті, хто має належні навички для виявлення прогалин у безпеці — можуть експлуатувати систему на власну користь.

Третє обмеження — електронна черга ефективна настільки, наскільки ефективними є закладені в ній принципи пріоритетів. Оскільки реєстрація та порядок заявок — єдині принципи розставлення пріоритетів, перевагу мають діти, яких зареєстрували відразу після народження, поки є час на очікування та просування у черзі. Система також більш сприятливо розставляє дітей, які народилися раніше протягом календарного року, аніж пізніше. Більше того, батьки можуть змінити власні пріоритети під час очікування, але система на них не зреагує відповідним чином, або ж вирішити залишити дитину в дитсадку ще на один рік, що знову ж таки вплине на тих, хто досі чекає на місце.

### Блок 1.3. **Визначені на місцевому рівні диверсифіковані критерії доступу до закладів дошкільної освіти у країнах ЄС**

У країнах Європейського Союзу критерії відбору для доступу до дитсадків часто залишають на розсуд місцевої влади або директорів закладів відповідно до рекомендацій центральних органів. Місцева влада може враховувати не тільки принцип «живої черги», а й працевлаштування батьків, склад родини або соціально-економічне становище. Більшість країн віддають пріоритет батькам, які працюють, але деякі також підтримують батьків, які перебувають в активному пошуку роботи, або тих, хто здобуває освіту. Беручи до уваги склад сім'ї, країни часто віддають пріоритет сиротам, дітям із неповних сімей, багатодітним сім'ям, а також братам і сестрам дітей, які вже ходять до дитсадка. Нормативні документи посилаються і на інші критерії, надаючи пріоритет дітям з інвалідністю, особливими потребами, захворюваннями, представникам певних етнічних груп.

*Джерело: Eurydice and Eurostat (2014), Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe, <http://dx.doi.org/10.2797/75270>.*

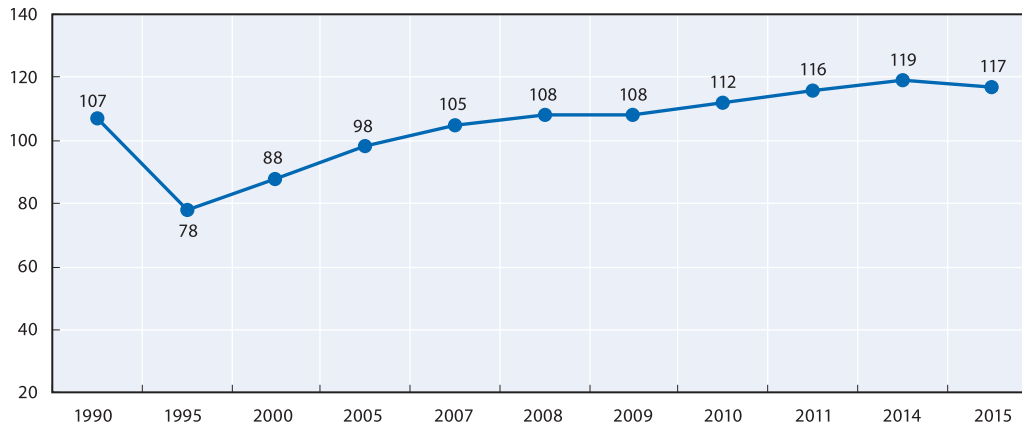
Врешті-решт, система електронної черги вимагає в директорів вибирати з-поміж короткого списку кандидатів із черги, що залишає для них можливість ручного регулювання процесу та фаворитизму. Замість цього доцільнішим був би автоматичний рейтинг заявників та їхній розподіл по різних дитсадках відповідно до вказаних побажань.

## **В. Фактори, які створюють стимули для порушення**

### **Нестача місць у закладах дошкільної освіти**

Висхідний тренд у кількості дітей, яких записують до дитсадків, з 2005 р. та неспроможність інвестувати у відповідне збільшення потужностей там, де це найбільш необхідно, а саме в містах, призвело до «гострої нестачі» місць у закладах дошкільної освіти (ERA, 2013). З 2005 по 2015 рр. середня наповнюваність дитсадків в Україні зросла з 98 дітей на 100 місць до 117 дітей на 100 місць. (Рис. 1.1) Середні показники приховують реальний масштаб проблеми, що створюється цим трендом, у Львівській (144 дитини на 100 місць у 2014 році), Волинській (139 дітей на 100 місць у тому ж році) та Рівненській (136 дітей на 100 місць) областях (Держстат, 2016а).

Рисунок 1.1. Наповнюваність дошкільних навчальних закладів, за кількістю дітей на 100 місць (1990-2015 рр.)



*Джерела:* ERA (2013), Діагностика сектору дошкільної освіти в Україні [Diagnosis of the Pre-school Education Sector in Ukraine], European Research Association; Держстат (2016а), Дошкільна освіта України [Pre-school Education in Ukraine in 2015], [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2016/bl/06\\_2/bl\\_dnz\\_15.zip](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2016/bl/06_2/bl_dnz_15.zip).

До того, як демографічний тренд став висхідним, близько 2002 р. Україна зіткнулася зі значним зменшенням кількості молодого населення. У відповідь на це зменшення кількість закладів дошкільної освіти на балансі органів місцевого самоврядування зменшилася з 24 500 у 1990 р. до 15 100 у 2001 р. (Держстат, 2011). Деякі заклади освіти віддали для виконання інших урядових функцій, наприклад, під пенсійні фонди чи податкові інспекції. Приміщення інших дитсадків стали використовувати в комерційних цілях, не пов'язаних з дошкільною освітою. Наприклад, під час відвідувань для цього оцінювання міське управління освіти у Львові зазначило, що приблизно 50% закладів дошкільної освіти у Львові продали або здали в оренду у 1991–1996 рр. Також було наголошено, що здані в оренду будівлі перебудували настільки, що їхнє повторне взяття на баланс як дитсадків вимагатиме інвестицій у капітальний ремонт, що може коштувати стільки ж, скільки зведення нової будівлі.

Внаслідок цього у містах кількість дітей у дитсадках перевищила кількість доступних місць. Кількість місць у закладах дошкільної освіти збільшилася з 1 056 000 у 2005 р. до 1 105 029 у 2015 р. Однак, попри це, Україні все одно не вистачило 186 178 місць для задоволення попиту у 2015 р. Згідно з інформацією Міністерства освіти і науки, у 2014 р. на місце у державному дитсадку чекали 90 000 дітей, із них лише в Києві — 15 000.

### **Важливість здобуття місця в державному дитсадку**

Суттєвою ознакою нестачі місць є практика, про яку батьки розповідали оглядовій команді: родини реєструють дітей у системі електронної черги відразу після народження, щоб збільшити шанси запису до дитсадку, коли дитина досягне відповідного віку. Існують чотири причини, через які батьки інколи змагаються за місце у дитсадках.

По-перше, доступ до хорошого дитсадку може забезпечити доступ до престижних початкових і середніх шкіл. Як розповідається детально в Розділі 3 про доступ до шкіл, дитсадками все частіше керують престижні початкові та середні школи, і батьки записують дитину до дитсадку, прагнучи здобути доступ до елітної школи якомога раніше та уникнути ризиків відбору, якщо вони прийдуть до цих закладів пізніше.

По-друге, запис до закладу дошкільної освіти є важливим джерелом підтримки для матерів, які працюють. Економічна ситуація сімей в Україні змушує обох батьків працювати, нерідко на декількох роботах. Влаштування дитини в заклад, де за нею доглядатимуть

протягом дня, має величезне значення, особливо в містах, де родини не можуть покладатися на підтримку інших членів сімей (бабусь та дідусів).

По-третє, мотивація до забезпечення місця в хорошому дитсадку лише підкріплюється високою ціною приватних альтернатив, де вона може сягати 12 000 грн. на місяць, що більше ніж у два рази перевищує середньомісячний дохід домогосподарства (5122 грн.) (Держстат, 2016 b). Що ж до неліцензованих приватних дитсадків, то якість догляду, який вони забезпечують, ненадійна, хоча вони досить поширені й не такі дорогі. Недозволені та неофіційні внески батьків для забезпечення місця в хорошому державному закладі — набагато дешевший варіант, ніж приватний дитсадок, та ще й краща інвестиція.

Врешті-решт, дошкільна освіта має сильний емоційний компонент. Це перше відокремлення дитини від сім'ї, тому тривога батьків та їхні переживання за дитину зазвичай більші, ніж протягом наступних етапів освітньої траєкторії, що лише зміцнює готовність погодитися на неофіційні запити в обмін на доступ.

### **Поразки у плануванні мережі закладів дошкільної освіти**

Невідповідна кількість місць у дитсадках також пояснюється проблемами у плануванні мережі державних дитсадків і застарілими вимогами до ліцензування, які до 2016 р. обмежували розширення потужностей.

На місцевому та загальнодержавному рівнях прийняття рішень є два ключові аспекти неналежного планування. По-перше, управління існуючими дошкільними навчальними закладами не завжди є належним. У 2014 р. 356 дитсадків простоювали, а третина з них перебувала в такому стані довше 10 років (Держстат, 2015). Планів перезапустити їх або не існувало, або вони були надто дорогими для виконання. По-друге, будівництво нових житлових комплексів і мікрорайонів ухвалюють без розширення мережі дитсадків для нових житлових кварталів. Девелопери за законом зобов'язані сплачувати збори до міського бюджету для підтримки соціальної інфраструктури, включно зі школами. Але на практиці вони або ігнорують ці зобов'язання, або платять компенсаційні збори в обсязі, який додає менше інфраструктурних ресурсів, ніж того вимагає нове житло.

### **Застарілі вимоги до ліцензування, які обмежують доступну кількість місць**

ДНЗ в Україні працюють згідно з вимогами до площі, які за сучасними міжнародними стандартами є надлишковими. Ці стандарти відповідно обмежують доступну кількість місць у державних дитсадках, що істотно впливає на проблеми з нестачею місць і змагання за доступ до закладів. Новий санітарний регламент для ДНЗ, затверджений у травні 2016 р., значно послабив ці обмеження і з часом повинен забезпечити набагато більшу гнучкість у наданні послуг.

#### **Блок 1.4. Вимоги до площі в закладах дошкільної освіти у країнах ОЕСР**

У країнах ОЕСР загалом вимоги до площі виражені у квадратних метрах на дитину. Вимоги до площі внутрішніх приміщень є найбільшими для дитсадків сімейного типу; за ними йдуть центри денного догляду та дитсадки. Середній показник по ОЕСР щодо площі внутрішніх приміщень на дитину становить 2,9 м<sup>2</sup> для ясел і 3,6 м<sup>2</sup> для дитсадку. Середній показник по ОЕСР щодо зовнішньої площі на дитину становить 7 м<sup>2</sup> для ясел і 8,9 м<sup>2</sup> для центру дитсадку. У 2014 р. в Україні середній показник вимоги до площі внутрішніх приміщень на дитину



**Блок 1.4. Продовження**

в закладах дошкільної освіти для найменших (до трьох років) був більш ніж у два рази вищий, ніж середній міжнародний показник — 7,37 м<sup>2</sup> для вікової групи до трьох років. Для дітей від трьох років український показник площі внутрішніх приміщень на дитину приблизно у півтора рази перевищував середній міжнародний показник (5,83 м<sup>2</sup> порівняно з 3,6 м<sup>2</sup>).

*Джерела: OECD (2011), Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC) International Comparison: Minimum Standards, <http://www.oecd.org/education/school/48483436.pdf>; Держстат (2016а), Дошкільна освіта України [Pre-school Education in Ukraine in 2015], [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2016/bl/06\\_2/bl\\_dnz\\_15.zip](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2016/bl/06_2/bl_dnz_15.zip).*

Потенційно приватні дитсадки можуть полегшити тиск на заклади дошкільної освіти, однак в Україні мережа приватних дитсадків дуже невелика — у 2015 р. працювало лише 177 приватних дитсадків (Держстат, 2016а). Причини полягають в обтяжливих процедурах ліцензування, труднощах із знаходженням приміщень, які відповідають стандартам, і високих початкових інвестиціях у поєднанні з фактом, що прибутковість можлива тільки за великої кількості дітей та високої щомісячної оплати послуг, що обмежує кількість родин, які користуються цією послугою. У результаті 70% приватних дитсадків закриваються у перший же рік роботи (ERA, 2013). Ці фактори утримують кількість легально працюючих приватних дитсадків на низькому рівні і дозволяють їм стягувати дуже високу плату за послуги. Вони також стимулюють розповсюдження численних невеликих альтернативних закладів без ліцензії, які вимагають набагато нижчу платню, але не підлягають жодному контролю якості.

**Г. Рекомендації****Усунення можливостей для зловживань****Покращення функціональності та охоплення системи електронної черги**

Важлива короткотермінова мета — подолання недоліків системи електронної черги. Серед запропонованих покращень:

- Покращення програмного забезпечення, щоб зробити подачу заявок до електронної черги більш захищеною.
- Перехід до системи розподілу дітей до дитсадків, повністю заснованої на автоматичному алгоритмі, щоб директори закладів не могли впливати на процес розподілу.
- Диверсифікація критеріїв для пріоритетів у списку очікування, крім часу реєстрації в електронній черзі. Критерії повинні прийматися кожною областю відповідно до її специфіки та потреб після рамкових рекомендацій, які має розробити МОН. Як мінімум ці рекомендації повинні визначати, які критерії є прийнятними і як вони документуються.

**Викорінення стимулів для зловживань****Лібералізація стандартів і процедур акредитації для розширення спроможностей системи ДНЗ**

Оглядова команда рекомендує переоцінити акредитацію ДНЗ шляхом лібералізації стандартів ліцензування з метою зменшення вартості будівництва нових державних дитсадків, зменшення експлуатаційних витрат для існуючих закладів та легалізації нібито поширених, але неофіційних приватних послуг дошкільної освіти.

Лібералізація, зокрема, стосується вимог щодо площі на дитину та приготування їжі на місці. Якщо за дітьми наглядають в одній багатоцільовій, а не у двох окремих кімнатах, це не

повинно впливати на якість догляду та добробут дитини — але при цьому фізична місткість дитсадків зростає майже удвічі. Ще одне «вузьке місце», висвітлене під час зустрічей оглядової команди, — вимога до приготування їжі на місці і заборона доставки. Вимога мати робочу кухню в кожному закладі також зменшує кількість доступного місця для груп у дитсадку і не дає змоги економно та гнучко використовувати наявні приміщення. Подібно до цього, вимога мати власний дитячий майданчик ще більше обмежує можливості для організації нових закладів дошкільної освіти у великих містах.

Санітарний регламент для дитсадків, прийнятий у травні 2016 р., уже лібералізували деякі стандарти акредитації ДНЗ і надали таку потрібну гнучкість у використанні простору. Важливо, щоб умови, створені цими новими стандартами, справді забезпечили збільшення місткості дитсадків, і як державні, так і приватні заклади мали більшу гнучкість у структуруванні послуг, які вони пропонують.

### **Створення умов для сталого фінансування розширення мережі дошкільних навчальних закладів**

Плани розширення мережі ДНЗ, про які повідомляли оглядовій команді, і надалі покладаються на державне фінансування, незважаючи на існуюче занепокоєння, що ресурси поки не є доступними, а місцева влада може мати інші, більш нагальні пріоритети фінансування.

Огляд радить розробити план диверсифікації ресурсів фінансування для державних дитсадків — наприклад, просуваючи публічно-приватні партнерства. Однак спочатку необхідно ретельно розглянути умови, за яких можуть працювати такі партнерства, з окремим акцентом на альтернативних формах власності та/або управління дитсадками.

### **Джерела**

- ВРУ (2001), Закон України «Про дошкільну освіту» [Law on Pre-school education], Верховна Рада України, Київ.
- Держстат (2011), Дошкільні навчальні заклади України у 2010 році [Pre-school Education Institutions in Ukraine in the year 2010], Державна служба статистики України, Київ, <http://www.ukrstat.gov.ua/druk/katalog/poslugi/Doshk%20zakl.zip>.
- Держстат (2014), Національні рахунки освіти в Україні [National Education Expenditure in Ukraine in 2014], Державна служба статистики України, Київ, [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2016/bl/02/bl\\_NRO14\\_pdf.zip](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2016/bl/02/bl_NRO14_pdf.zip).
- Держстат (2015), Дошкільна освіта в Україні [Pre-school Education in Ukraine in 2014], Державна служба статистики України, Київ, [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2015/bl/03/bl\\_dosh\\_14.zip](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2015/bl/03/bl_dosh_14.zip).
- Держстат (2016а), Дошкільна освіта України [Pre-school Education in Ukraine in 2015], Державна служба статистики України, Київ, [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2016/bl/06\\_2/bl\\_dnz\\_15.zip](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2016/bl/06_2/bl_dnz_15.zip).
- Держстат (2016b), Витрати і ресурси домогосподарств України у 2015 році [Expenditure and Resources of Households of Ukraine in 2015], Державна служба статистики України, Київ, [http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2016/zb/07/zb\\_vrdgu2015pdf.zip](http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2016/zb/07/zb_vrdgu2015pdf.zip).
- МОН (2013), Методичні рекомендації щодо створення уніфікованої системи електронної реєстрації дітей дошкільного віку [Guidelines for Creating a Unified System of Electronic Registration of Pre-school Children], <http://osvita.ua/legislation/doshkilna-osvita/36579/>.
- ERA (2013), Діагностика сектору дошкільної освіти в Україні [Diagnosis of the Pre-school Education Sector in Ukraine], Європейська дослідницька асоціація, Київ.
- Eurydice and Eurostat (2014), Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe, 2014 Edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg, <http://dx.doi.org/10.2797/75270>.
- OECD (2011), «Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC) International Comparison: Minimum Standards», OECD, Paris, <http://www.oecd.org/education/school/48483436.pdf>.



## *Додаток 1.А1*

### *Посилання на нормативні акти*

Посилання, процитовані як джерела до Блоку 1.2:

Інструкція Львівського міського управління освіти від 21 вересня 2015 р., №4-2601-1837, [http://osvita.lviv.sch.in.ua/informaciya\\_pro\\_zaklad/doshkillya/](http://osvita.lviv.sch.in.ua/informaciya_pro_zaklad/doshkillya/).



## Розділ 2.

# Неналежне використання батьківських внесків у школах і дитсадках України

У цьому розділі розглянуто батьківські внески до шкіл і дитсадків як важливе джерело фінансування освіти в Україні: 90% батьків, які мають дітей шкільного віку, повідомляють про участь у таких ініціативах. Батьківські внески до шкіл перебувають під значним ризиком зловживань через виставлення фальшивих рахунків, що дає можливість забирати різницю між заявленими і реальними цінами для власної вигоди. Такий ризик виникає через суттєві стимули для освітян обходити офіційні вимоги щодо розпоряджання батьківськими коштами і слабким наглядом за шкільними бюджетами та відсутністю законодавчої бази для батьків вимагати звіт про використання коштів із шкільних фондів. Звіт рекомендує розширити права батьків щодо нагляду за розподілом і використанням коштів; покращити прозорість бюджетування і зміцнювати внутрішній аудит на місцевому рівні; розширити повноваження і спроможність Державної інспекції навчальних закладів з метою зменшення можливостей для неналежного використання коштів; розширити можливості для шкіл гнучко користуватися позабюджетними ресурсами, отриманими завдяки батьківським внескам.

## Регуляторний і політичний контекст

### Джерела та призначення шкільних і дитсадкових фондів

Комунальні (державні) дитсадки і школи в Україні є бюджетними установами, тобто неприбутковими організаціями, які фінансуються їхніми засновниками та власниками — центральними і місцевими органами влади. У 2014/2015 навчальному році більшість дитсадків і шкіл перебували у власності та фінансувалися місцевою владою (районами і містами), що також надавали більшу частину фінансування для цього рівня освіти (Табл. 2.1). Також існувало 200 приватних дитсадків і 167 приватних шкіл.

Таблиця 2.1. Дитсадки і школи за формою власності та основним джерелом фінансування (2014)

Засновник і власник	Основне джерело фінансування	Дошкільна освіта		Шкільна освіта	
		Кількість закладів	Витрати (1) (у млн. грн.)	Кількість закладів	Витрати (1) (у млн. грн.)
Центральні органи влади	Центральний бюджет	97	65	348	534
Місцева влада	Місцеві бюджети	14 705	15 121	17 111	42 229
Приватні організації	Приватні джерела	200	..	167	..

Примітка: .. немає даних.

1. Дані про витрати відповідно до цін 2014 р. Тільки державні витрати.

**Джерела:** Держстат (2015а), Загальноосвітні навчальні заклади в Україні на початку 2014/2015 навчального року, Державна служба статистики України, Київ; Держстат (2015b), Дошкільна освіта в Україні в 2014 році, Державна служба статистики України, Київ; Держстат (2016), Національні рахунки освіти в Україні, Державна служба статистики України, Київ; МОН (2016), Статистичні дані по загальноосвітніх закладах в Україні на 2014/2015, 2015/2016 рр., <http://mon.gov.ua/activity/education/zagalna-serednya/statistichni-dani-pro-zagalnoosvitni-navchalni-zakladi-ukrayini-za-2014/2015-ta-2015/2016-n-r.html>

Згідно з Бюджетним кодексом, обов'язки з фінансування освіти для державної і місцевої влади є пропорційними до наявності ресурсів. В Україні така умова зазвичай запроваджується у періоди кризи (CEDOS, 2015), і на час проведення даного дослідження була чинною. У результаті, припускаючи, що ресурсів може не вистачати для задоволення потреб фінансування, законодавство встановлює ієрархію пріоритетів витрат, яка є обов'язковою під час прийняття рішень щодо виділення ресурсів для бюджетних установ незалежно від їхньої форми (державні чи приватні). Зарплатні та пов'язані з зарплатами витрати є захищеними статтями видатків: вони мають високий пріоритет і гарантовані державою. Наступні за пріоритетом — витрати на комунальні послуги та інші експлуатаційні видатки шкіл і дитсадків, наприклад, вода і електроенергія; за ними йдуть технічне обслуговування та інші поточні статті видатків і врешті — капітальні витрати.

Місцева влада може отримати підтримку з державного бюджету, якщо місцеві доходи є недостатніми для задоволення бюджетних потреб і забезпечення виконання вищенаведених пріоритетів. Державна підтримка освіти надається через цільові перекази до місцевих бюджетів у формі освітніх субсидій. Субсидію передусім виділяють на зарплатні та поточні витрати загальноосвітніх середніх шкіл усіх видів та дитсадків, які є частинами навчально-виховних комплексів. Її суму розраховують за формулою, яка враховує кількість учнів, розмір класів та корекційні коефіцієнти за розташуванням, типом школи, особливими категоріями учнів тощо. У 2015 р., коли таку субсидію було запроваджено, вона становила 41% від загальних державних витрат на освіту (43,4 млрд. грн.) і 48% від усіх цільових переказів із центрального до місцевих бюджетів. Для порівняння: у 2014/2015 навчальному році місцева

влада витратила загалом 65 млрд. грн. на освіту, з яких 88% — на дошкільну і шкільну (Держстат, 2016).

Школи і дитсадки також можуть приймати підтримку з приватних джерел фінансування. Серед таких джерел — батьківські та інші благодійні внески (які дозволено як для шкіл, так і для дитсадків), гроші на харчування (дозволено лише для дитсадків), доходи від платних освітніх послуг (дозволено лише для шкіл) та оренда приміщень і обладнання (дозволено лише для шкіл). У 2014/2015 навчальному році приватні джерела становили 5,4% від загальних витрат на державні початкові і середні школи (2419 млн. грн.) і 3,5% від загальних витрат на державні дитсадки (547 млн. грн.) (Табл. 2.2).

Таблиця 2.2. **Приватні витрати на дошкільну, початкову і середню освіту (2014/2015)**

	Приватні витрати		
	Дозволені джерела	млн. грн.	% від загальних витрат
<b>Комунальні дитсадки</b>	Батьківські та інші благодійні внески	547	3,5%
<b>Комунальні школи</b>	Батьківські та інші благодійні внески Платні послуги Оренда обладнання і приміщень	2 419	5,4%

*Джерело:* Держстат (2016), Національні рахунки освіти в Україні, Державна служба статистики України, Київ.

Батьківські внески до шкіл та дитсадків визначаються як благодійні внески фізичних або юридичних осіб, які можуть здійснюватися у формі готівки чи натуральної оплати (послуги, товари) та є поширеною формою приватної підтримки освіти в Україні. Згідно з опитуванням 357 батьків у 2014 р. і 1001 батьків у 2015 р., понад 90% респондентів у кожному опитуванні повідомляли про регулярні внески до шкіл, де навчаються їхні діти (ERA, 2014; IPO, 2015).

Кошти можуть вимагати для школи або класу, де навчається учень. Опитування 2014 р. показало, що сімейні внески найчастіше використовувалися на ремонт і технічне обслуговування класів і шкільних будівель, закупівлі обладнання і матеріалів та інші витрати, включно з подарунками для вчителів (Рис. 2.1).

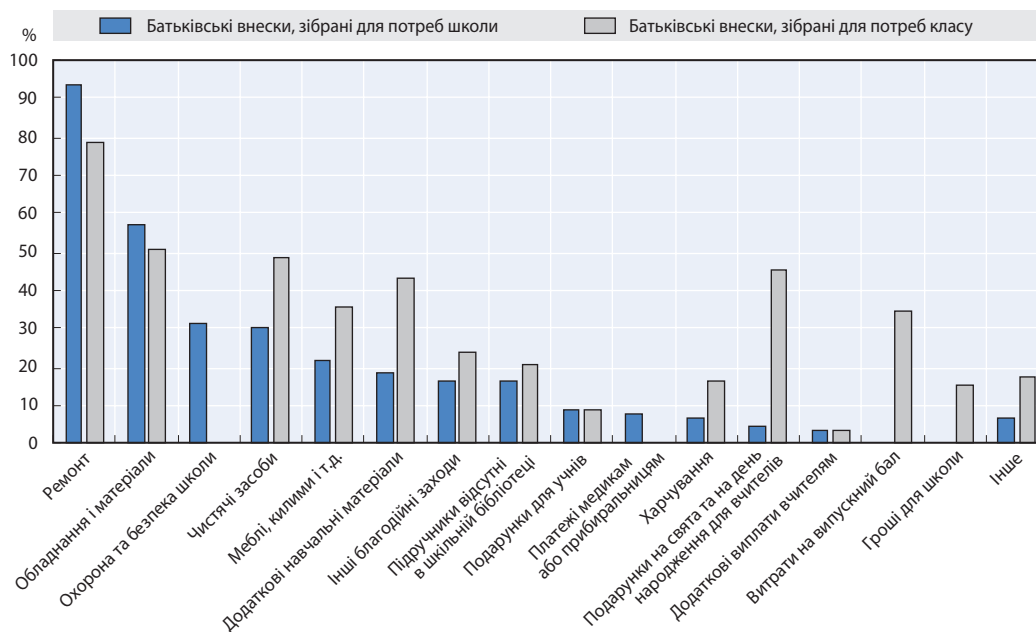
Дані про приватні витрати на освіту, отримані за допомогою опитувань домогосподарств у рамках ведення офіційної статистики України, підтверджують, що домогосподарства інвестують переважно у поточні витрати освітніх закладів. Це дає змогу зробити висновок, що державне фінансування в цій галузі недостатнє для задоволення всіх потреб. Табл. 2.3 демонструє витрати на освіту за групами видатків, визначеними в національній статистичній класифікації. Вона показує, що у 2014/2015 навчальному році понад 71% сімейних інвестицій в освіту використовувалися для покриття поточних витрат закладів освіти, включно з матеріалами та інвентарем (Табл. 2.3).

### **Бюджетний процес та розпорядження позабюджетними коштами**

Бюджетний процес в Україні складається з чотирьох основних етапів: підготовка проєкту, розробка і ухвалення Закону України «Про державний бюджет» та законів про місцеві бюджети; виконання та адаптування бюджету; огляд виконання.

У рамках щорічного процесу підготовки місцевих і державного бюджету всі бюджетні установи (включно зі школами та дитсадками) повинні подати кошторис видатків і доходів на наступний фінансовий рік та направити його до фінансового департаменту місцевої влади, відповідального за їхнє фінансування. Після цього шкільні кошториси використовуються для підготовки планованих місцевих потреб на фінансування освіти для подальшого використання Міністерством освіти і науки (МОН) під час обговорення бюджету галузі з Міністерством фінансів.

Рисунок 2.1. Послуги і товари, придбані за батьківські внески, за кількістю відповідей в опитуванні батьків



Джерело: ERA (2014), Шкільні фонди: особливості створення та функціонування, Європейська дослідницька асоціація, Київ

Таблиця 2.3 Сімейні витрати на державну освіту за національними групами видатків (2014)

Статті і групи видатків	Сімейні витрати на державну освіту	
	У млн. грн.	Відсоток від загальної кількості
Зарплатні, видатки на оплату праці, матеріали та інвентар, наукова діяльність (група видатків ЕС.1)	11 035	71,6%
Ліки та медичне устаткування (ЕС.2.1)	0	-
Харчування (ЕС.2.2)	2 550	16,6%
Комунальні видатки, позики, витрати на дорогу, капітальні видатки (ЕС.2.3)	235	1,5%
Оплата послуг (крім комунальних послуг) (ЕС.3.1)	1 225	8,0%
Інші видатки (ЕС.3.2)	0	-
Підручники і канцтовари (ЕС.3.3)	358	2,3%
Субсидії та поточні перекази, фінансова допомога, стипендії тощо (ЕС.3.4)	0	-

Джерела: Наказ Міністерства фінансів (МФ) № 495 від 25 листопада 2008 р.; Наказ МФ № 333 від 12 березня 2012 р.; Держстат (2016), Національні рахунки освіти в Україні, Державна служба статистики України, Київ.

Щодо видаткової частини кошторисів управління освіти надають тарифікаційні списки, описуючи наявні вчительські кадри: кількість працівників, професійні категорії, робоче навантаження (кількість викладацьких годин) і компенсаційні платежі. Вони також включають кошториси по групах видатків, наведених у Табл. 2.3: для технічного обслуговування і ремонту, придбання обладнання і матеріалів, комунальних послуг і потреб у капітальних інвестиціях.

Зазвичай фінансовий департамент може запропонувати відрегулювати деякі видатки, щоб узгодити кошторис із доступними фінансами, відтак заклад освіти вносить зміни до кошторису та після затвердження радою подає остаточний варіант до місцевого фінансового департаменту (Шукевич, 2012). Таким чином, керівництво шкіл і дитсадків знає ще до настання нового навчального року, які витрати не будуть компенсуватися з місцевих управлінь освіти.

## Правила розпорядження грошовими внесками до бюджетів шкіл і дитсадків

Обов'язки закладів освіти щодо використання і розпорядження батьківськими внесками відрізняються залежно від того, здійснюються вони у грошовій чи негрошовій формі.

Школи і дитсадки зобов'язані реєструвати та розпоряджатися готівковими батьківськими внесками як «сумами за дорученням» — позабюджетними коштами, отриманими від фізичних і юридичних осіб для певної мети. Позабюджетні кошти мають зберігатися та документуватися окремо від доходів із державного бюджету на освіту і таким чином вони є окремою частиною бюджету шкіл і дитсадків. У той час як доходи з державних джерел заносяться до так званого загального фонду у бюджеті, батьківські внески повинні вказуватися як «спеціальний фонд».

Школи та дитсадки, які бажають збирати/заробляти позабюджетний дохід, повинні не тільки зареєструвати додаткові доходи у спеціальному фонді свого бюджету, а й покласти їх на спеціальний рахунок у Державному казначействі. Вони можуть це зробити або подавши запит про створення власного рахунку у місцевому філіалі Державного казначейства — у такому випадку вони самі відповідають за бухгалтерський облік та цільове використання коштів і наймають шкільного бухгалтера, або делегувавши цю відповідальність місцевим управлінням освіти, які надають централізовані бухгалтерські послуги та розпоряджаються бюджетними коштами від їхнього імені (включно із затвердженням, на що вони витрачаються). В обох варіантах директор закладу освіти відповідає за належне використання коштів відповідно до законів і підзаконних актів, а плановане використання повинно документуватися в кошторисі школи або дитсадка і затверджуватися фінансовим департаментом місцевого управління освіти.

## Правила розпорядження негрошовими внесками до шкіл і дитсадків

Негрошові внески від фізичних і юридичних осіб підлягають правилам, що застосовуються до товарів і послуг, придбаних за кошти з державного бюджету. Вони мають бути зафіксовані в кошторисах шкіл і дитсадків і міститися в балансі з указаною вартістю внесків. Моніторинг отримання і використання внесків у натуральній формі є відповідальністю місцевих управлінь освіти, як описано в наступному підрозділі.

### **Бюджетний контроль і аудит**

Бюджетний контроль і аудит шкіл і дитсадків є спільною відповідальністю самих закладів освіти, місцевих фінансових управлінь (у цьому випадку — фінансових департаментів місцевих управлінь освіти) від імені Міністерства фінансів, Державного казначейства, державного фінансового контролю та Рахункової палати України. Державна організація контролю та аудиту також включає зобов'язання всіх органів виконавчої влади та їхніх місцевих представництв (бюджетні установи, місцева влада та профільні міністерства) створити підрозділи внутрішнього аудиту та визначити процедури їхнього функціонування.

**Директори закладів освіти** гарантують правильність шкільного бюджету і використання шкільних активів, включно з коштами, які надаються управліннями освіти, а також приватними внесками. Крім того, вони відповідають за початковий дозвіл на видатки зі спеціального рахунку в Державному казначействі, якщо школа чи дитячий садок його мають, та за укладання і моніторинг виконання контрактів із постачальниками послуг.

**Еквівалент внутрішнього аудиту у школах і дитсадках** відбувається у формі засідань шкільних і опікунських рад. Серед їхніх членів — керівництво школи, учителі, місцева влада, представники батьківської спільноти, громадянське суспільство, спонсори школи та — у середній освіті — також учні. Повноваження шкільної ради можуть бути різними залежно від

статуту, прийнятого для себе кожним закладом освіти, але серед його основних завдань (Шукевич, 2012) — обговорення, узгодження і моніторинг фінансування та інших матеріальних потреб закладу освіти, включно з річним кошторисом і запитами на позабюджетну підтримку, тобто батьківські внески.

**Місцеві управління освіти** відповідають за гарантування відповідності закладів освіти бюджетним нормам, діючи від імені Міністерства фінансів на всіх етапах бюджетного процесу. Вони також відповідають за оцінювання функціонування внутрішнього контролю та аудиту в бюджетних установах і місцевих органах виконавчої влади.

**Державне казначейство** несе відповідальність за верифікацію правильності формату для бухгалтерського обліку, який використовується у місцевих бюджетах, а також чи відповідають видатки зобов'язанням за бюджетом. Державне казначейство також відповідає за моніторинг і оцінювання роботи головних бухгалтерів бюджетних установ. З іншого боку, завдання **державного фінансового контролю**, крім усього іншого — контроль ефективності та цільового характеру видатків, що охоплює правдоподібність потреб у фінансуванні у бюджетних пропозиціях, цільовий характер довгострокових видаткових зобов'язань та ефективність і пріоритети внутрішніх аудитів. **Рахункова палата** здійснює загальний контроль за відповідністю бюджетному законодавству, включно з використанням та ефективним менеджментом бюджетних ресурсів на всіх рівнях управління, разом із цільовими переказами до місцевих бюджетів, тобто освітніми субсидіями.

## А. Опис порушення і ризику для доброчесності

Неналежне розпорядження коштами — це правопорушення, яке можна широко визначити як розтрату активів (коштів) кимось, хто ними не володіє, але уповноважений ними розпоряджатися або контролювати їх (Theoharis, 2015). Визначене як злочин у Кримінальному кодексі України, це правопорушення зазвичай відбувається через шахрайство і обман за допомогою певних злочинних схем<sup>1</sup> (Albrecht et al., 2010).

Незважаючи на складну і на перший погляд комплексну правову основу, керування позабюджетними ресурсами із батьківських внесків — це галузь із величезною кількістю порушень, а ризик неналежного розпорядження коштами є великим. Обшир проблем, про які повідомляють під час громадських обговорень по всій країні та про які нас інформували на зустрічах із батьками і громадськими організаціями, — довільні (невиправдані) запити на кошти від шкіл та дитсадків, відсутність прозорості та звітування про використання отриманих коштів і подальше неналежне розпорядження ними.

Коментарі, які було надано під час відвідувань на місцях (один із них викладено у Блоці 2.1), засвідчують, що шахрайські схеми закупівель, такі як використання батьківських коштів на закупівлі за роздутими цінами для отримання та/або надання відкатів, є скоріше за все однією з найпоширеніших форм неналежного використання коштів. Команда з оцінювання доброчесності не раз чула про випадки, коли школи та дитсадки залучали чи рекомендували постачальників, які:

- виставляли батькам рахунки вищі ніж реальна вартість товарів і послуг, які вони надали, та віддавали різницю (або її частину) школі; або
- виставляли батькам рахунки на повну роздрібну ціну товарів, коли під час гуртової закупівлі зазвичай надається знижка, і віддавали суму знижки школі; або

<sup>1</sup> Схеми неналежного розпорядження коштами є шахрайством, у рамках якого порушник вдається до обману для викрадення ресурсів організації чи зловживання ними. Певні активи організації використовуються для безпосередньої вигоди осіб, які вдаються до шахрайства, і отримують ці активи обманом, а не силою. (Albrecht et al., 2010).



- виставляли батькам рахунки на товари чи послуги, які взагалі не було надано (або якщо й було надано, то вже оплачено зі шкільного бюджету, отриманого від місцевого фінансового департаменту) та віддавали батьківські внески (чи їхню частину) школі.

**Блок 2.1. Розповідь свідка про постачальника підручників іноземної мови для використання у школі**

«Наша компанія продає автентичні підручники для викладання іноземних мов, які публікують провідні європейські видавництва. «Автентичні» в цьому випадку означає, що книги публікуються видавництвами з країни, де мова підручника є офіційною. Більшість цих підручників продаються учням і студентам державних закладів освіти — шкіл, університетів і коледжів. Попит є великим, оскільки порівняно з дешевшими підручниками іноземних мов, опублікованими в Україні, якість автентичних підручників краща.

Останніми роками продаж книжок початковим і середнім школам перетворився на галузь, яка розвивається в неправильному напрямку. Хоча кінцевим споживачем товару є учень (представлений його/її батьками), у більшості випадків ключова контактна особа для продажу — представник школи (учитель, директор, завуч). Оскільки підручники закуповуються гуртом, застосовується знижка від 10% до 20% роздрібною ціною, яка є однаковою по всій Україні. Ми помітили, що ця знижка майже ніколи не досягає кінцевих споживачів. Замість цього батьки платять повну роздрібну ціну, у той час як сума знижки залишається у представника школи, який організував закупівлю. Середня вартість придбання підручників для всіх класів у школі на один навчальний рік — від 5000 до 10000 дол. США, що означає знижку від 500 до 1000 дол. Ці гроші де-факто розтрачаються школою.

Протягом останнього року ми намагалися знайти шляхи, щоб змінити цю ситуацію. Було зрозуміло, що перший крок — це зробити контактними особами представників батьківських рад замість представників школи. Цю ініціативу було важко запровадити — крім усього іншого ще й тому, що вчителів не можна цілком ігнорувати у процесі придбання, оскільки саме вони вирішують, який підручник буде потрібним та придатним, і повідомляють про свої пропозиції батькам. Однак без перспективи фінансової вигоди і безпосереднього залучення вчителів неохоче обирали та рекомендували наші підручники. Таким чином, ми працювали над перебудовою відносин із ними, пропонуючи негрошові вигоди, такі як методична допомога (семінари, додаткові матеріали тощо), замість їхнього залучення до процесу придбання як посередників. Ще одна серйозна перешкода — боячись втратити бізнес, більшість інших компаній не бажає йти за нашим прикладом і змінити звичні шляхи роботи.

Поки що наше основне досягнення — це створення онлайн-ресурсу (<http://www.halinbook.com>), де батьки можуть отримати всю інформацію про потрібні їм підручники (адаптовану для людини без профільних знань), інформацію про знижки, доступні для гуртових закупівель, а також безкоштовні додаткові матеріали, і зробити замовлення напряму. Хоча замовляти підручники через цей веб-сайт можливо, його основне призначення не в тому, щоб бути Інтернет-магазином. Ми вбачаємо цей ресурс як інструмент допомоги батькам, щоб вони зрозуміли загальну картину процесу придбання підручників і знали, скільки він насправді коштує. По всій країні ринок автентичних підручників організований таким чином: є компанії, які імпортують підручники (переважно вони знаходяться в Києві), та регіональні дистриб'ютори, які купують підручники в них і перепродують у своїх регіонах. Ми — один із таких регіональних дистриб'юторів, який представляє лише один західний регіон України (Львівську

**Блок 2.1. Продовження**

область). Стандарт для всіх місцевих дистриб'юторів однаковий, так само як і спосіб розвитку цих бізнесів протягом багатьох років. Отже, можна сказати, що описана тут проблема є такою ж будь-де в країні».

*Джерело: Письмова розповідь власника книгарні у великому обласному центрі України.*

Вдаючись до таких схем, усі з яких включають виставлення фальшивих рахунків і таким чином є незаконними, заклади освіти використовують поширені форми шахрайства під час закупівель (Kramer, 2012), згідно з якими основні отримувачі перенаправлених коштів — адміністратори школи, які домовляються про відкати та отримують гроші від батьків, а також постачальники товарів і послуг, придбаних за батьківські гроші.

Місцеві управління освіти та центральні освітні органи також висловлювали занепокоєння, що батьківські внески до шкільних і класних фондів не документуються, а звітів про їхнє використання немає. Наприклад, інструкція від Департаменту освіти м. Києва головам районних управлінь освіти та директорам шкіл від червня 2016 р. засуджує спільні дії тих, хто збирає благодійні внески, та директорів закладів освіти, які «шкодять репутації освітян» і «штотухають школи в бік заробляння грошей» (Київська міська рада, 2016). Серед причин занепокоєння, перелічених в інструкції, — численні скарги батьків, нещодавні випадки неналежного використання понад 2 млн. грн. у незадекларованих внесках від батьків державним дитсадком, а також знаходження грошей із батьківських внесків у сейфі директора школи. У відповідь на звинувачення у порушеннях і зловживаннях деякі області України, наприклад Херсонська, навіть тимчасово заборонили збір коштів від батьків та ініціювали створення спеціальних комісій для моніторингу належного використання внесків до закладів освіти.

Ризик неналежного використання визнає і МОН, яке у 2012 р. написало головам місцевих управлінь освіти, шкіл і дитсадків, висловлюючи занепокоєння про зловживання батьківськими внесками, назвало відсутність реєстрації надходжень та їхнього використання відповідно до законодавства «серйозним порушенням», вбачало причини проблеми у «зменшеній відповідальності» місцевих управлінь освіти і керівництва шкіл, а також у слабкому контролі дотримання норм і рекомендувало привести цю галузь у відповідність із належними законодавчими актами.

## **Б. Фактори, які створюють можливості для порушення**

### ***Відсутність належного документування батьківських внесків та розпорядження ними***

Важливий фактор, який сприяє схемам зловживань, описаних у попередніх підрозділах, — неспроможність шкіл реально визнавати і належним чином документувати отримання батьківських внесків.

Батьки зазвичай надають кошти до шкільних і класних фондів у готівковій формі, і ці кошти не документуються відповідно до вимог законодавства, щоб стати підставою для публічної звітності. 72% батьків повідомили, що їхні внески для класу збиралися готівкою під час батьківських зборів, а 25% давали гроші дітям, які потім передавали їх учителям (ERA, 2014). 51% із 1001 батьків із дітьми шкільного віку, яких опитували у 2015 р., заявили, що їхні внески до шкіл не реєструються офіційно, як це має бути відповідно до законодавства (ІРО, 2015).

Ці результати відображають небажання закладів освіти декларувати додаткові доходи, що підтверджується й іншим, ранішим опитуванням про автономію шкіл, яке проводилося у 542 школах по всій Україні. Тільки 5% цих шкіл повідомили, що відкрили рахунок для позабюджетних коштів у Державному казначействі. Відповідно до аналізу опитування, така низька кількість свідчить про небажання керівництва шкіл збирати додатковий дохід і розпоряджатися ним відповідним до законодавства чином (Барматова та ін., 2013).

Оскільки школи не реєструють батьківські внески — а права і обов'язки батьків не регламентуються, як описується нижче — батьки не можуть вимагати від шкіл розкриття інформації про точне використання наданих ними коштів. Інформація, яку вони можуть отримувати на батьківських зборах чи засіданнях шкільних рад, членами яких вони є, не є офіційною.

### **Обмежені відповідальність і залучення батьків**

Закон України «Про благодійну діяльність і внески» стверджує, що благодійники та їхні бенефіціари є двома ключовими ролями у процесі надання і отримання благодійних внесків. Батьки можуть збирати кошти і надавати їх школам та дитсадкам як приватні особи (благодійники) чи через благодійні організації, а державні заклади освіти можуть отримувати їх як бенефіціари способами, описаними у попередніх розділах.

Кожна з цих ролей тягне за собою відповідні обов'язки щодо розпорядження внесками. Багато законів і підзаконних актів визначають відповідальність і обов'язки закладів освіти як бенефіціарів внесків та компетентних органів, які мають функцію нагляду. Вони покладають тягар відповідальності за належне розпорядження благодійними внесками на заклади освіти і не визначають прав і обов'язків батьків як благодійників.

Роль батьків згадується тільки в декількох із цих законів і підзаконних актів і обмежується описом варіантів: благодійники можуть вказувати мету внесків, якщо мають таке бажання (Додаток 2.А1, п. 2 і 3), батькам рекомендують об'єднуватися у благодійні організації (Додаток 2.А1, п. 4), і як благодійники вони мають гарантовану законом можливість це зробити (Додаток 2.А1, п. 3); вони також можуть укладати договори про благодійні грошові внески, що перевищують певний поріг (встановлений вище за річний сумарний внесок батьків відповідно до опитувань (ЕРА, 2014)).<sup>2</sup> У 2013 р. тільки 14% шкіл, які брали участь в опитуванні про шкільну автономію, отримували внески через батьківську благодійну організацію. Решта покладалася на індивідуальні батьківські внески (Барматова та ін., 2013), які важко документувати і відстежувати.

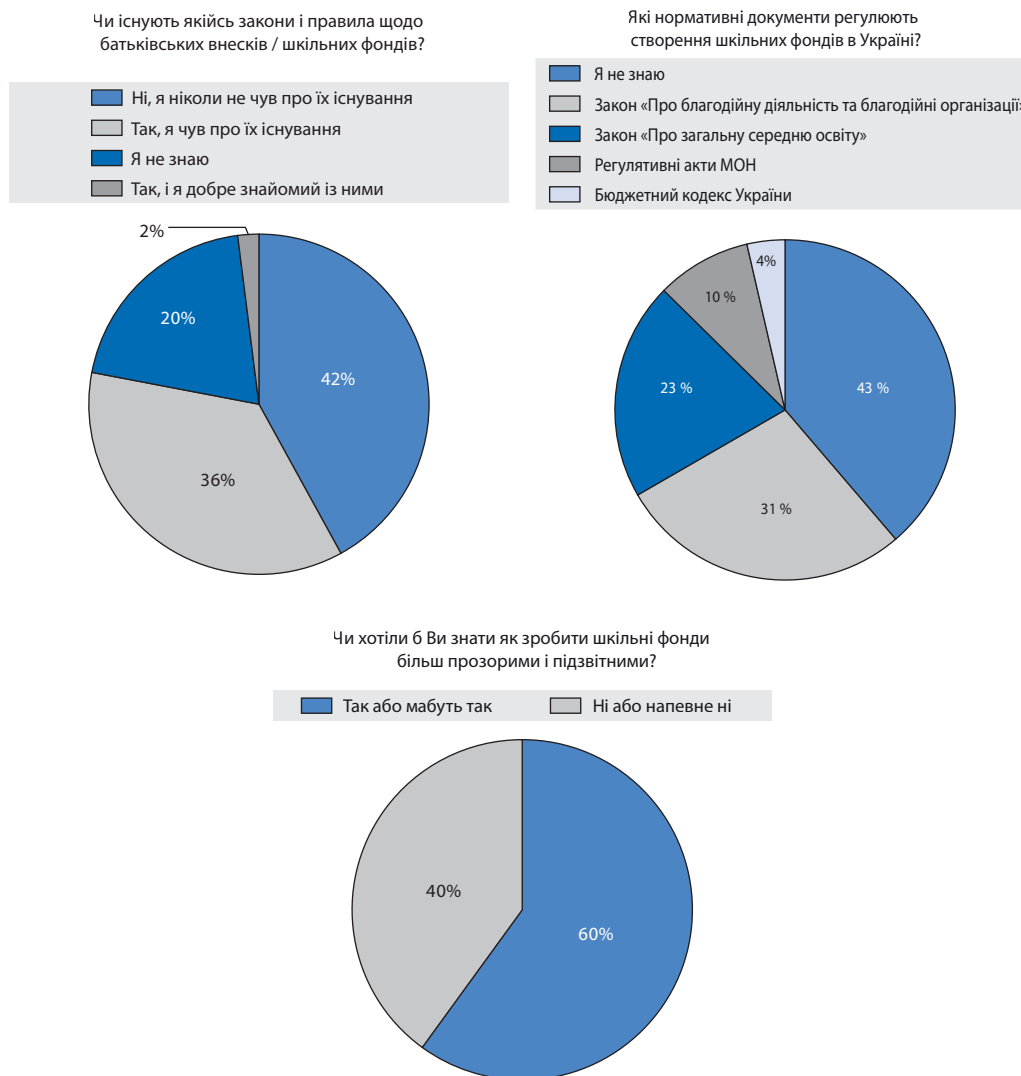
Основний акцент законодавства — на отримувачах внесків, а не на донорах. Це обмежує здатність компетентних органів притягати батьків до відповідальності як благодійників — наприклад, вимагати від них належного документування внесків у договорах зі школами та дитсадками і вказувати мету своїх внесків. Більше того, законодавство не надає батькам жодних прав щодо закладів освіти, які вони підтримують — наприклад, право запитувати інформацію від шкіл про використання внесків. Єдине право, яке мають донори, — перенаправити свої внески іншому бенефіціару.

Така ситуація може заохочувати культуру незнання і відстороненості серед батьків. Наприклад, багато з них не знають базових відомостей про свої внески до шкіл. Згідно з результатами опитування батьків у 2015 р., 65% респондентів не знали, чи були вони організовані у благодійний фонд або ж надавали кошти як приватні особи (ІРО, 2015). Приблизно 42% відповіли, що ніколи не чули про правила щодо шкільних фондів і батьківських внесків. Крім

<sup>2</sup> Верхня межа — 50 неоподатковуваних мінімумів за ст. 719.5 Цивільного кодексу України № 40-44 (435-IV) від 16 січня 2003. Середній сумарний річний внесок батьків становить від 100 до 500 грн. Згідно із Законом України «Про державний бюджет на 2016 рік», неоподатковуваний мінімум на 2016 р. становить 18528 грн. на рік.

того, 40% заявили, що не цікавляться (чи майже не цікавляться) тим, як зробити шкільні фонди та батьківські внески більш прозорими і підзвітними (Рис. 2.2).

Рисунок 2.2. **Обізнаність батьків про регулювання благодійної діяльності та їхній інтерес до прозорості**



Джерело: ERA (2014), Шкільні фонди: особливості створення та функціонування, Європейська дослідницька асоціація, Київ.

### Безкарність і фрагментований нагляд

Відповідальність за нагляд у школах і дитсадках України розподіляють між собою декілька установ, що призводить до фрагментованого контролю і уможливорює порушення щодо батьківських внесків бути невиявленими. Основна перешкода у наявності бюджетного та освітнього аспектів нагляду за школами і дитсадками. Освітній нагляд зосереджується на відповідності закладів дошкільної і шкільної освіти державним освітнім стандартам і нормам надання освіти. Бюджетний нагляд стосується виконання бюджетних норм, які школи повинні виконувати як бюджетні установи. Відповідають за ці два аспекти нагляду різні установи. Установи, що наглядають за функціонуванням шкіл, не відповідають за контроль їхніх бюджетів і мають обмежені можливості для такого контролю. У свою чергу, установи, уповноважені контролювати бюджет, мають обмежену присутність в освітній галузі і доступ до неї.

Освітній нагляд є компетенцією МОН, яке контролює освітній процес через Державну інспекцію навчальних закладів України (ДІНЗ) та місцеві управління освіти, які діють від імені міністерства. Основний інструмент контролю — атестація закладів освіти, яка відбувається кожні 10 років. Також можливі регулярні та позачергові перевірки, але вони так само зосереджені на виконанні освітніх норм і стандартів.

Теоретично безпосереднє залучення наглядових освітніх органів можливе в окремих випадках через ДІНЗ, яка має право звертатися до будь-якого державного органу у процесі інспекторської діяльності. Однак оскільки її робота стосується переважно відповідності освітнім нормам і стандартам, вона зазвичай не розглядає адміністративні та бюджетні аспекти функціонування закладів шкільної і дошкільної освіти, а її працівники можуть не мати належних навичок та/або досвіду для виконання такого завдання.

Забезпечення відповідності бюджетним нормам є відповідальністю фінансових департаментів місцевих управлінь, Державного казначейства, Державного фінансового контролю і врешті-решт Рахункової палати. Органи фінансового нагляду, крім місцевих фінансових департаментів, які безпосередньо працюють зі школами під час оцінювання та затвердження річних шкільних кошторисів, не присутні чи майже не присутні в освітній галузі. Вони виконують функції контролю на основі сукупної інформації про освітні видатки на місцевому рівні, що не має деталізації аж до щоденної бюджетної діяльності окремих шкіл та дитсадків. З цієї причини органи фінансового нагляду не можуть виявити випадків, коли школи розпоряджаються позабюджетними ресурсами неналежним чином. Крім того, оскільки батьківські внески рідко документують в офіційній бухгалтерії, з якою працюють ці органи — такі як бюджети, бухгалтерські звіти, договори на придбання товарів і послуг, — неналежне використання коштів залишається непоміченим.

### ***Відсутність прозорості в рішеннях щодо розподілу місцевих бюджетів на освіту***

Збір батьківських внесків виправдовується розповідями про нестачу державних коштів на освіту загалом та на певні статті бюджету зокрема. На питання про основні перешкоди до покращення освіти 71% із 311 директорів шкіл і 56% із 499 вчителів відповіли, що зменшення витрат на технічне обслуговування і матеріали є однією з найбільших проблем освітньої галузі у країні (ІРО, 2015). Представники шкіл і деяких дитсадків під час відвідувань на місцях також пояснювали потребу у шкільних фондах нестачею державного фінансування та нібито тенденцію освітніх органів усе більше маргіналізувати галузь, не інвестуючи в неї.

Загальнодержавні дані щодо видатків на освіту свідчать, що Україна витрачає значну частину свого національного багатства і державного бюджету на освіту, більше за середній показник у країнах ОЕСР (Мінфін, 2014; Держстат, 2016; OECD, 2015b). Наприклад, початкова, середня та професійно-технічна освіта у 2014 р. отримали 4,3% ВВП (Держстат, 2016) порівняно з 3,7% ВВП в середньому у країнах ОЕСР (OECD, 2015b).

Незважаючи на щедрі витрати на загальнодержавному рівні, на місцях існує думка про недостатнє фінансування шкіл та дитсадків. Місцеві фінансові департаменти можуть відігравати важливу роль у наданні об'єктивної інформації, але їхня допомога зазнає перешкод через процедурні недоліки (наприклад, у внутрішньому аудиті), які повинні гарантувати надійність і незалежність інформації, яку вони збирають і надають (OECD, 2015a). Нещодавні зміни та доповнення до законодавства залишають місцеві бюджети непроникними для незалежного аудиту і контролю (OECD, 2015a).

Схоже, що школи та дитсадки не запитують інформації щодо рішень про розподіл коштів у місцевих управліннях освіти. Детальні розмови з директорами двох елітних шкіл в різних містах України дають змогу зробити висновок, що з точки зору керівника школи швидше,

простіше і перспективніше використовувати звичне пояснення про нестачу коштів і звертатися до батьків за фінансовою допомогою, ніж вести переговори з місцевими управліннями про потреби у фінансуванні, запитувати про прийняті рішення чи намагатися покращити власну ефективність (наприклад, прибравши застарілі чи непотрібні компенсаційні платежі та бонуси).

## В. Фактори, які створюють стимули для порушення

### **Адміністративний тягар і обмеження для шкільної автономії**

Виконання бюджетних вимог щодо батьківських коштів тягне за собою адміністративні труднощі для шкіл, тому багато з них уникають декларування батьківських внесків згідно із законодавством.

Для шкіл і дитсадків керування позабюджетними доходами відповідно до норм означає декларування цих доходів шляхом їхнього включення до кошторису, додавання доходів до видатків, поміщення відповідних сум на спеціальний рахунок у Державному казначействі (безпосередньо чи через бухгалтерію місцевих управлінь освіти) та їхнього витрачання відповідно до зобов'язань щодо видатків. Ці вимоги були запроваджені у 2011 р. як важливий крок до більшої автономії шкіл у керуванні ресурсами і є значним адміністративним викликом для закладів освіти, внаслідок чого вони уникають декларування батьківських внесків згідно із законодавством.

### **Обмежені спроможності для автономії шкіл**

Перший адміністративний виклик полягає в тому, що більшості шкіл не вистачає бухгалтерських спроможностей для відкриття спеціального рахунку в казначействі. Через два роки після запровадження реформи з розширення автономії у 2011 р. 83% шкіл не мають бухгалтера, бухгалтерські функції 77% закладів досі виконуються на центральному рівні — місцевими управліннями освіти, а не в самій школі (Табл. 2.4) та в середньому 71% директорів шкіл ніколи не брали участі у тренінгах чи ознайомчих заходах, присвячених автономії шкіл (Барматова та ін., 2013).

Таблиця 2.4. Школи з централізованим бухгалтерським обліком, опитані у 2013 р., за типом закладу

Тип школи	Централізований бухгалтерський облік
Загальноосвітні школи (I-III ступеня)	91%
Загальноосвітні школи (I-II ступеня)	90%
Спеціалізовані школи	64%
Гімназії, ліцеї, колегіуми	62%
Середній показник	77%

Джерело: Барматова, І. та ін. (2013), Управління освітою та шкільна автономія: погляд зі школи.

### **Суворість бюджетних зобов'язань**

Другий адміністративний виклик — суворість зобов'язань у бюджетах шкіл і дитсадків. Незважаючи на те, має заклад освіти централізований чи автономний бухгалтерський облік, кошториси готуються один раз на рік, за винятком витрат на зарплату, які оновлюються перед кожною шкільною чвертю. Школи і дитсадки повинні задекларувати бюджетні та позабюджетні кошти у спеціальних фондах у відповідних рядках кошторисів, і ці кошториси мають бути затверджені засновниками і основними поповнювачами таких фондів — місцевими управліннями освіти. Після затвердження зобов'язання повинні виконуватися протягом усього навчального року, а витрати здійснюються «у суворій відповідності з зобов'язаннями» (Додаток 2. А.1, п. 5). Для шкіл, які декларують доходи від батьківських внесків, це правило обмежує гнучкість у використанні ресурсів для потреб школи, що можуть виникнути вже



після затвердження шкільного бюджету. Крім того, заклади освіти з централізованим бухгалтерським обліком повинні пройти перевірку точності витрат, перш ніж залишки коштів зі спеціальних фондів можна буде перенести на наступний фінансовий рік (Додаток 2. А.1, п. 5).

Більше того, використання батьківських внесків підлягає ієрархії видаткових пріоритетів, які також є обов'язковими для використання державних коштів. Під час планування виділення бюджетних коштів і використання додаткових прибутків із спеціального фонду школи та дитсадки зобов'язані віддавати насамперед пріоритет витратам, що стосуються основних функцій закладів — захищеним статтям видатків (зарплатам) та іншим витратам, для яких не вистачає ресурсів із загального фонду. Однак на практиці у закладів освіти мало стимулів для виконання цього правила. Неспроможність планувати і використовувати додаткові прибутки таким шляхом не ставить під загрозу основні видатки, такі як зарплати, тому що вони гарантовані державою. Не розкриваючи додаткових доходів, школи та дитсадки можуть отримати користь від доступних ресурсів для гнучкого вирішення власних потреб, а також від гарантії покриття витрат на зарплати із державного бюджету на центральному рівні.

### **Обтяжливі формальності процедури закупівель**

Заклади освіти, які бажають закуповувати товари та послуги за гроші зі спеціальних фондів, повинні виконувати процедуру державних закупівель, якщо вартість планованої закупівлі перевищує певну суму і хоча б частково фінансується з державних джерел. Як визнали деякі директори шкіл під час відвідувань на місцях, затвердження планів закупівель і самі закупівлі можуть бути обтяжливим і повільним процесом із незрозумілим результатом. Краще «організуватися» безпосередньо — таким чином здобуваючи гнучкість шляхом застосування неформальних процедур закупівель і керування коштами за межами затвердженого шкільного бюджету і правил ведення бухгалтерського обліку.

## **Г. Рекомендації**

### **Усунення можливостей для зловживань**

Батьківські внески є домінуючою темою під час громадських обговорень порушень в освіті, але тлумачення самої проблеми і можливі шляхи її розв'язання нерідко суперечать одне одному. Під час відвідувань на місцях майже кожен співрозмовник, який працював у дошкільній, початковій і середній освіті, мав активну позицію з цього питання, а також варіанти зміни ситуації. Це оцінювання добросовісності застосовує практичний підхід до батьківських внесків: вони є вкоріненими та поширеними, і рекомендації мають зосереджуватися на тому, щоб допомогти виробити правила, які допоможуть в досягненні прозорості та запобіганні зловживання коштами.

### **Просування залучення батьків до нагляду**

Залучення батьків до нагляду за розпорядженням і використанням коштів слід розширити. Важливим кроком у цьому напрямі стане визначення їхніх прав доступу до інформації про внески та умови участі в ухваленні рішень щодо збору і використання коштів (наприклад, шляхом зміцнення ролі шкільних рад і запровадження батьківських як обов'язкової вимоги), а також створення умов спільної відповідальності за внески, включно з відповідальністю батьків за порушення.

Перегляд правил має супроводжуватися кампаніями з розширення спроможностей для інформування про права і обов'язки батьків, важливість регулярної участі батьків в ухваленні

рішень щодо використання ресурсів та підвищення компетентності, щоб батьки розуміли відповідні законодавчі норми.

### **Покращення прозорості рішень з розподілу бюджетів на місцевому рівні**

Відповідно до рекомендацій із попередніх моніторингів ОЕСР, механізми контролю та аудиту треба зробити більш актуальними та ефективними на місцевому рівні. Це, наприклад, означає розширення повноважень Рахункової палати з включенням до них аудиту місцевих (міських і районних) бюджетів. Прозорість також слід покращити шляхом публічного розкриття результатів і рекомендацій аудитів. Якщо широкий загал і ЗМІ матимуть регулярний доступ до цієї інформації, вони можуть допомогти створити додатковий тиск на користь більшої прозорості у розподілі ресурсів на місцевому рівні, що, у свою чергу, має допомогти розкрити, якою мірою попит на підтримку шкіл і дитсадків батьками мотивується нестачею коштів чи неефективними рішеннями з їхнього розподілу.

Частиною ширшої реформи системи державного фінансового контролю в Україні має стати нове покоління фінансових інспекцій і аудиту для розв'язання відповідних проблем і виконання завдань (OECD, 2015a). Для цього потрібна сильна і справді незалежна інфраструктура для внутрішнього аудиту, здатна до виявлення порушень у реальному часі і повідомлення про ризики. Також потрібні відповідальне ставлення та співпраця з боку посадовців, які проходять інспекції та аудит.

### **Більша цілісність нагляду шляхом зміцнення ролі Державної інспекції навчальних закладів**

Поточний розрив між адміністративним і освітнім наглядом є контрпродуктивним, і на зміну йому мають прийти сильніші і чітко сформульовані повноваження Державної інспекції навчальних закладів щодо участі в адміністративному і бюджетному нагляді за школами, за необхідності у партнерстві з центральними органами, які здійснюють контроль за державними фінансами. Це вимагатиме розширення спроможностей Державної інспекції, що дасть їй змогу і надалі розвивати та зміцнювати свою координаційну роль, яку вона може (і повинна) відігравати для запобігання порушень і корупції в освіті. Однак при цьому слід зберегти два окремі типи інспекцій: адміністративні щодо виконання відповідних норм та освітні — для покращення освітнього процесу.

### **Викорінення стимулів для зловживань**

#### **Дозвіл і підтримка більш гнучкого використання позабюджетних ресурсів**

Необхідно полегшити адміністративний тягар, який лежить на закладах освіти щодо розпоряджання позабюджетними надходженнями із батьківських внесків. Зробити це можна, зменшивши кількість законів і підзаконних актів, які застосовуються з цього питання, а також дозволивши школам і дитсадкам розпоряджатися грошовими внесками поза межами системи Державного казначейства, відкриваючи власні рахунки в комерційних банках — в обмін на суворішу підзвітність і зовнішній контроль, наприклад, шляхом незалежних аудитів і чітких наслідків за зловживання. Такі рахунки можуть створюватися під егідою спільної шкільної ради (наприклад, батьків та адміністрації школи) і дадуть змогу більш гнучко реагувати на потреби, що виникають протягом навчального року.

Рішення в цьому напрямі вимагатимуть ще мінімум двох подальших реформ.

По-перше, слід просувати і підтримувати поступовий перехід від наразі домінуючого централізованого бухгалтерського обліку, а в довгостроковій перспективі — надати дозвіл бажаним школам відійти від ієрархічного принципу розподілу ресурсів і мати повну



свободу розпоряджання власними бюджетами, включно з автономією у прийнятті самостійних рішень, які статті видатків (крім базових зарплатних ставок) повинні бути пріоритетними.

По-друге, успішний перехід до більшої автономії шкіл потребуватиме навчання і розширення спроможностей керівників і адміністраторів шкіл. Потрібно створити і пропонувати навчальні програми, але тільки після ухвалення рішення про форму і обсяг наступних реформ у галузі шкільної автономії. Навчання на цю тему має пропонуватися як під час первинної педагогічної освіти, так і в рамках підвищення кваліфікації.

### **Джерела**

- Барматова, І. та ін. (2013), Управління освітою та шкільна автономія: погляд зі школи, Київ, [http://don.kievcity.gov.ua/files/2014/5/7/Anketa\\_dyrektory.pdf](http://don.kievcity.gov.ua/files/2014/5/7/Anketa_dyrektory.pdf).
- Держстат (2015а), Загальноосвітні навчальні заклади в Україні на початку 2014/2015 навчального року, Державна служба статистики України, Київ.
- Держстат (2015б), Дошкільна освіта в Україні в 2014, Державна служба статистики України, Київ.
- Держстат (2016), Національні рахунки України, Державна служба статистики України, Київ.
- Київська міська рада (2016), Інструктивний лист Київської міської ради № 063-5293 від 9 червня 2016 р., <http://pedpresa.ua/wp-content/uploads/2016/06/063-5293.pdf>.
- Мінфін (2014), Бюджет України 2014, Міністерство фінансів України, Київ.
- МОН (2016), Статистичні дані по загальноосвітніх навчальних закладах у 2014/2015 та 2015/2016 рр. <http://mon.gov.ua/activity/education/zagalna-serednya/statistichni-dani-pro-zagalnoosvitni-navchalni-zakladi-ukrayini-za-2014/2015-ta-2015/2016-n.-r.html>.
- Шукевич, Ю. (2012), Економіка школи: прозоро, чесно, легально [The Economics of School: Transparent, Legal, Fair], <http://ru.osvita.ua/school/method/3973/>.
- Albrecht, C., Kranacher, M. J., and Albrecht, S. (2010), Asset Misappropriation Research White Paper for the Institute for Fraud Prevention, Institute for Fraud Prevention, Morgantown.
- CEDOS (2015), Бюджет освіти і науки — 2015: що прийняли депутати, <http://www.cedos.org.ua/uk/osvita/biudzh-et-osvity-ta-nauky-2015-shcho-priynialy-deputaty>.
- ERA (2014), Шкільні фонди: особливості створення та функціонування, Київ.
- IPO (2015), Середня освіта в Україні: думка вчителів та батьків [Secondary Education in Ukraine: Attitudes of Teachers and Parents], Institute for Education Development, Kyiv, <http://iro.org.ua/ua/main/research/23>.
- Kramer, M. W. (2012), «The Most Common Procurement Fraud Schemes and Their Primary Red Flags», IACRC, <http://iacrc.org/procurement-fraud/the-most-common-procurement-fraud-schemes-and-their-primary-red-flags/>.
- OECD (2015а), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Round 3 Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Ukraine-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>.
- OECD (2015б), Education at a Glance 2015: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>.
- Theoharis, M. (2015), Misappropriation of Funds, <http://www.criminaldefenselawyer.com/resources/criminal-defense/white-collar-crime/misappropriation-of-funds.htm>.

## ДОДАТОК 2.А1

### *Посилання на нормативні акти*

1. Закон України «Про державний бюджет на 2015 рік» № 5 (80-VIII), від 28 грудня 2014 р., Верховна Рада України.
2. Наказ Кабінету Міністрів України № 1222 від 4 серпня 2000 р.
3. Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» № 25 від 5 липня 2012 р.
4. Лист Міністерства освіти і науки України № 1/9-272 від 9 квітня 2012 р.
5. Наказ Міністерства фінансів України № 63 від 11 серпня 1998 р.

Джерела для таблиці 2.3:

Наказ Міністерства фінансів України № 495 від 25 листопада 2008 р.

Наказ Міністерства фінансів України № 333 від 12 березня 2012 р.

## Розділ 3.

# Доступ до шкільної освіти в Україні за допомогою неофіційних домовленостей

У цьому розділі розглянуто порушення у доступі до державних шкіл, які надають початкову та загальну середню освіту. Ці порушення охоплюють проведення вступних іспитів для перевірки здібностей дітей школами, які за законом не повинні цього робити, та преференційним ставленням до заявників серед шкіл, яким дозволено проводити вступні іспити, однак вони надають перевагу одним дітям перед іншими.

Таким практикам сприяють неналежні правила вступу і неефективний моніторинг їхнього виконання, а через поширене злиття шкіл різних рівнів дитсадки і початкові класи шкіл перетворюються на «тіньові» точки доступу до елітних шкіл, з якими їх об'єднують. Увагу у розділі зосереджено на школах, які вдаються до недозволених процедур відбору, щоб упоратися з нестачею місць чи підвищити свою репутацію як якісних та ексклюзивних.

Рекомендовано відкласти відбір учнів до старших класів школи та посилити доступність якісної загальної середньої освіти на нижчих рівнях. Звіт також радить переглянути існуючі правила вступу до шкіл та прибрати умови, що заохочують систему «тіньового» доступу. Крім того, звіт пропонує покращувати баланс між попитом і пропозицією, що допоможе зняти тиск із популярних шкіл.

## Регуляторний і політичний контекст

Україна має розгалужену систему початкової і середньої освіти. Вона складається із загальноосвітніх шкіл, які надають освіту за Міжнародною стандартною класифікацією освіти (МСКО) рівня I (початкова освіта), 1 і 2 (неповна середня освіта) та від 1 до 3/3В (повна середня освіта). Більшість шкіл — загальноосвітні початкові та середні школи (районні школи); деякі з них вважаються спеціалізованими, оскільки пропонують поглиблене вивчення певної дисципліни (наприклад, іноземної мови, математики тощо). Україна має також гімназії (рівні 2-3 за МСКО), ліцеї (рівень 3 за МСКО, спеціалізації з різних дисциплін), колегіуми (рівень 3 за МСКО, спеціалізація переважно з гуманітарних дисциплін) та навчально-виховні комплекси, які об'єднують різні типи шкіл і надають освіту різних рівнів у будь-якій комбінації, включно з дитсадками і школами-інтернатами (Додаток З.А1, п. 1). Структура системи загальної середньої освіти та кількість закладів освіти станом на початок 2015/16 навчального року наведені в Табл. 3.1.

Таблиця 3.1. Кількість шкіл за типами і рівнями освіти (2015/2016)

Тип школи	Рівні освіти			Усього державних закладів	Усього приватних закладів
	I (початкова)	II (середні класи)	III (старші класи)		
Загальноосвітня школа				17 031	170
Загальноосвітня школа I ступеня	1 533 (+29 приватних)				
Загальноосвітня школа I-II ступенів	4 512 (+12 приватних)				
Загальноосвітня школа I-III ступенів	10 598 (+124 приватні)				
Загальноосвітня школа II-III ступенів		54 (+ 3 приватні)			
Школи-інтернати	334				
Нові типи шкіл				4 167	103
Гімназія		474 (+ 22 приватні)			
Ліцей			304 (+16 приватних)		
Колегіум			42 (+ 2 приватні)		
Навчально-виховний комплекс (включно з поєднаними з гімназіями і ліцеями)	3347 (+63 приватні)				

*Примітка:* Загальноосвітні школи пропонують усі три ступені середньої освіти. «Заклади неповної загальної середньої освіти» — ступені I-II. «Заклади повної загальної середньої освіти» — ступені I-III.

*Джерело:* Держстат (2016), Загальноосвітні навчальні заклади України початок 2015/16 навчального року [Secondary Schools in Ukraine in 2015/2016], Державна служба статистики України, Київ.

У 2015-2016 навчальному році районні школи, які пропонують повну шкільну освіту, навчали переважну кількість дітей (2,4 мільйона учнів). За ними йдуть НВК (0,5 мільйони) та гімназії (258 тисяч). Табл. 3.2 демонструє кількість учнів у загальній середній освіті за ступенем та типом школи.

Таблиця 3.2. Кількість учнів у загальній середній освіті за рівнем МСКО і типом школи (2015/2016)

Тип школи	Кількість учнів
Районні школи (включно зі спеціалізованими школами)	
МСКО 1	47 939
МСКО 1-2	240 116
МСКО 1-3	2 440 946
МСКО 2-3	10 850
Гімназії	258 386
Ліцеї	139 976
Колегіуми	27 918
НВК	539 251

*Джерело:* Держстат (2016), Загальноосвітні навчальні заклади України початок 2015/16 навчального року [Secondary Schools in Ukraine in 2015/2016], Київ.

Загальні середні школи є районними школами, які за законом повинні приймати всіх дітей, що проживають на відповідній території та подають заявку на вступ до школи. Цим школам не дозволено проводити вступні іспити, якщо вони не мають статусу «спеціалізованих шкіл», тобто таких, що спеціалізуються з однієї або кількох дисциплін; у цьому випадку вони можуть оцінювати психологічну готовність дітей до першого класу (Табл. 3.3). Результати таких оцінювань використовуються для прийняття рішень, яких дітей можна взяти до школи (Додаток З.А.1, пп. 2 і 3).

На відміну від районних шкіл, «новий тип шкіл» — гімназії, ліцеї та колегіуми — можуть запроваджувати процедури конкурсного відбору відповідно до наказу МОН про конкурсний відбір (Додаток З.А1, п. 1). Згідно з цим документом, усі рішення ухвалюються на рівні школи: навчальні заклади формують приймальні комісії, які розробляють правила вступу, і ці правила затверджуються директором і шкільною радою. Правила конкурсу оголошуються за два місяці до вступної кампанії; предмети і питання, що будуть оцінюватися, публікуються за місяць до початку конкурсу. За конкурсом наглядає представник районного чи обласного управління освіти, складається рейтинг учнів відповідно до результатів, а також існує можливість оскарження результатів. Скарги розглядаються комітетом на рівні школи і тільки на другому етапі — районним чи обласним управлінням освіти. За належне дотримання процедури вступу відповідає директор школи.

Врешті-решт, доступ до навчально-виховних комплексів регулюється «позичанням» правил прийому до тих типів шкіл і ступенів освіти, які включено до комплексу. Наприклад, комплекс, який складається з гімназії та звичайної (районної) початкової школи може організовувати конкурсний вступ до першого класу гімназії (5 класу), але йому заборонено проводити відбір до першого класу початкової школи (Додаток З.А1, п. 1).

Блок 3.1 і Табл. 3.3 містять огляд варіантів вступу до школи, які можуть використовувати конкурсний відбір, та перелік базових умов такого конкурсу.

### Блок 3.1. Регулювання вимог до вступу в різні школи

Положення про загальноосвітній навчальний заклад

18. Зарахування учнів (вихованців) до всіх комунальних шкіл I-III ступеня здійснюється без проведення конкурсу і, як правило, відповідно до території обслуговування

19. Зарахування учнів до спеціалізованих шкіл (класів) з поглибленим вивченням окремих предметів, гімназій (гімназій-інтернатів), ліцеїв (ліцеїв-інтернатів), колегіумів (колегіумів-інтернатів) державної та комунальної форми власності здійснюється на конкурсній основі в порядку, встановленому МОН.

*Джерело: Наказ Кабінету Міністрів України № 778 від 27 серпня 2010 р.*

Таблиця 3.3. Кількість і типи іспитів, дозволених для конкурсного відбору

Тип закладу середньої освіти	Клас, до якого здійснюється початковий прийом	Кількість іспитів
Спеціалізована районна школа	Перший	Один (оцінювальна співбесіда для визначення готовності до школи)
Гімназія	(5-й клас загальної середньої школи)	Максимум два (включно зі співбесідою)
Ліцей	(10-й клас загальної середньої школи)	Максимум три (включно зі співбесідою)
Колегіум	(10-й клас загальної середньої школи)	Максимум три (включно зі співбесідою)

*Джерело: Наказ Міністерства освіти і науки України № 289 від 19 червня 2003 р., зареєстрований у Міністерстві юстиції України 4 липня 2003 р. за № 547/7868.*

## А. Опис порушення і ризику для доброчесності

Державна політика України спрямована на підтримку рівних можливостей для отримання освіти, включно з широким доступом до освіти і догляду за дітьми молодшого віку, комунальними загальноосвітніми початковими і середніми школами (районними школами), які пропонують спільну навчальну програму. Однак рівний доступ до освіти може опинитися під загрозою через політику, яка дає право «новим типам шкіл» відбирати учнів, та через слабе застосування обмежень, за якими відбувається відбір учнів до спеціалізованих районних шкіл.

Більшість українських сімей прагнуть віддати своїх дітей до хорошої школи. Поширеною є думка, що навчання в хорошій школі означає в майбутньому кращі можливості у вищій освіті, кращу роботу і краще життя загалом. Батьки, з якими спілкувалася оглядова команда під час візитів на місцях, переконані у важливості вибору школи з позитивною репутацією та історією успішності, а також у тому, що не всі школи в країні відповідають їхнім очікуванням для своїх дітей. Школи, які мають найвищу репутацію серед батьків — це так звані «нові школи», тобто гімназії, ліцеї, колегіуми та спеціалізовані районні школи. За ними у статусній ієрархії йдуть загальноосвітні школи з чіткими ознаками якості — наприклад, належною інфраструктурою, вчителями, які навчали учнів-переможців олімпіад.

На думку батьків (і вчителів деяких шкіл), ще однією проблемою є невідповідність кількості місць у школі загальному попиту, особливо в містах і нових районах міст. Наприклад, у Києві кількість учнів перевищує місткість шкіл на 10% (Київська міська державна адміністрація, 2015). Батьки бажають віддати дітей до школи, що є як фізично доступною (знаходиться на території їхнього місця проживання), так і якісною. Відповідно, багато родин, зокрема в Києві та інших великих містах, бажають записати дітей до обмеженої кількості популярних шкіл, і прийом до школи стає важливою подією, що може і часто стає об'єктом зловживань, внаслідок чого працівники школи отримують неофіційні платежі або послуги за надання переваги під час вступу.

Щоб регулювати попит, який перевищує кількість наявних місць, водночас підтримуючи стандарти роботи, популярні школи — як нові елітні, так і ті, що їх наслідують або з інших причин мають нестачу місць — запровадили недозволені або неналежно преференційні процедури вступу. Ці правила і процедури, незалежно від того, ґрунтуються вони на перевірці знань чи на психологічних тестах, є вразливими до маніпуляцій, які забезпечують преференційний доступ шляхом неофіційних домовленостей. Ці домовленості можуть бути різними — від безпосередніх хабарів до більш прихованих форм, таких, як зобов'язання довготермінової підтримки школи у формі батьківських внесків.

Ризик використання неофіційних домовленостей для доступу до школи описано нижче, а докази реальних порушень надаються за їх наявності. Такий ризик включає відкриття «тіньових» точок доступу до елітних шкіл на нижчих рівнях освіти в закладах-«супутниках», що є частинами навчально-виховних комплексів. Крім того, для прийому до районних шкіл використовується незаконне тестування — перевірка знань, що подається як психологічна оцінка готовності до школи. Це ставить у більш не вигідне становище дітей, які не змогли відвідувати дитячий садок, і заохочує включати до програм дошкільного навчання академічні вимоги ще до досягнення дітьми відповідного віку, а це відкриває ще більші можливості для зловживань.

### **Тіньовий вступ до елітних шкіл у навчально-виховних комплексах**

Елітні школи — гімназії, колегіуми та ліцеї — було створено у процесі диверсифікації шкільної освіти в Україні після 1990 р., поруч із загальноосвітніми (1-11 класи) школами,

успадкованими з радянських часів (Додаток 3.А.1, пп. 4 і 5) (Центр Разумкова, 2002). Цих шкіл не так багато (див. Табл. 3.1), і батьки вважають їх високоякісними елітними закладами, що дають кращі шанси на вступ до престижних університетів. Аналіз результатів зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО) показує, що серед 100 шкіл із найвищими показниками ЗНО в 2013 р. 58 є гімназіями, а 39 — ліцеями (Бахматюк, 2013). Однак ці результати можуть пояснюватися суворими критеріями відбору до цих шкіл, а не якістю викладання і їх «додатковою цінністю».

Останніми роками все більше елітних шкіл вдаються до процесу перетворення на навчально-виховні комплекси, відкриваючи нові класи на нижчому рівні — середньому, початковому чи навіть дошкільному. Із розповідей батьків ми знаємо, що запис до дитсадкових груп і початкових класів у таких елітних установах (переважно гімназіях та ліцеях) є ефективним засобом забезпечення запису до «основної» установи, яка цими нижчими рівнями керує: діти, які перебували в закладі з дитсадка чи першого класу, мають кращі шанси скласти вступні іспити, оскільки знають учителів, які їх оцінюють, і можуть розраховувати на більш прихильне ставлення. Директор одного популярного ліцею зазначив, що в останні роки середня кількість учнів «зі сторони», яких він щороку приймає до 10-го класу, становить приблизно 2%, тому що «учні зі сторони просто не так добре підготовлені, як наші діти».

Перспективи преференційного доступу до гімназії або ліцею означають, що на практиці дитсадки та початкові/середні класи, які приєднують до елітних закладів, є тінювими точками доступу до цих закладів. Незважаючи на те, що вони є частиною елітного НВК, ці школи та дитсадки мають статус звичайних районних закладів освіти і тому не можуть за законом організувати відбір. У результаті цього їхнє керівництво та вчителі є не захищеними від ризиків для доброчесності, оскільки вони допомагають у доступі до популярної школи. Такі ризики виникають у формі тиску та спокуси взяти участь у неофіційних домовленостях в обмін на преференційний доступ.

### **Незаконне тестування для вступу до районних шкіл**

Районним школам не дозволено проводити конкурсний відбір (Додаток 3.А.1, п. 6), перевірку психологічної готовності до школи, яку може здійснювати спеціалізована районна школа. Однак як звичайні, так і спеціалізовані районні школи можуть обходити правила і маніпулювати рішеннями щодо вступу за допомогою заборонених форм тестування.

Під час деяких відвідувань оглядова команда дізнавалася про звичайні районні школи, що проводили спеціальне вступне тестування для оцінювання здібностей і мотивації майбутніх учнів. Такі тести не лише заборонені, а й порушують право дітей на доступ до шкіл, що знаходяться в їхньому районі проживання. Ці практики можуть пояснювати результати опитувань, за якими 12% батьків вважають, що їхнім дітям було незаконно відмовлено в доступі до школи (ERA, 2013).

Друга форма незаконного тестування має місце тоді, коли спеціалізовані районні школи перетворюють оцінювання психологічної готовності до школи на конкурентне тестування здібностей і знань, використовуючи результати для виправдання своїх рішень щодо прийому (Табл. 3.3). Крім незаконності, приклади таких тестів, які показали оглядовій команді, є невинновато складними для дітей передшкільного віку. Понад чверть (27%) батьків в опитуванні 2013 р. підтвердили, що їхні діти стикались із зависокими вимогами до знань під час вступу (ERA, 2013). Розповідь про таке тестування з точки зору батьків наведена у блоці 3.2., і вона підтверджує наші спостереження. Свідчення також припускає, що результати тестування можуть використовуватися для виправдання довільних рішень про прийом дітей до школи.



**Блок 3.2. Розповідь батьків про тестування замість психологічного оцінювання під час прийому до школи**

«У нашій школі (з поглибленим вивченням англійської мови після 4 класу) максимальна кількість балів, яку може набрати дитина під час вступу, дорівнює 130, і щоб потрапити до першого класу, потрібно отримати щонайменше 100.

Першим етапом була співбесіда, мою дочку попросили розповісти про сім'ю, батьків тощо. Після того була зустріч із шкільним психологом на загальні теми. Більшість дітей (включно з моєю донькою) проходять цей етап без особливих труднощів.

Далі проводилося тестування з англійської мови. Моїй дитині показали 5 карток із зображеннями тварин і предметів, які називали англійською мовою. Вона повинна була запам'ятати їх і також назвати англійською — кожна правильна відповідь додавала до її результату один бал. Після цього була гра «спіймай слово» (дитина має плеснути в долоні, почувши певне слово). Багато дітей не набирають балів на цьому етапі, тому що це незнайомі для них англійські слова, тому вони зазвичай або пропускають їх, або плескають наприкінці кожного.

Третій етап вступного іспиту — розмова з учителем на загальні теми. Питання і завдання були дуже різними: прочитати текст, розв'язати завдання на одну-дві дії, назвати п'ять спільних та п'ять різних рис предметів (наприклад, нам треба було знайти спільне і відмінне між книгою і зошитом).

При цьому було багато завдань, до яких дитині важко знайти відповідь — або тому, що саме питання важко зрозуміти, або тому, що для знаходження відповіді потрібен час. Наприклад, одне з питань — «Що знаходиться посередині Києва?». Діти, яких я знаю (і моя донька також) відповідали: «Пам'ятник», але правильна відповідь — літера Є. Ще один приклад — питання: «Яке протилежне значення слова земля?» Крім того, було багато питань із незвичною логікою, наприклад: горіло п'ять свічок, дві погасли. Скільки лишилося? Діти починали рахувати і говорили «три», але це неправильна відповідь, тому що свічок так і залишилося п'ять. Також були питання, що використовували або вимагали слова, які є надто складними для дитини такого віку. Наприклад, дітей просили назвати геометричні фігури, такі як паралелепіпед, назв яких вони не могли знати.

Багато добре підготовлених дітей не отримують потрібної кількості балів, щоб скласти цей іспит. Що цікаво, у класі, де навчається моя донька, деякі діти, які очевидно склали цей іспит, не знають абетки... А один її однокласник не склав іспит, але все одно потрапив до школи...».

*Джерело: Письмова розповідь матері із м. Київ, надана оцінювальній команді.*

## **Б. Фактори, які створюють можливості для порушення**

### **Гібридні заклади початкової і середньої освіти**

В Україні радянську традицію поєднання двох рівнів освіти в одному закладі частково залишили позаду, запровадивши три окремі типи елітних шкіл із порівняно короткими освітніми циклами: гімназії, ліцеї та колегіуми (Додаток 3.А.1, пп. 4 і 5).

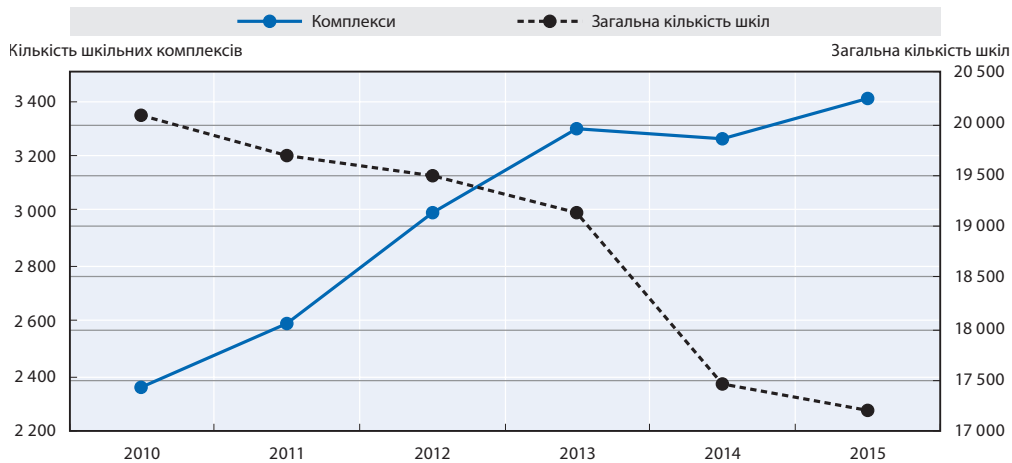
Водночас, для збільшення кількості місць та підвищення власної значущості такі нові заклади нещодавно почали знову запроваджувати багаторівневу освіту, перетворюючись на освітні комплекси з початковими класами та дитсадковими групами (див. Розділ 1 для отримання інформації про тренди щодо навчально-виховних комплексів). Відповідно до інформації Державної інспекції навчальних закладів, під час написання цього звіту приблизно 90% елітних шкіл також мали на балансі дитсадок або початкові класи.



Офіційна статистика засвідчує, що це частина ширшого тренду, за яким дедалі більше закладів освіти по всій Україні стають гібридними (див. Рис. 3.1). Кількість учнів у таких закладах зростає з 2010 р.<sup>3</sup>, всупереч загальній низхідній тенденції в обсягах набору до шкільної системи загалом (Рис. 3.2).

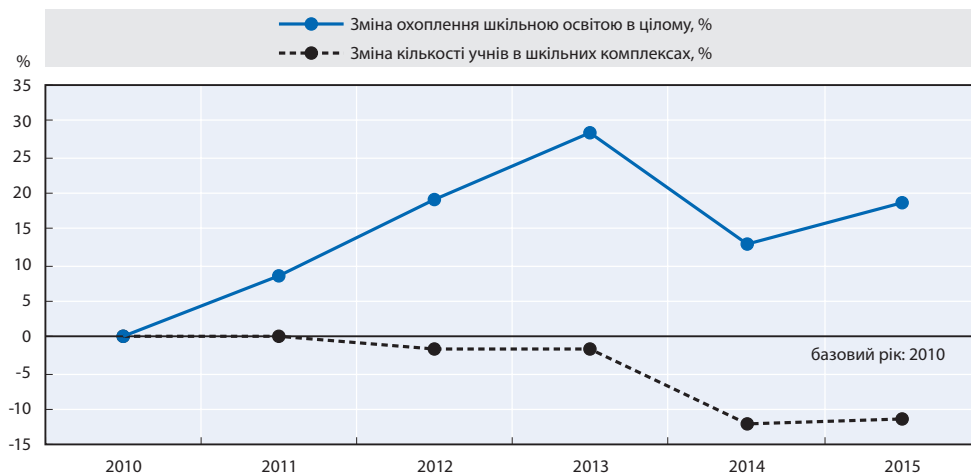
Запис дитини до елітної школи на початковому рівні «елітного» навчально-виховного комплексу є привабливим варіантом для батьків. Вони вважають, що це створює конкурентну перевагу для доступу до гімназії або ліцею, збільшуючи шанси під час процедури відбору. У поточному регуляторному середовищі поширеність таких закладів розширює можливості для зловживань під час доступу, зменшує кількість доступних місць на офіційному рівні вступу, оскільки школи надають пріоритет своїм учням, які прийшли до них раніше. Отже, вибір школи і дитсадка залишається дуже важливою подією для батьків, із усіма пов'язаними ризиками порушень доброчесності.

Рисунок 3.1. Загальна кількість шкіл і НВК в Україні (2010-2015 рр.)



Джерело: Держстат (2016), Загальноосвітні навчальні заклади України початок 2015/16 навчального року [Secondary Schools in Ukraine in 2015/2016], Київ.

Рисунок 3.2. Зміна в обсягах набору до НВК і до шкіл загалом в Україні (2010-2015 рр.)



Джерело: Держстат (2016), Загальноосвітні навчальні заклади України початок 2015/16 навчального року [Secondary Schools in Ukraine in 2015/2016], Київ.

<sup>3</sup> Зменшення набору між 2013 і 2014 рр. пояснюється тим, що з 2014 р. національна статистика не охоплює Крим та частину Донецької і Луганської областей.

### **Неадекватне регулювання вступних іспитів управліннями освіти**

Психологічне тестування, особливо під час вступу до початкової школи та в конкурентному або дискримінаційному освітньому середовищі, може використовуватися для підтримки несправедливого поводження, упереджень і дискримінації. Складні тестування знань і когнітивних навичок, описані в блоці 3.2, надають школам іще ширші можливості брати до уваги соціально-економічний стан батьків, а також вдаватися до неофіційних домовленостей для прийому.

Правила, розроблені Міністерством освіти і науки щодо використання вступних іспитів (Блок 3.3), надають обмежені та неадекватні рекомендації місцевим управлінням освіти та школам. Вони не містять настанов щодо валідності, надійності та справедливості вступних іспитів. Більше того, правила затверджують усні співбесіди як основний елемент вступних іспитів на всіх рівнях, хоча саме усні співбесіди є дуже ненадійними, особливо у випадку їх довільного або непрофесійного проведення (Mathers et al., 2002; Berwick and Ross, 2009).

#### **Блок 3.3. Наказ міністерства про вміст процедур конкурсного відбору**

3.2. Співбесіда з дитиною, яка вступає до 1-го класу спеціалізованої школи (школи-інтернату), повинна включати виконання спеціальних діагностичних завдань для перевірки рівня загального розвитку дитини, її функціональної готовності до систематичного навчання та здатності до вивчення дисциплін відповідно до спеціалізації закладу.[...] Не допускається перевірка знань та умінь дитини понад обсяги державних вимог навчально-виховних програм дошкільного навчального закладу.

3.4. Конкурсні випробування для учнів (вихованців), які вступають до 1-го класу гімназії (що відповідає 5-му класу основної школи), проводяться з навчальних предметів, що відповідають спеціалізації закладу, в усній або письмовій формах (співбесіда, диктант, тестування, письмова робота, усне опитування за білетами тощо).

3.5. Конкурсні випробування для учнів (вихованців), які вступають до I курсу ліцею, колегіуму (що відповідає 10-му класу старшої школи), проводяться з навчальних предметів, що відповідають спеціалізації закладу, в усній або письмовій формах (співбесіда, диктант, тестування, у тому числі комп'ютерне, письмова робота, усне опитування за білетами, захист творчих робіт тощо).

*Джерело: Наказ Міністерства освіти і науки України від 19 червня 2003 р. № 389, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 4 липня 2003 р. за №. 547/7868.*

Наказ також не регулює якість використовуваних для іспитів матеріалів, склад вступної комісії і не визначає особу, яка відповідає за підготовку завдань і проведення іспиту, так само як і процедуру оцінювання. Тому школи можуть розробляти і розробляють власні правила конкурсного відбору майже без рекомендацій і мають широкі можливості застосування преференційного поводження під час відбору учнів.

### **Неефективний моніторинг і застосування правил місцевою владою**

Відповідно до рамкового наказу № 389 (Блок 3.3) щодо конкурсного відбору, забезпечення справедливої та прозорої процедури проведення іспиту є відповідальністю директора школи, у той час як «відповідне управління освіти має наглядову функцію» (Додаток 3.А1, п. 1) і відповідає за проведення вступних іспитів, так само як і скасування результатів у випадку порушення процедури і проведення повторного конкурсу. Завдяки таким правилам

незаконні вступні іспити або іспити з серйозними порушеннями принципів доброчесності не можуть проводитися без відома та згоди районних управлінь освіти.

То чому ж районні управління освіти толерують тести та іспити, що не відповідають урядовим вказівкам щодо використання процедур конкурсного відбору? По-перше, районні управління освіти добре розуміють, що елітні заклади (та районні школи з хорошою репутацією) отримують надто багато заявок і визнають, що процедури вступу, навіть із недоліками, є способом балансування попиту та пропозиції. По-друге, стежити за справедливістю у прийомі до школи складно. Рекомендації, доступні районним управлінням — дозволяти тестування «для перевірки рівня загального розвитку дитини, її функціональної готовності до систематичного навчання та здатності до вивчення дисциплін відповідно до спеціалізації закладу», але не дозволяти перевірку «знань та умінь дитини понад обсяги державних вимог» — надзвичайно складно виконувати. Для впевненого та ретельного розрізнення «готовності до навчання та здатності до вивчення дисциплін» і тестування «понад обсяги державних вимог» потрібно порівнювати навчальну програму і вступні іспити кожної школи, а до цього завдання мало де готові, якщо готові взагалі. Врешті-решт, навіть якщо районні управління освіти і мають бажання та спроможність стежити за справедливістю процедур прийому, у них немає повноважень вживати відповідних заходів: регуляторна основа від міністерства не містить санкцій, які повинні застосовувати районні управління освіти у випадку порушення школами цього наказу.

## **В. Фактори, які створюють стимули для порушення**

### ***Відбір учнів як спосіб упоратися з недостатньою кількістю місць у школі***

Розподіл місць у міських школах не завжди відповідає потребам і очікуванням населення. Балансувати попит із пропозицією важко з багатьох причин. Немає надійних даних про кількість населення, за використання яких було б можливо планувати місткість шкіл. Рішення, що приймаються забудовниками, можуть викликати незаплановане зростання кількості учнів. Нещодавнє інтерв'ю з представником Київської міської державної адміністрації ілюструє вищенаведені положення (Блок 3.4).

#### **Блок 3.4. Проблеми з плануванням мережі шкіл**

Важлива проблема — відсутність точної статистики; без неї неможливе чітке планування. Маю зазначити, що, незважаючи на низхідні демографічні тенденції в Україні загалом, населення столиці постійно зростає; тому кількість дітей у місті також збільшується. Відповідно до офіційної статистики, населення нашого міста збільшилося через природний приріст і міграцію. Однак ці дані не мають нічого спільного з реальністю. Освітні заклади міста [школи] повідомляють, що кількість дітей зросла на 11 тис. лише у 2014 році. І ці діти приїхали сюди з батьками. Україна не має точних офіційних даних про населення столиці, як доросле, так і дитяче. Як розвивати міську інфраструктуру та здійснювати соціально важливе будівництво, якщо в нас немає ніякої статистики — ані точної, ані приблизної?

Наразі в районі вулиць Патріса Лумумби, Івана Кудрі та Анрі Барбюса будуються чотири великі житлові комплекси (загальною площею 307,5 тис. кв.м). У той же час забудовники не запланували будівництва нових дитсадків і шкіл! Що ж до дитсадків і шкіл, розташованих найближче до цього району, вони вже переповнені.

#### Блок 3.4. Продовження

...Такі дії забудовників призводять до соціальної напруженості та нестачі місць у дитсадках і школах. Однак зазвичай звинувачують в усьому освітян... У 2014 р. Міністерство освіти провело дослідження і створило реєстр найбільш кричущих випадків ігнорування забудовниками власних зобов'язань. Ці організації діють із відчуттям повної вседозволеності. Наприклад, наразі йде будівництво житлового комплексу у Святошинському районі безпосередньо біля спеціалізованої ЗОШ № 317; відбулося злочинне захоплення земельної ділянки, виділеної для будівництва школи в Деснянському районі (вул. Драйзера 40), тощо.

Джерело: МОН (2015), *Освіта України № 25*, <http://lib.pedpresa.ua/10777-osvita-ukrayiny-25-za-2015-rik.html>.

На час проведення цього огляду систематичних даних про дефіцит місць у районних школах не було. Однак інтерв'ю, наведене у Блоці 3.4, привертає увагу до труднощів, з якими стикаються районні школи у великих містах України, зокрема в Києві. Отримуючи більше заявок, ніж є в наявності місць, вони не мають іншої альтернативи, як обмежити доступ. Вони роблять це, порушуючи правило або про прийом усіх дітей з їхньої території обслуговування, або про заборону вступних іспитів.

#### **Відбір учнів як спосіб підвищення репутації та успішності, а також збільшення ресурсів школи**

Усі школи прагнуть забезпечити робоче середовище, в якому вони зможуть успішно функціонувати. Гімназії, ліцеї, колегіуми та спеціалізовані загальноосвітні школи працюють у дуже сприятливому середовищі, заснованому на дозволі відбирати учнів. Учителі працюють із попередньо відібраними дітьми, які часто походять із більш впливових сімей. Ці учні зазвичай більш зацікавлені в навчанні й тому успішніші, ніж загальна маса. У свою чергу, це має позитивний вплив на кар'єрне просування вчителів, оскільки одна з вимог до підвищення — продемонструвати успіхи учнів на учнівських конкурсах. Крім того, ці школи підтримуються заможними батьками, що можуть робити щедрі внески до шкільних і класних фондів.

Для районних шкіл, які не мають дозволу відбирати учнів шляхом вступних іспитів, але мають достатньо хорошу репутацію, щоб підходити до набору вибірково, навчальне середовище елітних шкіл — те, чого вони прагнуть. Важливий крок у цьому напрямі — наслідування процедур відбору, що застосовуються такими елітними школами. Під час розмов із київськими батьками команда дізналася про надмірну складність вступних іспитів до звичайних, але «хороших» шкіл, а також про регулярні маніпуляції результатами на користь сімей заможних або з необхідними зв'язками (чи заможних і з необхідними зв'язками).

## Г. Рекомендації

Боротьба з неналежними преференціями в доступі до шкіл має стати частиною ширшої дискусії в Україні щодо бажаної системи середньої освіти: переважно загальної, дуже вибіркової, або збалансованої між цими двома принципами.

Вибіркові освітні системи створюють диференційовану освіту і розподіляють дітей відповідно до виконання (чи невиконання) вибірових критеріїв, пов'язаних із здібностями в ранньому віці. Після відбору учні навчаються за різними програмами з різним змістом та отриманими наприкінці дипломами. Наприклад, вибіркова система для середньої освіти існує в німецькомовних країнах, фламандській частині Бельгії та в Нідерландах (Hanushek and Wössmann, 2006). Учні знаходяться разом у тій самій школі протягом довшого періоду, зазвичай до досягнення 15-річного віку чи ще пізніше. Школи та вчителі підтримують широкий

діапазон здібностей учнів, а групування за здібностями відбувається в тій самій школі або навіть в одному класі, що дає дітям змогу переміщуватися між рівнями складності. Загальна доступність шкільної освіти поширена в державах-членах ОЕСР, включно з Канадою, Фінляндією, Японією, Норвегією та Швецією.

Деякі з найбільш успішних освітніх систем у країнах ОЕСР розробили програми загальної середньої освіти, які надають високоякісні можливості переважній більшості учнів, компенсуючи рівень заможності в родині та особисті обставини (OECD, 2010). Інші країни, які запровадили ранній розподіл дітей, переглянули свою політику, щоб дозволити тривалу загальну середню освіту замість раннього розподілу. Це дає змогу легше переходити між освітніми напрямками або запроваджувати процедури відбору, що є послідовними, прозорими та зводять упередженість до мінімуму (OECD, 2013a).

Результати досліджень і міжнародний досвід показують, що типи практик, описані в цьому розділі — відбір учнів на рівні дитсадка або початкової школи, відбір учнів на основі оцінювань, які не пройшли ретельну валідацію, а також запровадження процедур відбору на місцевому рівні, що не є послідовними, а натомість відкриті для упередженого ставлення, не документуються і за ними не ведеться спостереження, — призводять до розбіжностей у можливостях для навчання та його результатах і загалом до низьких рівнів успішності в системі освіти (OECD, 2012).

Пропонований звіт рекомендує Україні застосовувати загальну доступність загальної середньої освіти на нижчих рівнях і відкласти в часі відбір учнів до «елітних шкіл», використавши систему тінювого доступу. Зокрема, це стосується переоцінювання і, за потреби, повторного визначення зон обслуговування для шкіл, регулювання практики гібридизації освітніх установ та застосування існуючої заборони на проведення вступних іспитів, крім старших класів спеціалізованих шкіл.

### **Усунення можливостей для зловживань**

#### **Переоцінювання та повторне визначення зон обслуговування для районних шкіл**

Керівництво шкіл має затвердити чітко визначені зони обслуговування шкіл, надати публічний доступ до цієї інформації батькам та іншим зацікавленим сторонам і використувати ці зони як основу для набору учнів. Там, де попит на місця перевищує пропозицію, відповідальні органи повинні затвердити справедливі та неупереджені процедури розподілу місць. Серед прикладів таких процедур — пріоритет за датою народження або автоматизований процес випадкової вибірки (див. приклади у Блоці 3.5).

#### **Блок 3.5. Схеми випадкової вибірки і лотереї для розв'язання проблем із вступом до шкіл**

У своєму нещодавньому дослідженні корпорація RAND Europe розповідає, як деякі країни вдаються до лотереї та випадкової вибірки для подолання «вузьких місць» та інших порушень під час прийняття до шкіл та вишів. У Нідерландах, Новій Зеландії, Швеції, Великій Британії та США, наприклад, такі схеми було запроваджено для зменшення ажіотажу під час прийому до шкіл та вишів, а також для подолання проблеми соціальної вибіркості в рішеннях щодо прийняття, яка стає все більше актуальною.

У Новій Зеландії та США схеми лотерей використовуються для вибору загальноосвітніх шкіл, чартерних шкіл (незалежних закладів із власним статутом) чи програм поручительства (фінансування державою навчання в обраній учнем або його батьками школі). У Новій

### Блок 3.5. Продовження

Зеландії та Швеції використання лотерей — це частина реформи для збільшення конкуренції між школами та підняття загальних стандартів середньої освіти. У деяких випадках лотерея має додаткові цілі, крім подолання ажіотажу. У Чикаго запровадження лотереї пов'язано з боротьбою проти сегрегації. У Мілвокі лотереї використовуються для надання кращих можливостей навчання учням із незаможних родин.

Дослідження RAND доходить до висновку, що докази позитивного впливу таких заходів на пом'якшення соціальної нерівності і заохочення учнівських досягнень поки що нечисельні, а там, де вони є, ще не дають можливості зробити остаточне судження. Однак це дослідження також зазначає, що системи вибірки та лотерей стають усе вагомішими для розв'язання проблем зі вступом до шкіл у різних країнах і пропонують чіткі технічні переваги.

*Джерело: RAND Europe (2007), The Use of Lottery Systems in School Admissions, [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/working\\_papers/2007/RAND\\_WR460.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/working_papers/2007/RAND_WR460.pdf)*

### Регулювання «тіньового» доступу до елітних шкіл

Вступ до дитсадків та початкових класів у НВК, що включають елітні школи, повинен регулюватися однаково через розроблені МОН нормативні акти. Дитсадки, що є частинами елітних шкіл, мають бути включені до системи електронної черги. Початкові класи в елітних середніх школах повинні мати статус спеціалізованих загальноосвітніх шкіл для вирішення питань зі вступом.

### Зміцнення процедур вступу для всіх шкіл

Процедури відбору під час вступу до шкіл, які мають дозвіл їх проводити, мають бути зміцнені щодо вмісту та процедур. Ці рекомендації не означають підтримки розширення — ба навіть підтримання — обсягу вибіркового вступу до середніх шкіл. Натомість вони стосуються покращення прозорості, справедливості та доброчесності у процесі відбору учнів, який відбувається зараз.

Щодо змісту — конкурсний відбір повинен базуватися не на співбесіді, а на стандартизованих тестах готовності до школи. Якість цих тестів можна забезпечувати шляхом створення репозиторію питань, розроблених і підтримуваних на центральному рівні (наприклад, Українським центром оцінювання якості освіти, який також відповідає за зовнішнє незалежне оцінювання (ЗНО), і надання їх школам для вибору певних завдань відповідно до потреб. Для нестандартних компонентів вступних іспитів, таких, як співбесіди, мають існувати чіткі критерії оцінювання. Записи та результати вступних іспитів потрібно зберігати та надавати до них публічний доступ із метою перевірки та аналізу.

Як альтернативу центральна влада може розробити зовнішній незалежний вступний іспит. Законопроект «Про освіту», який розглядається Верховною Радою в 2016 р., схиляється саме в цьому напрямі, пропонуючи зовнішнє незалежне тестування для всіх випускників після 9-го класу з метою моніторингу результатів набутої освіти. Школи, які практикують вибірковість під час набору, можуть використовувати результати таких іспитів.

Щодо процедури — наказ, який встановлює правила доступу до шкіл (Додаток 3.А1, п. 1), треба переглянути для забезпечення кращої прозорості та доброчесності процедур вступу. Слід зміцнити виконання всіх правил проведення вступного іспиту із залученням Державної інспекції навчальних закладів та її наглядом за працівниками районного управління освіти, які контролюють процес на місцевому рівні. Таке залучення також може включати навчання, вибірково перевірку та аудит місцевих управлінь освіти для забезпечення виконання правил.



Для сімей повинна існувати проста і зрозуміла процедура оскарження рішень щодо вступу, якщо вищезгадані правила було порушено — спочатку на місцевому, а потім і на загальнодержавному рівні (наприклад, в уповноваженого з прав людини чи в державній інспекції навчальних закладів).

Врешті, слід запровадити фінансові санкції за неспроможність місцевих управлінь освіти дотримуватися вищезгаданих правил (наприклад, зменшення державного фінансування).

Ці рекомендації не є підтримкою розширення чи навіть підтримання обсягу вибіркового вступу до середніх шкіл. Вони радше зосереджуються на покращенні прозорості, справедливості та доброчесності у процесі відбору учнів, який відбувається зараз.

### **Викорінення стимулів для зловживань**

Мотивація шкіл регулювати невідповідність між пропозицією та попитом на якісну освіту, а також мотивація елітних шкіл попередньо відбирати учнів із заможних родин за допомогою тіншової процедури вступу навряд чи зменшиться без кращого балансування пропозиції і попиту. Цей баланс допоможе зняти тиск із популярних шкіл. Один із способів досягти цього — надавати більше якісної інформації про школи батькам і органам, відповідальним за планування шкільної мережі. Ще один спосіб — покращити зв'язок між процесами містобудування і місткістю шкіл.

### **Покращення інформації про якість шкіл**

Українським батькам потрібна більш надійна та об'єктивна інформація про якість шкіл. Краще інформування допоможе їм приймати рішення, яку школу слід відвідувати дитині, дасть змогу більш регулярно та обізнано стежити за розвитком підвищення якості у школі, де дитина навчається, та зменшити можливості і стимули для недозволених практик відбору учнів.

Запропоновано зміни та доповнення до Закону «Про освіту», які можуть створити нову систему забезпечення якості в освіті. Приймаючи таку систему, політикам треба звернути окрему увагу на розвиток інспекційної діяльності щодо шкіл, яка надає родинам повнішу та більш надійну картину щодо якості шкіл, ніж та, що доступна зараз. Наприклад, це можуть бути звіти на рівні школи з надійною інформацією про правила і практику відбору учнів, практику та якість викладання, рівень задоволення учнів, батьків і працівників, стандартизоване оцінювання результатів навчання. Стандартизовані оцінювання повинні стати частиною звіту на рівні школи лише тоді, коли органи із забезпечення якості, що співпрацюють з експертами з оцінювання, розроблять способи вимірювання успішності школи, які також враховуватимуть фактори, не пов'язані з самою школою, — наприклад, статус родини та риси учнів, які вступають до школи (тобто індикатори успішності школи з додатковою цінністю).

Розроблення таких спроможностей може ґрунтуватися на широкому міжнародному досвіді створення шкільних інспекторатів, звітування на рівні шкіл і забезпечення якості загалом — це, у свою чергу, ґрунтується на роботі Постійної міжнародної конференції інспекторатів (SICI), ОЕСР і багатьох європейських країн, що мають досвід шкільних інспекторатів — і тих, де ці інститути працюють уже давно (наприклад, Англія, Нідерланди), і тих, де їх було запроваджено нещодавно (наприклад, Чехія і Словаччина) (ОЕСР, 2013b).

### **Перегляд стандартів планування міської забудови та житлового будівництва**

Стандарти житлового будівництва в Україні, ухвалені в 1992 р., покладають тягар створення додаткових місць у школах на міську та районну владу, яка має це робити з податків, що сплачуються компаніями-забудовниками. Такі податки збираються незалежно від типу

та розташування проектів, які будують ці компанії. Як показує інформація про переповненість шкіл, цей принцип є недостатньо ефективним для балансування житлової забудови та місткості шкіл. Необхідно прийняти нові норми для покращення координації між цими процесами.

Шкільну інфраструктуру слід включати до планування міської забудови та критеріїв затвердження будівельних проектів, податки мають стягуватися з конкретних проектів, а будівельні компанії повинні отримувати податкові стимули для інвестування в освітню інфраструктуру в тих житлових районах, де вони здійснюють забудову.

### **Джерела**

- Бахматюк, Д. (2013), 100 кращих результатів ЗНО-2013 [UPE 100 Best results 2013], [http://www.timo.com.ua/sites/default/files/materials/Bahmatok\\_2013.pdf](http://www.timo.com.ua/sites/default/files/materials/Bahmatok_2013.pdf).
- Держстат (2016), Загальноосвітні навчальні заклади України початок 2015/16 навчального року [Secondary Schools in Ukraine in 2015/2016], Державна служба статистики України, Київ.
- КМДА (2015), Освіта столиці — 2015 статистична збірка [Education Capital- Statistical Collection] //don.kievcity.gov.ua/files/2016/1/28/2015.
- МОН (2015), Освіта України, №. 25, <http://lib.pedpresa.ua/10777-osvita-ukrayiny-25-za-2015-rik.html>.
- Berwick, R., and Ross, S. (2009), «Cross-cultural pragmatics in oral proficiency interview strategies», in M. Milanovic and N. Savilles (eds), *Performance Testing, Cognition and Assessment: Selected Papers*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 34-55.
- ERA (2013), *Право на освіту та права освітян: теорія і практика в Україні [Right to education and rights of education participants: theory and practice in Ukraine]*, Європейська дослідницька Асоціація, Київ.
- Hanushek, E., and Wössmann, L. (2006), «Does educational tracking affect performance and inequality? Differences-in evidence across countries», *The Economic Journal*, Vol. 116, pp. 63-76.
- Mathers, N., Fox, N., and Hunn, A. (2002), *Trent Focus for Research and Development in Primary Health Care: Using Interviews in a Research Project*, Trent Focus Group, [http://faculty.cbu.ca/amolloy/MBA603/MBA603\\_files/UsingInterviews.pdf](http://faculty.cbu.ca/amolloy/MBA603/MBA603_files/UsingInterviews.pdf).
- OECD (2013a), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? (Volume IV): Resources, Policies and Practices*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.
- OECD (2013b), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>.
- OECD (2012), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>.
- OECD (2011), *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>.
- OECD (2010), *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II)*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091504-en>.
- RAND Europe (2007), *The Use of Lottery Systems in School Admissions*, RAND Working Paper, Cambridge, [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/working\\_papers/2007/RAND\\_WR460.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/working_papers/2007/RAND_WR460.pdf).
- Razumkov Center (2002), «The System of Education in Ukraine - Main Indicators», National Security & Defence, No. 4, Kyiv, [http://www.razumkov.org.ua/additional/analytical\\_report\\_NSD28\\_eng.pdf](http://www.razumkov.org.ua/additional/analytical_report_NSD28_eng.pdf).



## Додаток З.А1

### Посилання на нормативні акти

1. Наказ Міністерства освіти і науки України № 289 від 19 червня 2003 р., зареєстрований у Міністерстві юстиції України за № 547/7868 4 липня 2003 р.
2. Стаття 18 Закону України «Про загальну середню освіту» від 1999 року, яка забороняє запровадження тестування знань для прийняття до школи, і Наказ МОН № 204 від 7 квітня 2005 р.
3. Лист Міністерства освіти і науки України «Щодо роз'яснення порядку приймання дітей до першого класу» [Для пояснення процедури приймання дітей до першого класу], № 1/9-71 від 14 лютого 2015 р., [http://osvita.ua/legislation/Ser\\_osv/45970/](http://osvita.ua/legislation/Ser_osv/45970/)
4. Наказ Міністерства освіти і науки України № 217 від 20 липня 1995 р.
5. Наказ Міністерства освіти і науки України № 778 від 27 липня 2010 р.
6. Ст. 1, п. 1, Наказ Міністерства освіти і науки України № 204 від 7 квітня 2005 р.

Посилання, що цитуються як джерела до блоків і таблиць:

Блок З.1:

Наказ Кабінету Міністрів України № 778 від 27 серпня 2010 р.

Блок З.3 і Таблиці З.1 і З.3:

Наказ Міністерства освіти і науки України № 389 від 19 червня 2003 р., зареєстрований у Міністерстві юстиції України 4 липня 2003 р. за № 547/7868.



## Розділ 4.

# Неналежне визнання навчальних досягнень у початковій і середній освіті України

У розділі проаналізовано неналежне визнання навчальних досягнень українських учнів: свідоме завищення чи заниження оцінок учителями для особистої вигоди, такої як гроші, подарунки чи послуги для себе або своєї школи.

Суттєві недоліки в оцінюванні результатів навчання у поєднанні з культурою приймання подарунків уможливають неналежне оцінювання вчителями, а батьків переконують, що оцінки — справа договірна. Усі залучені сторони мають причини долучатися до порушення доброчесності: батьки вважають, що кращі оцінки можуть забезпечити доступ до якісної вищої освіти, школи залежать від батьківських грошових внесків, а вчителів мотивує незадовільна зарплата.

Розділ містить рекомендації щодо покращення оцінювання в класі, включно з ширшим і більш раннім використанням зовнішнього оцінювання без серйозних наслідків для учнів, підвищенням обізнаності про обмежене значення шкільних оцінок для доступу до вищих навчальних закладів (ВНЗ), а також запровадженням модерації оцінок. У звіті зазначено, що стимули для зловживань можна зменшити за умови підвищення вчительських зарплат, але лише після оцінювання реальних доходів і умов роботи вчителів, щоб визначити, які зміни в оплаті праці будуть справедливими та ефективними.

## Регуляторний і політичний контекст

На час написання цього звіту про доброчесність учнів шкіл оцінювали трьома основними способами:

- Оцінювання шкільними вчителями на постійній основі у кожному класі, наприкінці кожного семестру та наприкінці навчального року відповідно до Закону України «Про загальну середню освіту» від 1999 року;
- Наприкінці початкових (4 клас), середніх (9 клас) і старших (11 клас) класів — державна підсумкова атестація, яка запроваджується Міністерством освіти і науки України (МОН) і проводиться школами; після 9 і 11 класів за результатами атестації учні отримують атестат (Додаток 4.А1, п. 1);
- Зовнішній стандартизований вступний іспит до університетів наприкінці 11 класу (зовнішнє незалежне оцінювання), що проводиться Українським центром оцінювання якості освіти (УЦОЯО) та його регіональними підрозділами під егідою МОН. Слід зазначити, що з 2014 р. державний випускний іспит після 11 класу проводиться у формі зовнішнього незалежного тестування. Таким чином, з 2014 р. результати ЗНО всіх українських випускників враховуються під час прийняття до вишів та як підсумкові оцінки в атестаті про загальну середню освіту.

Крім того, центральні та регіональні інспекції можуть проводити діагностичні тести для моніторингу якості в освітній системі, які не впливають на шкільну кар'єру учнів. Табл. 4.1 містить короткий опис усіх форм оцінювання навчальних досягнень в українських школах.

Таблиця 4.1. Огляд оцінювання навчальних досягнень в Україні за рівнем освіти

Форма оцінювання	Початкові класи	Середні класи	Старші класи	Опис
Оцінювання в класі	Так	Так	Так	Усі учні є у списку, а їхні оцінки заносяться до класного журналу. Крім того, використовуються особисті щоденники для інформування учня та його/її батьків.
Іспити	Так	Так	Так	Випускні іспити, які запроваджуються МОН, проводяться та оцінюються школами. У результаті учні після 9 та 11 класів отримують атестати.
Зовнішнє незалежне оцінювання	Ні	Ні	Так	Зовнішній письмовий іспит у формі тестових запитань, що кваліфікується як випускний іспит і використовується для вступу до університету.
Регіональне / національне оцінювання	Так	Так	Так	Періодично відбуваються центральні та регіональні інспекції досягнень на всіх рівнях шкільної освіти у формі тестування з діагностичними цілями. Вони не впливають на шкільну кар'єру учнів.
Предметні олімпіади	Ні	Так	Так	Шкільні, міські, обласні та Всеукраїнські змагання між окремими учнями, що організовуються з усіх шкільних предметів.

*Джерела:* Закон України «Про освіту» № 34 (1060-XII) від 1991 р.; Закон України «Про загальну середню освіту» № 28 (651-XIV) від 1999 р.; Hrynevych, L. (2009), «Ethical issues and examination systems in Ukraine», in Transparency in Education in Eastern Europe, <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001864/186429E.pdf>.

Під час оцінювання в класі вчителі оцінюють успішність із кожного предмета за 12-бальною шкалою, затвердженою Міністерством освіти і науки (МОН): бали 1-3 є незадовільними, а 10-12 — дуже добрими/відмінними. Перехід учнів на наступний рівень шкільної освіти базується на результатах семестрових і річних оцінювань, які проводяться вчителями.

Середні бали, отримані учнями за декілька останніх років шкільного навчання, а особливо упродовж останнього року, відображені в атестаті про загальну середню освіту, який є обов'язковим для отримання середньої спеціальної чи вищої освіти. Однак для учнів, які

прагнули вступити до вишів, бали, отримані у зовнішньому незалежному оцінюванні (ЗНО), запровадженому в 2008 р., стали набагато важливішими, ніж оцінки в шкільних атестатах. Закон України «Про вищу освіту» від 2014 р. обмежив вагу середнього бала атестату до максимум 10% загального бала учня, за яким визначається, які абітурієнти отримують місце у вишах, до яких вони подавали документи, а також які з прийнятих абітурієнтів будуть навчатися за державний кошт. Крім того, починаючи з 2015/16 навчального року всі випускники повинні скласти ЗНО з трьох предметів (українська мова і література, іноземна мова, а також математика або історія). Результати цих іспитів враховуються як фінальні оцінки для шкільних атестатів усіх випускників та — для тих, хто вступає до університету — як частина загального вступного бала.

#### **А. Опис порушення і ризику для доброчесності**

Шкільна система кожної країни прагне дати учням знання і навички, які їм знадобляться у дорослому житті, роботі та подальшому навчанні. Більше ніж кількість років, проведених у школі, саме навчання, або ж здобуття компетенцій, покращує індивідуальну продуктивність і заробітки, також позитивно впливаючи на загальний економічний дохід.

Кожна країна доручає своїм школам забезпечити засвоєння навчальної програми учнями та досягнення ними потрібних стандартів. Просто навчати учнів недостатньо; школи повинні довести зацікавленим сторонам — національним і місцевим органам влади, батькам і самим учням — що учні справді навчилися та досягли бажаних результатів. Надійне та ефективне вимірювання (оцінювання) прогресу учнів є критично важливим для моніторингу успішності окремих учнів і шкільної системи загалом. Воно також може використовуватися для покращення якості освіти. Результати можуть скеровувати створення та запровадження програм для покращення викладання і навчання в класі. Їх також можуть використовувати — і дедалі частіше використовують — для несення відповідальності шкільним керівництвом, учителями та іншими освітянами перед зацікавленими сторонами.

Передумовою для віри в цінність і надійність результатів оцінювання є справедливий та чесний аналіз учнівської роботи, без упереджень чи переваг. Зацікавлені сторони очікують, що хороші результати навчання винагороджуватимуть високими оцінками, а погані результати — нижчими оцінками. Упереджене оцінювання підриває довіру до освіти та її результатів, а тому є особливо шкідливим.

Неналежне визнання навчальних досягнень має місце, коли оцінювач навмисно ставить учню вищі оцінки, ніж заслуговує його робота, або утримується від належного визнання результатів здібної дитини. Учителі у будь-якій країні можуть завищувати чи занижувати оцінки з багатьох причин. Деякі з них є суто технічними. Наприклад, якщо сама система оцінювання, яку зобов'язані використовувати вчителі, має недоліки та продукує недійсні або ненадійні результати, несправедливі оцінки будуть ненавмисними і випадковими, і звинувачувати в них учителів не можна. Іншими причинами є особисті мотиви та некомпетентність. Якщо окремі учні отримують несправедливі оцінки через особисті уподобання чи упередження вчителя, у поєднанні з його невмінням запроваджувати відповідні стандарти або оцінювати учнівські роботи згідно з ними, це свідчить про недостатній професіоналізм і особисту недоброчесність і негативно позначається на самому вчителеві, школі та освітній системі, однак і в цьому випадку вчитель не обов'язково вдається до корумпованих дій.

Корумповані дії означають, що посада, якій довіряють, використовується неналежним чином для особистої вигоди (OECD, 2015a). Таким чином, ризик завищення або заниження оцінок у формі порушення доброчесності існує тільки тоді, коли оцінювання є неналежним усвідомлено і у сподіванні чи очікуванні особистої вигоди.

### **Розбіжності в оцінюванні учнів**

Нещодавні дослідження, проведені Українським центром оцінювання якості освіти (УЦОЮО), показують, що неналежне визнання досягнень у формі завищення оцінок є поширеним, і в результатах оцінювання, проведеного вчителями з усієї України, існують серйозні розбіжності. Дослідження порівнюють бали ЗНО, які виставляються зовнішньо, відповідно до певних критеріїв, із оцінками у шкільному атестаті, які виставляються на рівні школи відповідно до внутрішніх норм. Зокрема, вивчався зв'язок між високими оцінками в атестаті, за які випускники отримали золоті та срібні медалі, та результатами ЗНО.

Залежно від навчальної успішності учнів школи ухвалюють рішення видавати медалі на спільному засіданні вчительської та шкільної рад; рішення затверджується директором школи і погоджується з місцевим управлінням освіти. Учні можуть отримати золоту або срібну медаль, якщо середній бал атестата від 10 до 12 балів (за 12-бальною шкалою) упродовж останнього року навчання. Золоті медалісти повинні мати щонайменше 10 балів з усіх предметів; срібним медалістам дозволяється отримати 9 балів із одного чи двох предметів. До появи у 2014 р. нового Закону України «Про вищу освіту», за яким оцінки в атестаті є важливішими за медалі, наявність медалі спрощувала доступ до вищої освіти.

Аналіз показує, що відсоток випускників, які отримували золоті та срібні медалі, останнім часом зростає щороку в міру зростання важливості середнього бала в атестаті для вступу до ЗВО. У 2009 р., коли вступ до вищів залежав тільки від результатів ЗНО, а середній бал атестата не враховувався, медалістів серед випускників було 4,5%. У 2010 р., коли система змінилася і середній бал атестата почали враховувати разом із результатами ЗНО, відсоток медалістів збільшився до 6,2%. До 2014 р. загальнонаціональний показник медалістів досяг 8% із значними відмінностями залежно від регіону — від 3,5% у Києві до 14% у Тернополі (УЦОЮО, 2014). Такі цифри дають змогу зробити висновок, що бали в атестаті поступово завищували з 2009 по 2014 рр., оскільки школи ставили улюбленим учням дедалі вищі оцінки, щоб покращити їхні шанси на вступ до університетів.

Дослідження УЦОЮО надає ще більше доказів у цьому питанні. Табл. 4.2 демонструє результати ЗНО медалістів по всій Україні. Ці найкращі учні мають в атестаті середній бал від 10 до 12 (за 12-бальною шкалою), що відповідає приблизно 175-200 балам ЗНО (за 200-бальною шкалою). Середній результат для всіх 193 117 учнів, які склали ЗНО в 2014 р., дорівнює 149,5 балів (УЦОЮО, 2014). Дані показують, що понад 50% медалістів отримали 175 балів і майже 3% отримали нижчий за середній по країні результат. Це свідчить про дуже сильне завищення учнівських оцінок у деяких школах.

Таблиця 4.2. **Результати ЗНО серед золотих і срібних медалістів (2014 р.)**

	Кількість	Відсоток	Сумарний відсоток
Учні, які отримали медалі і склали ЗНО: з яких	19 394	100	
Отримали 190-200 балів	1 731	8,9	190 і вище: 8,9%
Отримали 175-189 балів	7 890	40,7	175 і вище: 49,6%
Отримали 150-174 балів	9 216	47,5	150 і вище: 97,1%
Отримали 124-149 балів	557	2,9	124 і вище: 100%
Отримали 100-123 балів	1	0	123 і нижче: 0%

*Джерело:* CEQA (2014), Comparison of Measurement of Outcome of Academic Achievement Obtained by Standardised Rating and Subjective Criteria-based Assessment of 2014 Graduates Awarded Gold and Silver Medals: Statistical and Analytical Report, Український центр оцінювання якості освіти, Київ.

Де найчастіше відбувається завищення оцінок? Значні розбіжності між очікуваними результатами медалістів і реальними балами ЗНО зафіксовані в 16 областях України, які отримали нижчий за середній по країні результат серед медалістів (Табл. 4.3). За одним винятком

(Львів), найбільші розбіжності з середнім результатом по країні спостерігаються в сільських місцевостях усіх областей.

Таблиця 4.3. Середні результати ЗНО серед медалістів у містах і селах (2014 р.)

Область	Середній бал ЗНО по області	% медалістів серед тих, хто складав ЗНО – міста	Середній бал ЗНО – міста	Відхилення від середнього бала по країні – міста	% медалістів серед тих, хто складав ЗНО – сільська місцевість	Середній бал ЗНО – сільська місцевість	Відхилення від середнього бала по країні – сільська місцевість
<b>Середній бал по Україні (усі результати ЗНО)</b>	<b>149,5</b>						
Чернівецька	166,9	43%	173,9	-0,3	57%	161,7	-12,5
Житомирська	170,9	51%	174,9	0,7	49%	166,7	-7,5
Кіровоградська	171,3	63%	173,8	-0,4	37%	167,1	-7,1
Херсонська	172,2	54%	177,1	2,9	47%	166,5	-7,7
Хмельницька	172,2	58%	175,4	1,2	42%	167,7	-6,5
Закарпатська	172,2	44%	177,3	3,1	56%	168,1	-6,1
Вінницька	172,2	51%	175	0,8	50%	169,4	-4,8
Одеська	172,3	59%	175,7	1,5	41%	167,4	-6,8
Полтавська	172,7	63%	174,2	0	38%	170,1	-4,1
Запорізька	172,8	69%	175,2	1	32%	167,6	-6,6
Київська	172,9	56%	175,7	1,5	44%	169,2	-5
Тернопільська	173,2	50%	176,5	2,3	50%	169,9	-4,3
Миколаївська	173,3	59%	177,4	3,2	41%	167,4	-6,8
Івано-Франківська	173,5	42%	179,4	5,2	58%	169,3	-4,9
Дніпропетровська	173,6	79%	175	0,8	21%	168,2	-6
Луганська	173,7	78%	174,4	0,2	22%	170,9	-3,3
<b>Середній бал по Україні (результати ЗНО медалістів)</b>	<b>174,2</b>						
Волинська	174,9	48%	178	3,8	52%	172,2	-2
Харківська	175,1	73%	176,9	2,7	27%	170,3	-3,9
Чернігівська	175,5	61%	178,4	4,2	39%	170,9	-3,3
Черкаська	176	63%	177,5	3,3	37%	173,6	-0,6
Донецька	176,4	84%	177,6	3,4	16%	169,9	-4,3
Сумська	176,7	67%	178,7	4,5	33%	172,5	-1,7
Рівненська	177	47%	180,7	6,5	53%	173,8	-0,4
Львівська	179,2	64%	181,4	7,2	36%	175,4	1,2
Місто Київ	179,9	100%	179,9	5,7	x	x	x

Примітка: x : не стосується

Джерело: CEQA (2014), Comparison of Measurement of Outcome of Academic Achievement Obtained by Standardised Rating and Subjective Criteria-based Assessment of 2014 Graduates Awarded Gold and Silver Medals: Statistical and Analytical Report, Український центр оцінювання якості освіти, Київ.

Регіональний аналіз УЦОЯО за типами шкіл також показує, що медалісти з ліцеїв та спеціалізованих шкіл отримали бали, ближчі до середнього по країні показника, ніж медалісти з загальноосвітніх шкіл, де відхилення від середньодержавного показника найбільші. Ці результати дають змогу зробити висновок, що завищення оцінок є найбільш поширеним у загальноосвітніх навчальних закладах.

Табл. 4.4 пропонує інше порівняння вчительських оцінок і ЗНО на основі результатів іспиту з української мови та літератури у Хмельницькій області. У кожному районі та місті (усього їх 26) дослідники підраховали, скільки учнів, які отримали найвищі оцінки (10–12) від своїх учителів, досягли відповідного результату в ЗНО — від 175 до 200. Вони також підраховали, скільки учнів, які отримали найнижчі оцінки (1-3) від учителів, досягли такого самого низького результату (100–123) в ЗНО. Потім дослідники розраховали пропорцію учнів із високими/низькими балами ЗНО та високими/низькими балами в атестаті для отримання відсотку учнів, «послідовно оцінюваних» учителями.

Таблиця 4.4. Пропорція учнів із високими результатами ЗНО та високими балами в атестаті з української мови та літератури, Хмельницька область (2015 р.)

Район/місто	Висока оцінка			Низька оцінка		
	10-12 балів в атестаті (к-сть учнів)	175-200 балів ЗНО (к-сть учнів)	Послідовно оцінювані у школах (ЗНО та атестат), у %	Низькі бали в атестаті (к-сть учнів)	Низькі бали за ЗНО (к-сть учнів)	Послідовно оцінювані у школах (ЗНО та атестат), у %
Білогірський	25	9	36	10	48	20,8
Вінковоцький	44	10	22,7	4	19	21
Волочиський	65	19	29	2	43	4,6
Городоцький	59	13	22	9	61	14,9
Деражнянський	38	7	18,4	7	35	20
Дунавецький	98	24	24,5	2	59	3,4
Ізяславський	56	27	48,2	13	68	19,1
Кам'янець-Подільський	32	8	25	5	54	9,3
Красилівський	88	20	22,7	14	91	15,4
Летичівський	33	9	27,3	6	57	10,5
Новоушицький	19	4	21,1	4	30	13,3
Полонський	75	22	29,3	6	56	10,7
Славутський	24	3	12,5	24	78	30,8
Старокостянтинівський	16	6	37,5	14	54	25,9
Старосинявський	26	4	15,4	6	44	13,6
Теофіпольський	30	15	50	3	17	17,6
Чемеровецький	13	11	84,6	16	26	61,5
Хмельницький	12	4	33,3	20	60	33,3
Шепетівський	25	7	28	36	83	43,4
Ярмолинецький	26	16	61,5	0	1	
Місто Хмельницький	429	244	56,9	23	97	23,7
Місто Кам'янець-Подільський	78	86	90,7	2	16	12,5
Місто Шепетівка	98	55	56,1	6	44	13,6
Місто Славута	30	28	93,3	24	37	64,9
Місто Нетішин	55	34	60	3	19	15,8
Місто Старокостянтинів	83	42	50,6	7	33	21,2
Середній результат	1577	727	46%	266	1230	22%

*Джерело:* Презентація О.І. Фасолі, голови Хмельницького обласного управління освіти, під час засідання обласної державної адміністрації 26 січня 2016 р.

Оцінювання на рівні шкіл має наслідком набагато більшу кількість високих оцінок, ніж зовнішнє незалежне оцінювання. У 25-ти з 26-ти районів та міст кількість учнів із високими балами в атестаті набагато більша, ніж кількість учнів із високими результатами ЗНО — у середньому, високі бали в атестаті зустрічаються удвічі частіше, ніж високі результати ЗНО. Відповідно, шкільне оцінювання призводить до набагато меншої кількості низьких результатів, ніж зовнішнє оцінювання. Порівняння балів у атестатах і ЗНО свідчить про завищення шкільних оцінок у кожному районі. У середньому школи виставили такі само низькі оцінки в атестаті лише 22% учнів, які погано склали ЗНО. Більше трьох чвертей учнів, що отримали позитивні шкільні оцінки, після цього отримали незадовільні бали за ЗНО.

**Який обсяг неналежного визнання є навмисним, а отже, — порушенням доброчесності?**

Чи є завищення або заниження оцінок результатом навмисної практики вчителів у сподіванні або очікуванні особистої вигоди? Учителі та директори шкіл, з якими зустрічалася оглядова команда, не бажали визнавати, що беруть хабарі або що в їхній школі відбувається корумповане неналежне визнання учнівських досягнень. Однак майже завжди вони підтверджували, що це відбувається в інших школах України. На деяких зустрічах із оглядовою командою вчителі визнавали, що їм пропонували хабарі батьки учнів.



Під час співбесід на місцях команді вдалося зібрати практичні докази від громадських організацій та батьківських ініціативних груп про найпоширеніші форми неналежного визнання результатів навчання в українських школах задля особистої вигоди. Вони процитували такі приклади:

- *Учитель ставить учню вищі оцінки, ніж той заслуговує, тому що родина учня занесла або пообіцяла гроші, подарунки чи послуги вчителю та/або школі.*
- *Оскільки родина учня занесла або пообіцяла гроші, подарунки чи послуги, учитель дозволяє учню здавати роботи, які не цілком виконані ним/нею: роботи «покращено» за допомогою списування, плагіату чи безпосередньої допомоги вчителя.*
- *Учитель ставить учню неналежно низькі оцінки та інформує батьків, що його роботи нижчі за прийняті стандарти або шанси на позитивні результати ЗНО нижчі, ніж насправді, щоб заохотити батьків запропонувати гроші, подарунки чи послуги, в обмін на які вчитель надаватиме учню особливу допомогу. Це може бути додаткова увага та рекомендації для учня у школі (протягом однієї години на тиждень кожен учитель-предметник повинен відповідно до національних норм допомагати учням, які відстають — це відбувається наприкінці шкільного дня), а також приватні додаткові заняття за межами школи (див. розділ 5). Незалежно від форми допомоги учитель показує батькам, що їхня дитина «прогресує», виставляючи їй вищі оцінки після отримання винагороди.*
- *Учитель ставить неналежно низькі оцінки дітям батьків, які йому не заплатили (у формі подарунків чи залучаючи його як репетитора), надаючи таким дітям менше допомоги і підтримки на уроках. Це зменшує вірогідність реалізації потенціалу цими дітьми на семестрових чи річних іспитах. Якщо батьки все-таки вирішать заплатити, учитель надаватиме дитині більше допомоги і ставитиме їй вищі оцінки за роботу.*
- *Одна мати повідомила, що вчителі у школі, де навчається її дитина, активно виступали проти пропозиції встановити камери відеонагляду у класах для вирішення скарг щодо несправедливо низького оцінювання учнів, родини яких не мали змоги або не бажали робити фінансові внески.*

На семінарі стейкхолдерів у Києві у березні 2016 р., де зібралася репрезентативна вибірка представників із системи освіти для реагування на попередні результати цього огляду, було висловлено загальну згоду, що неналежне оцінювання досягнень учнів ґрунтується на бажанні вчителів отримувати матеріальні вигоди.

## **Б. Фактори, які створюють можливості для порушення**

### **Недоліки в системі оцінювання навчальних досягнень**

Оцінювання роботи учнів у класі в Україні не має належних орієнтирів, а недоліки оцінювання в тій формі, в якій воно практикується, створює можливості для широкомасштабних порушень доброчесності під час оцінювання навчальних досягнень учнів. Аналіз у цьому розділі розглядає практики оцінювання в Україні порівняно з міжнародним досвідом та наводить чотири недоліки, які є особливо небезпечними для валідного, надійного і неупередженого оцінювання.

#### Блок 4.1. Ключові концепції оцінювання

**Підсумкове оцінювання** учнів, або оцінювання самого навчання, прагне підсумувати вивчене для документування, оцінювання чи сертифікації досягнень. Його мета — здійснювати моніторинг навчальних результатів, часто з метою зовнішньої звітності, і зазвичай воно відбувається у формі проставлення балів за іспит. Оскільки результатом є певна кількість балів, учні і батьки дуже турбуються про такі іспити: підсумкове оцінювання вважається «відповідальним». **Проміжне оцінювання**, або оцінювання для навчання — включно з діагностичним тестуванням — містить цілу низку формальних та неформальних процедур оцінювання, які проводять учителі під час навчання для адаптації процесів викладання з метою покращення учнівських досягнень. Зазвичай його результат — це якісний відгук, коментарі про роботу та її сильні сторони, так само як і її недоліки і аспекти до покращення. Результати проміжного оцінювання вважаються «не дуже відповідальними» або «зовсім не важливими».

Підсумкові оцінювання можуть бути внутрішніми та зовнішніми. **Внутрішнє підсумкове оцінювання**, або шкільне оцінювання, складається та оцінюється учителями, які викладають учням, у звичайному робочому режимі. **Зовнішнє, або стандартизоване підсумкове оцінювання** складається та оцінюється за межами шкіл для забезпечення відповідності і порівнюваності питань, умов тестування, використаних шкал оцінок і самого оцінювання. Зовнішні підсумкові оцінювання (за умов належного складання) мають більшу вірогідність бути валідними — валідне оцінювання забезпечує залучення всіх актуальних аспектів успішності учня, а надійне оцінювання гарантує точність і послідовні результати, незважаючи на особу, яка здійснює оцінювання, і причину, з якої воно проводиться.

*Джерело: Сформульовано авторами згідно з OECD (2013b), Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>.*

Перший недолік оцінювання навчання в Україні — його покладання тільки на внутрішні підсумкові оцінювання шкільними вчителями у початкових і середніх класах (див. визначення у Блоці 4.1). Елементи оцінювання (завдання) створюються шкільними вчителями, так само видаються та оцінюються ними відповідно до рекомендацій Міністерства освіти і науки. У той час як предмети та формат визначаються Міністерством освіти і науки на основі національної навчальної програми, зміст завдань кожна школа визначає окремо, а оцінки виставляють шкільні вчителі з відповідних предметів, не посилаючись на національні критерії чи рамки компетенцій. Оцінювання в класі в Україні відбуваються часто, тому існує багато можливостей для неналежного визнання навчальних досягнень. У середніх школах тести для вимірювання та порівняння учнівської успішності зазвичай проводять не лише наприкінці кожного семестру, й декілька разів під час нього.

У більшості держав-членів ОЕСР учні шкіл складають мінімум один зовнішній тест чи іспит — або протягом навчання у школі, або як випускний тест. Перша можливість, за якої українські учні дізнаються про свою успішність за допомогою зовнішнього стандартизованого тесту відповідно до державних норм, надається наприкінці їхнього навчання, коли вони складають ЗНО.

Зовнішні незалежні оцінювання є корисними під час закінчення школи чи прийняття важливого рішення, такого як вступ до університету; але їхня найбільша користь полягає у використанні таких форм оцінювання у процесі навчання. Інформація, яку надають зовнішні оцінювання, допомагає забезпечити добросовісність, надійність і порівнюваність внутрішнього шкільного оцінювання. У тих країнах, де учні проходять як внутрішні, так і зовнішні підсумкові оцінювання протягом навчання у школах, вони та їхні родини можуть порівняти

оцінки, отримані за внутрішні та зовнішні іспити, виявити значні відмінності між цими двома видами оцінювання і отримати пояснення, чому ці відмінності існують. Для учителів користь від зовнішніх іспитів у тому, що вони в такому випадку мають надійні орієнтири щодо прогресу учнів у рамках навчальної програми, а також основу, яку можуть використовувати для розробки та калібрування оцінювання в класі.

Переважає більшість країн ОЕСР застосовує національні підсумкові оцінювання, які не мають наслідків для учнів і проводяться або з метою надання проміжної та діагностичної інформації вчителям, або для моніторингу загальної успішності освітньої системи. Із 36 досліджених освітніх систем країн ОЕСР 29 використовують такі оцінювання на рівні початкових, а 27 — на рівні середніх класів (OECD, 2013b).

#### Блок 4.2. Оцінювання учнівських досягнень у Великій Британії

У Великій Британії (Англії) учні 10-11-річного віку під час останнього року в початковій школі проходять оцінювання від шкільних учителів, а також складають державні стандартизовані іспити з англійської мови та математики. Обидва види оцінювання вимірюють опанування національної програми та досягнутого за нею рівня за допомогою однакових критеріїв і шкали оцінювання.

Учителі шукають відмінності між оцінками і роблять висновки із власного оцінювання кожного учня та його результату на державному іспиті. Чи поставив учитель зависоку або занижку оцінку? Чи був учитель неспроможний підготувати учня до певної теми чи завдання на іспиті? Чи просто в учня був поганий день, особиста проблема, і він отримав нетиповий для себе результат? Оскільки іспит є зовнішнім, стандартизованим і загальнодержавним, учителі та школи також можуть порівняти результати своїх учнів із результатами учнів інших початкових шкіл місцевості, регіону та країни, а також винести уроки із знайдених відмінностей.

Другий недолік і джерело можливостей для порушення доброчесності полягає в занадто загальному характері національних рекомендацій із оцінювання в класі, що не містять чітких повідомлень для вчителів, які оцінки мають отримувати учні під час такого оцінювання. Рекомендації МОН, якими послуговуються вчителі під час оцінювання, не є достатньо комплексними чи конкретними, щоб тлумачитися однаково, тому різні вчителі не можуть виставити ту саму оцінку за одну роботу. У рекомендаціях міститься широкий опис кожної кількості балів за 12-бальною шкалою, а також широкі критерії успішності за кожен бал, але ця інформація надто коротка та узагальнена, щоб ефективно використовуватися як посібник із оцінювання. МОН також розробило орієнтовні вимоги до оцінювання учнів у початкових і середніх класах школи. Вони детальніші, ніж загальні рекомендації, але не стосуються всіх рівнів освіти і не поєднані з освітніми програмами та стандартами. Загалом учителям-предметникам потрібна набагато більша деталізація для чіткого розуміння, яка оцінка є відповідною для певної роботи. Вони мають знати, яких навчальних цілей повинен досягти учень у їхньому класі на кожному етапі оцінювання. Учителям треба пояснити, як судити про досягнення навчальних цілей і обсяг таких досягнень. Їм також слід надати чітку інформацію і приклади, щоб досягнення учнів можна було безпосередньо поєднати з балами у шкалі, а відмінність між балами повинна бути зрозумілою і справедливою.

Власні професійні судження вчителів не спроможні заповнити прогалини в рекомендаціях щодо оцінювання. Як зазначено в дослідженні ОЕСР «Синергія для кращого навчання»: *«Хоча більшість країн регулюють використання певної шкали оцінювання [...], особливо в середній освіті, це не означає, що значення окремо взятої оцінки обов'язково є*

*еквівалентною в усіх школах. Навіть якщо школи використовують спільну шкалу оцінювання, критерії оцінювання можуть відрізнитися. Важко забезпечити відповідність оцінок в одній школі подібним оцінкам в іншій. Крім того, той самий учитель не завжди послідовно застосовує критерії до всіх учнів та з перебігом часу. Така нерівномірність в оцінюванні стає проблематичною, коли [...] оцінки використовуються для прийняття відповідальних рішень» (OECD, 2013b).* Особливо проблематичною така ситуація стає там, де, як в Україні, на виставлення оцінок може вплинути можливість особистої вигоди.

Третій недолік і джерело можливостей — недостатнє навчання оцінюванню самих учителів, яке могло б компенсувати занадто загальний характер рекомендацій. Вчителі не отримують ґрунтовних знань щодо принципів оцінювання під час отримання педагогічної освіти; крім того, немає практики оцінювання під наглядом для забезпечення валідності та надійності результатів. Оглядова команда спілкувалася з учителями, які нещодавно пройшли курс із підвищення кваліфікації в педагогічних інститутах (за законом його потрібно проходити кожні 5 років). Вони повідомляли, що модуль із оцінювання допоміг їм зрозуміти національні рекомендації, але до проходження цього курсу вони їх не розуміли. Схоже, що підвищення кваліфікації є результативним, у той час як первинна педагогічна освіта відповідних знань не надала. Однак дуже шкода, що ці вчителі оцінювали роботу учнів, не розуміючи, чого від них вимагають національні рекомендації, протягом щонайменше перших п'яти років у професії. Оглядова команда не дійшла висновку, чи змогли вчителі після проходження курсів підвищення кваліфікації належним чином скористатися здобутими знаннями про систему оцінювання під час оцінювання учнів.

Четвертий недолік — обмежені перехресні перевірки або валідація вчительських оцінювань в освітній системі — наприклад, вимога до старших колег у школі або зовнішніх модераторів перевіряти чи затверджувати всі «важливі» внутрішні підсумкові оцінювання. Не існує поширеної процедури, за якої зовнішні модератори можуть перевіряти, повторно проводити та валідувати внутрішні підсумкові оцінювання, як це є в інших системах освіти (див. Блок 4.3).

В Україні саме вчителі, за винятком контролю з боку директора, є єдиними та остаточними джерелами оцінок учнів. Для спостереження за вчителями уроки часом відвідують директори шкіл або працівники місцевих управлінь освіти. Однак такі візити не зосереджуються на валідації практик оцінювання і є неефективним способом перевірки випадків неналежного оцінювання. Коли оцінювання здійснює лише вчитель, його учні наражаються на ризик неналежних оцінок як через помилки, так і через корумповані практики. Покладання на досвід та вік, без зовнішньої валідації, не забезпечує надійності.

Усі ці недоліки мають наслідком вірогідність, що чимало учнів отримують вищі чи нижчі оцінки, ніж того заслуговує їхнє навчання. Звісно, певна частина неналежного оцінювання буде ненавмисною і неусвідомленою: вчителі прагнуть оцінювати учнів справедливо, але неспроможні це зробити, тому що національна система оцінювання не забезпечує потрібного навчання, рекомендацій, інформації, підтримки і нагляду. Однак кожен із цих недоліків відкриває двері і для навмисного неправильного оцінювання і дає схильним до корупції вчителям можливість заробити, маніпулюючи учнівськими оцінками. Більше того, чимало окремих оцінювань, що є обов'язковими упродовж навчання у школі, залишають постійно відкриту можливість для укладання корупційних домовленостей. Учитель, який бажає отримати кошти та послуги в обмін на кращі оцінки чи додаткову допомогу, може робити це щонайменше кожного семестру.

**Блок 4.3. Послідовне та надійне оцінювання за допомогою модерування**

Ключовий спосіб підвищення надійності оцінювання — систематичне впровадження процедур модерування з метою забезпечення якості і порівнювання оцінювальних суджень. Такі практики можуть включати перехресне виставлення оцінок за роботи, які отримали колеги, групові обговорення учнівської успішності або систематичні перевірки оцінювання у школах компетентною зовнішньою організацією. Хоча в багатьох країнах модерування відбувається неофіційно всередині шкіл і між ними і може навіть не документуватися, деякі освітні системи запровадили офіційні схеми. Особливо це правильно для тих освітніх систем, де на центральному рівні адмініструються іспити, що є дуже важливими для учнів, але перевіряють та оцінюють їх шкільні вчителі.

- **Франція:** вчителі оцінюють своїх учнів, постійно перевіряючи їхню роботу в класі, у той час як вчителі з іншої школи відповідають за оцінювання письмових робіт, за результатами яких видають дипломи чи сертифікати.
- **Данія:** зовнішні екзаменатори, призначені на центральному рівні, перевіряють екзаменаційні роботи, послуговуючись національними рекомендаційними матеріалами, такими як критерії успішності, посібники з прикладами і ключі до завдань. Також існує модерування оцінок з боку зовнішніх екзаменаторів, які відвідують усні іспити.
- **Нідерланди:** екзаменаційні роботи перевіряє вчитель, який викладає у класі, а результати модерує вчитель з іншої школи за допомогою центрального протоколу оцінювання. Шкільні ради відповідають за належне проведення процедур. У випадку незгоди здійснюється зовнішнє модерування компетентним органом.
- **Австралія, штат Квінсленд:** Система іспитів визначається школою, але стандарти досягнень і оцінювання модеруються ззовні. Процеси модерування для отримання атестату про середню освіту (12 клас) включають групи вчителів із відповідних предметів, що надають школам рекомендації з якості програми оцінювання, а також судження про учнівську успішність на основі зразків робіт. Система також включає подальшу роботу зі школами, якщо ради виявляють проблеми з оцінюванням і стандартами. Результати обговорення остаточних результатів фіксуються в атестаті про середню освіту (Sebba and Maxwell, 2005 in Santiago et al., 2011). Подібно до цього, процедури, прийняті освітніми юрисдикціями та окремими школами для модерування внутрішнього підсумкового оцінювання (так звані рейтинги А-Е), також спрощують загальне розуміння стандартів відповідно до року навчання та підтримують розвиток професійних навчальних спільнот, які можуть надати критично важливу підтримку для покращення можливостей навчання учнів та розширення спроможностей учителів.
- **Нова Зеландія:** застосовується система зовнішнього модерування для перевірки надійності внутрішнього оцінювання в 11–13 класах. Уповноважений орган із питань кваліфікацій безпосередньо перевіряє якість внутрішнього оцінювання, застосовуючи метод вибірки. Школи повинні подавати 10% учнівських робіт, оцінених внутрішньо, для модерування цим органом і перевірки відповідності стандартам. Процес модерування не впливає на оцінки, виставлені в цій вибірці вчителями, але його мета — надавати відгуки вчителям і збирати інформацію для розробки майбутньої освітньої політики на системному рівні.

*Джерела: адаптовано з OECD (2013b), Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>; Santiago, P et al. (2011), OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Australia 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116672-en>; Nusche, D. et al. (2012), OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: New Zealand, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116917-en>.*



### **Традиція дарування подарунків і культура прийняття цього явища**

Громадяни України невисокої думки про чесність посадовців і державних службовців. *Барометр сприйняття корупції 2013* від Transparency International (Transparency International, 2013) показує: 82% респондентів в Україні вважають, що посадовці і державні службовці загалом корумповані/дуже корумповані, 69% вважають освітні системи корумпованими/дуже корумпованими, а 37% заявили, що давали хабар одній із восьми служб за попередні 12 місяців. Опитування щодо сприйняття корупції від 2015 р. (Центр Разумкова, 2015) показало, що 20,9% населення вважають шкільну освіту «абсолютно корумпованою»; 31,8% — такою, де «поширена корупція», а 29,3% — що там наявні «певні випадки корупції». Лише 10,1% відповіли, що корупції у школах немає, у той час як 7,9% було важко відповісти.

Заможні батьки, які вважають, що платежі вчителям, як і взагалі платежі в державному секторі, покращать оцінки та перспективи їхніх дітей, часто охоче пропонують значні суми грошей учителям і директорам шкіл, згідно з добре вкоріненою схемою хабара за державну послугу, яку в іншому випадку може бути складно отримати. Переважна більшість батьків, діти яких навчаються в державних школах, регулярно платять учителям і адміністраторам школи через так звані «класні» і «шкільні» фонди, які детально розглянуто у Розділі 2. У нещодавньому опитуванні батьків 91% стверджували, що такі фонди існують у школах, де навчаються їхні діти; 68% відповіли, що в їхніх школах є як класні, так і шкільні фонди; 47% респондентів визнали, що роблять щомісячні внески до фондів класу, а 41% — до фондів школи. Хоча головна мета таких фондів — забезпечити витрати на функціонування школи, 45% із опитаних батьків заявили, що кошти з класних фондів також витрачаються на подарунки чи додаткові платежі вчителю у класі. Менша кількість респондентів припускає, що такі платежі для вчителів здійснюються зі шкільних фондів (ERA, 2014).

Така практика підтримується добре вкоріненою традицією подарунків тим, хто має відповідний статус, що може бути корисним для того, хто дарує — на знак визнання. Ця практика особливо поширена в освітніх установах. Шкільні вчителі часто отримують подарунки чи корисні послуги від учнів та їхніх батьків. Такі подарунки можуть бути добровільною акцією від батьків учителю.

Подарунки особливо часто пов'язують із неналежним визнанням навчальних досягнень, якщо їх дарують наприкінці семестру, шкільного року чи останнього року навчання у школі. У цей час оцінюється успішність учнів, і вони отримують оцінки від учителів. Для учителів або інших осіб, які бажають маніпулювати оцінками для особистої вигоди, класний чи шкільний фонд є ідеальним засобом збору великих сум грошей чи послуг від батьків, не викликаючи жодної підозри. Так само великі грошові подарунки чи послуги можуть бути як простим і природним способом подяки від батьків. Працівник громадської організації розповів оглядовій команді, що його, як і всіх батьків учнів, які навчаються з його дитиною в одному класі, попросили «подарувати» 3000 грн. на випуск дитини. Хоча це була велика сума грошей, він не розцінив цей запит як дивний чи недоцільний, з огляду на важливість випуску та традиції дарування подарунків в українському суспільстві.

## **В. Фактори, які створюють стимули для порушення**

### **Інформування та мотивування батьків**

Більшість українських батьків хочуть, щоб їхні діти вступили до університету після закінчення школи (ІРО, 2015). Вони праві, вважаючи, що академічна успішність дітей важлива, щоб туди потрапити. Оцінки, отримані на шкільних іспитах, важливі для перспектив українських учнів будь-якого віку. Низькі оцінки, отримані в перші роки середньої освіти,

обмежують шанси учня вступити до спеціалізованої або елітної середньої школи, яка відбирає учнів за здібностями, або залишитися в ній.

Без високих оцінок учні не матимуть права отримувати призи і нагороди, такі як участь у стипендіальних програмах і олімпіадах; дипломи цих конкурсів підвищують шанси учня вступити до престижного ВНЗ. Шкільний атестат є передумовою отримання професійно-технічної або вищої освіти. Високі оцінки в атестаті збільшують шанси учня вступити до хорошого вишу на бюджет, хоча Закон України «Про вищу освіту» від 2014 р. і йдеться, що ці оцінки не можуть становити більше ніж 10% від загального балу. Низькі оцінки сигналізують, що учні можуть не скласти ЗНО взагалі або не отримати за нього достатньо високий бал, щоб вступити до бажаного університету, або ж не матимуть права навчатися на бюджеті.

Батьки дуже мотивовані, щоб їхні діти отримували високі оцінки, але не завжди добре поінформовані щодо вимог доступу до вищої освіти, тому багато з них надають забагато ваги шкільним оцінкам. Відповіді респондентів на запитання, що вони вважають найважливішим для вступу до університету наведено в Табл. 4.5.

Таблиця 4.5. Опитування думки батьків щодо основної вимоги для доступу до вищої освіти

Питання: Що, на вашу думку, є найважливішим, коли випускники вступають до закладів вищої освіти (дайте тільки одну відповідь про найзначущіший фактор)?	(%)
Результати зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО)	34,3
Середній бал атестату про загальну середню освіту	18,4
Оцінки, отримані на вступних іспитах, що проводяться закладами вищої освіти	19,1
Мотиваційне есе	2,1
Результати співбесід у закладах вищої освіти	8,8
Інше	0,3
Важко відповісти	17,0

Джерело: IPO (2015). Середня освіта в Україні: думка вчителів та батьків [Secondary Education in Ukraine: Attitudes of Teachers and Parents], <http://iro.org.ua/ua/main/research/23>.

Правильна відповідь — «результати зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО)», але її дав лише кожен третій респондент (34,3%). Складання ЗНО — єдина обов'язкова вимога до вступу до університету з 2008 р. Для складання ЗНО випускники повинні мати атестат про загальну середню освіту, щоб продемонструвати, що вони завершили шкільне навчання, але навіть найнижчий середній бал у цьому документі не заважає їм складати ЗНО і вступити до університету на свій вибір, якщо вони отримають високий бал. Високий середній бал в атестаті може допомогти учневі вступити до популярного університету за відсутності інших переваг. Однак він не настільки актуальний, як до прийняття Закону «Про вищу освіту» від 2014 р., який обмежив вагу оцінок у шкільному атестаті максимум до 10% від загального балу (як описано вище). Тому вражає, що 18,4% батьків, які відповідали на опитування 2015 року, вважали, що середній бал атестату є важливішим за результати ЗНО.

Фактор, який сприяє такому хибному уявленню — регулярні зміни в ЗНО з часу його запровадження, а саме в тому, як використовуються його результати для вступу до університетів, відносної ваги випускних шкільних оцінок у загальному балі, а також вибору предметів, доступних та/або обов'язкових для складання (Kovalchuk, Koroliuk, 2014). Наприклад, у 2008 та 2009 рр. результати ЗНО зараховувалися і як підсумкові шкільні оцінки, і як вступні іспити до університетів; у 2010 р. вони зараховувалися лише як вступні іспити, і учням доводилося складати окремі випускні іспити для офіційного закінчення школи; а до 2014 р. відносна вага балів у шкільному атестаті, результатів ЗНО та вступних іспитів до вишів змінювалася перед кожною вступною кампанією. Для візуалізації цих змін на веб-сайті Центру з забезпечення якості освіти — організації, відповідальної за ЗНО — є розділ, присвячений «специфіці» ЗНО на відповідний рік. Щороку частина веб-сайту МОН, присвячена вступній кампанії ЗНО,



також надає актуальну інформацію щодо того, як університети можуть послугоуватися результатами ЗНО.

### **Сприйняття неадекватної оплати праці вчителів**

Низькі зарплати вчителів — поширене пояснення проблем в освітній системі України, включно з тими, що стосуються зловживань. Коли в рамках опитування Школа і реформи 2015 (ПРО, 2015) ставилося запитання: «Які поточні проблеми середньої освіти в Україні ви вважаєте найсерйознішими і найбільш пріоритетними до вирішення?», де дозволялося більше однієї відповіді, 87,9% директорів шкіл і 62,1% учителів згадували «низьку зарплатню і падіння соціального статусу освітян». На запитання, яких основних заходів слід вжити для покращення середньої освіти, 52,1% батьків відповіли: «Збільшити оплату праці вчителів». Таку саму відповідь дали 80,4% вчителів і 90,2% директорів шкіл.

Учителі в Україні, з якими спілкувалася оглядова команда, також постійно обговорювали оплату праці і дійшли спільної думки, що офіційна зарплата освітян якщо і достатня для однієї людини, уже є неадекватною для підтримки сім'ї. Коли групу майбутніх учителів запитали, як вони збираються жити на свою зарплату, ті говорили про викладання у приватній школі, репетиторство, позакласну роботу на міжнародному проекті або викладання за кордоном, а також додаткові підробітки — наприклад, вирощування овочів або малий бізнес.

Норми по зарплатах дають змогу розрахувати офіційну зарплату вчителів на різних етапах кар'єри. Офіційні зарплати визначаються відповідно до офіційного штатного розпису. Зарплати освітян в Україні є нижчими, ніж у працівників інших галузей економіки з порівняним рівнем освіти. У другій половині 2016 р. зарплати на початку і в середині кар'єри<sup>4</sup> учителів початкової та середньої школи в Україні становили 30% і 40% від середнього доходу працівників у фінансах, страхуванні, наукових і технічних професіях відповідно. Офіційний дохід учителів-початківців був на 60% нижчим за середній дохід на державній службі, а вчителів на середині кар'єрного шляху — наполовину нижчим за цей середній дохід (Табл. 4.6).

Вчителі в Україні на початку та в середині кар'єри заробляють мало також порівняно з колегами у Східній та Центральній Європі (див. Рис. 4.1). Після адаптації сум до купівельної спроможності річна зарплата українських вчителів із типовою кваліфікацією у 2013 р. становила 6 620 дол. США на початку кар'єри та 7 538 дол. США після 15 років роботи (у середині кар'єри). Трохи вищий дохід в учителів Угорщини, де початкова річна зарплата становила 10 647 дол. США, а після 15 років роботи — 13 061 дол. США, у той час як середній показник по країнах ОЕСР становить 31 013 дол. США для вчителів-початківців і 42 825 дол. США для середини кар'єри.

Збільшення оплати праці вчителів — постійна тема політичних дискусій в Україні. Протягом останнього десятиліття зарплати освітян піднімали декілька разів, і на час написання цього огляду добротності обговорювалося подальше збільшення. Однак вищі вчительські зарплати не є однозначним шляхом до покращення добротності в освіті. Цьому є дві причини.

<sup>4</sup> Прогресивна шкала зарплати в Україні залежить від професійної категорії вчителя. Ці професійні категорії — «спеціаліст», «спеціаліст другої категорії (учитель)», «спеціаліст першої категорії» і «спеціаліст вищої категорії». Кожні п'ять років учителі повинні проходити обов'язкову атестацію і в цей час мають можливість (але не зобов'язані) подаватися на наступну професійну категорію (Наказ МОН № 930 від 6 жовтня 2010 р.). Розрахунки в цьому розділі ґрунтуються на припущенні, що українські вчителі в середині кар'єри (15 років досвіду) зазвичай досягають рівня спеціаліста першої категорії.

Таблиця 4.6. **Співвідношення місячної зарплати вчителів і заробітків інших працівників із вищою освітою (2016)**

Місячна зарплата за галуззю	Сума у грн. (поточні ціни)	Відношення початкової зарплатні (початкова і середня освіта) до зарплатні в інших галузях	Відношення зарплатні в середині кар'єри (початкова і середня освіта) до зарплатні в інших галузях
<b>Місячний дохід в освітній галузі:</b>			
Початкова зарплата вчителя в початковій і середній освіті	2 050	1,0	1,1
Зарплата вчителів у середині кар'єри (1)	2 334	0,9	1,0
Початкова зарплата у вищій освіті (2)	3 057	0,7	0,8
Найбільша зарплата у вищій освіті (3)	4 313	0,5	0,5
	Сума у грн. (поточні ціни)	Відношення початкової зарплатні в початковій і середній освіті до зарплатні в інших галузях економіки	Відношення зарплатні в середині кар'єри в початковій і середній освіті до зарплатні в інших галузях економіки
<b>Середньомісячний дохід працівників із вищою освітою в таких галузях (4):</b>			
Фінанси і страхування	9 858	0,2	0,2
Наукові і технічні професії	7 291	0,3	0,3
Державна служба, включно з обороною	5 134	0,4	0,5
Промисловість	5 524	0,4	0,4
Середнє для вибраних галузей	6 952	0,3	0,4
Середній дохід домогосподарства у 2015 р.	5 232	0,4	0,4

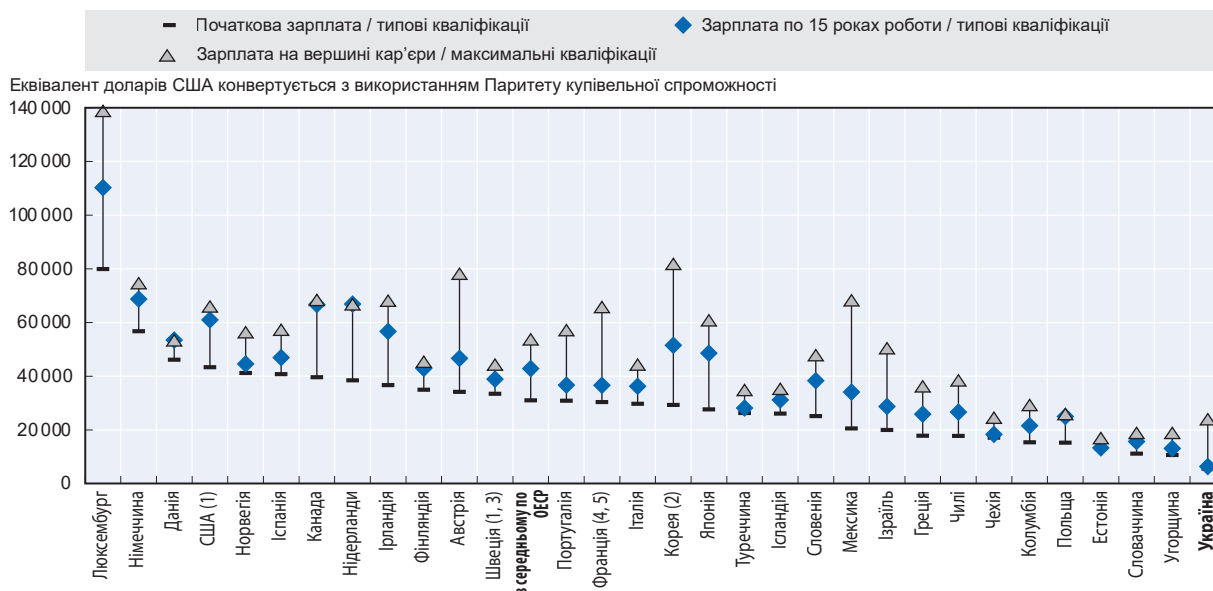
1. Перша категорія або 15 років досвіду.
2. Оплата за 15-ю категорією.
3. Оплата за 20-ю категорією.
4. Дані за січень-червень 2016 р.

**Джерела:** Держстат (2016), Національна освітня статистика України, Державна статистична служба України, Київ; Наказ Кабінету Міністрів України № 102 від 15 квітня 1993 р., зі змінами та доповненнями; Наказ Кабінету Міністрів України № 1298 від 30 серпня 2002 р.; Наказ Кабінету Міністрів України № 373 від 23 березня 2011 р.; Наказ Міністерства освіти і науки України № 557 від 26 вересня 2005 р., зі змінами та доповненнями № 991 від 17 серпня 2016 р.

По-перше, немає прямого зв'язку між низькими зарплатами вчителів і їхнім бажанням вдаватися до зловживань (наприклад, навмисного неналежного оцінювання) чи уникати їх. Учителі та керівники шкіл можуть діяти добросовісно, незважаючи на відсутність фінансових стимулів до цього. І навпаки, учителі, які добре заробляють, але працюють у школах, де керівництво вимагає певних показників успішності на тлі культури страху, залякування та помсти, можуть вдаватися до «організованих і систематичних порушень», таких як маніпулювання результатами тестів (New York Times, 2015).

По-друге, не існує і офіційної інформації, скільки українських вчителів отримують низькі офіційні зарплати, показані на Рис. 4.1, а отже, для скількох учителів підвищення зарплати може вплинути на стимули вдаватися до зловживань. Урядова політика (Додаток IV.A1, пп. 2 і 3) дає змогу вчителям заробляти додаткову місячну компенсацію за додаткові завдання, такі як перевірка домашніх завдань або керівництво шкільним музеєм. У Табл. 4.7 наведено поширені види таких додаткових завдань і додаткову оплату за них. Ці розрахунки демонструють, що оплата праці вчителів може бути збільшена до рівнів, набагато вищих за офіційну суму зазначену на Рис. 4.1, і вищих за верхівку шкали вчительських заробітків у деяких державах-членах ОЕСР, включно з Естонією, Угорщиною і Словаччиною. Не кожен учитель може отримувати такі платежі, але більшість додаткових оплачуваних завдань доступні майже в кожній школі країни.

Рисунок 4.1. Зарплати вчителів на різних етапах кар'єри в середній освіті, вибрані країни ОЕСР і Україна (2013 р.)  
Річні зарплати конвертовані в долари США з використанням показників купівельної спроможності



**Примітки:** Країни розміщено в низхідному порядку за початковими зарплатами вчителів середніх класів із типовою кваліфікацією.

1. Реальні базові зарплати.
2. Найвищі зарплати і типові кваліфікації, замість максимальних.
3. Найвищі зарплати і мінімальні кваліфікації, замість максимальних.
4. Включає середню компенсацію за понаднормові години.
5. Типова кваліфікація учителів-початківців значно відрізняється від типової кваліфікації всіх поточних учителів.
6. Не було можливості перевірити дані як такі, що базуються на еквіваленті повного робочого дня. Зарплата у верхній частині шкали містить вибірку типових компенсаційних платежів за додаткову роботу і певні умови роботи для вчителів із вищою професійною категорією, які працюють на подвійну ставку (одинарна ставка становить 18 годин на тиждень).

**Джерела:** OECD (2015b), Education at a Glance 2015: OECD Indicators, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>; Наказ Кабінету Міністрів України № 102 від 15 квітня 1993 р., зі змінами та доповненнями; Наказ Кабінету Міністрів України № 1298 від 30 серпня 2002 р.; Наказ Кабінету Міністрів України № 373 від 23 березня 2011 р.; Наказ Міністерства освіти і науки України № 557 від 26 вересня 2005 р., зі змінами та доповненнями № 991 від 17 серпня 2016 р.

Офіційна статистика державних витрат на освіту містить тільки загальні видатки на зарплати. Даних про реальний заробіток учителів в українських школах не існує, а саме: скільки вчителів отримують компенсацію, за яку додаткову роботу, скільки вчителів працюють більше, ніж стандартна кількість годин, і тому можуть заробляти більше, а також, які додаткові бонуси вони можуть отримувати від батьків. Нещодавнє опитування вчителів показало суттєві відмінності в офіційних місячних доходах — від 1000 до 5000 грн. (ІРО, 2015).

### **Залежність від батьківських внесків**

Система державних шкіл в Україні широко використовує фінансову підтримку населення. Внески від сімей отримують через шкільні та класні фонди; кошти збирають на добровільній основі та розпоряджаються ними безпосередньо чи через благодійні організації, які створюються для школи батьками і управляються ними (ERA, 2014). Адміністрації шкіл регулярно звертаються до батьків для компенсації нефінансованих шкільних витрат. Стаття бюджету, за яку батьки віддали найбільше коштів у 2014 р. (62%), — це вартість закупівлі потрібних матеріалів та обладнання (Держстат, 2016). Близько 87% із 357 батьків у деяких областях України, які взяли участь в опитуванні, заявили, що платили за ремонт, 54% — також допомагали придбати матеріали і технічне обладнання, 29% — купувати меблі і килими, 40% — санітарно-гігієнічні товари, а 31% — підручники і навчальні матеріали для шкільних бібліотек (ERA, 2014). Майже повна універсальність цих фондів допомагає пояснити, чому тільки 7,9% батьків, опитаних у проекті *Школа і реформи 2015* (ІРО, 2015), цілком

погоджуються з твердженням, що «середня освіта в Україні надає всім рівні можливості навчатися безкоштовно». 91% батьків стверджують, що у школах, де навчаються їхні діти, існують шкільні та/або класні фонди (ERA, 2014).

Таблиця 4.7. **Потенційний вплив додаткової діяльності та компенсаційних платежів на місячну зарплату професійного вчителя вищої категорії (2016)**

Опис компенсаційних платежів	Середня компенсація у % від місячної зарплатні
Відповідальність за ІКТ-обладнання (комп'ютери)	7,5
Головування на методичних, предметних та інших комісіях	12,5
Відповідальність за спеціалізовані кабінети	12,7
Позакласна діяльність (до 30 учнів)	15,0
Керування позашкільною діяльністю, викладання	15,0
Виставлення оцінок за іспити і домашні завдання	17,5
Керування класною кімнатою	22,5
Додаткова компенсація за кожні 700 учнів у школах, де їхня загальна кількість складає більше 1000	5,0
Робота у великій національній освітній установі	5,0
Загальна компенсація у відсотках від місячної зарплатні	112,7
<b>Розрахунок</b>	<b>Множники і остаточні суми (у грн.)</b>
Базова зарплатна ставка (грн.)	1 185
x Додаткова ставка (1)	1
x Множник для найвищої професійної категорії	2,12
= Місячна зарплата (UAH)	2 512
x надбавка 2011 року (20%) (2)	3 015
x Компенсаційні платежі (головування на комісіях, керування класними кімнатами) (%)	112,7
<b>= Остаточна місячна зарплата до оподаткування (грн.)</b>	<b>6 411</b>
Середня офіційна місячна зарплата вчителів у середині кар'єри (3)	2 334

1. Розраховано на основі стандартної ставки професійного вчителя вищої категорії.

2. Надбавка 20% до всіх видів зарплати викладачів в усіх освітніх установах, згідно з Наказом Кабінету Міністрів України № 373 від 23 березня 2011 р., надається тільки за наявності достатнього фінансування на відповідний рік.

3. Перша професійна категорія.

**Джерела:** Наказ Кабінету Міністрів України № 102 від 15 квітня 1993 р., зі змінами та доповненнями; Наказ Кабінету Міністрів України № 1298 від 30 серпня 2002 р.; Наказ Кабінету Міністрів України № 373 від 23 березня 2011 р.; Наказ Міністерства освіти і науки України № 557 від 26 вересня 2005 р., зі змінами та доповненнями № 991 від 17 серпня 2016 р.

Школи, директори і вчителі залежать від фінансових внесків, практичної допомоги та доброї волі батьків. Батьківська підтримка може відігравати важливу роль у допомозі школам виконувати свою освітню місію. Керівники шкіл і вчителі вважають важливим, щоб батьки були задоволеними, і тому переконують їх, що дітей добре навчають. Виставлення дітям високих оцінок і надання щедрих характеристик — найкращий спосіб зберегти добру волю батьків та їхню довіру до школи. Отже, вчителі і директори мають потужні стимули забезпечувати неналежне чи незаслужене визнання навчальних досягнень. Крім того, вони менш схильні вважати неналежне визнання в обмін на фінансову вигоду корумпованим, коли вважають, що роблять це «задля школи».

## Г. Рекомендації

### **Усунення можливостей для зловживань**

#### **Покращення оцінювання учнівських досягнень через три типи реформ**

**Перегляд і покращення національної рамки і рекомендацій оцінювання.** Перший крок до кращої практики оцінювання у школах країни — перегляд і покращення національної рамки і рекомендацій оцінювання. Цей процес має очолити МОН, працюючи спільно з державною інспекцією навчальних закладів і представниками вчительської спільноти. Для того щоб вчителі оцінювали учнівські роботи точно, надійно і неупереджено, їм потрібні добре

деталізовані процедури і критерії оцінювання (OECD, 2013b). В Україні необхідно розробити кращу національну рамку оцінювання, яка міститиме компоненти, викладені нижче.

- Точне і надійне оцінювання вимагає формулювання цілей навчання, які описують, що повинні знати і вміти робити учні з кожної дисципліни до кінця кожного навчального року. В ідеалі ці навчальні цілі мають бути тісно пов'язані з вимогами державної навчальної програми (як, наприклад, в Англії). Це також мають бути SMART-цілі: конкретні, вимірювані, досяжні, актуальні і обмежені в часі.
- Також повинні існувати критерії успіху для кожної навчальної дисципліни на кожен навчальний рік. Ці критерії успіху мають бути чіткими і комплексними, давати змогу вчителям робити судження, чи було досягнуто навчальних цілей і в якому обсязі.
- Оцінювання покращиться і за використання шкали з достатньою кількістю балів, щоб учителі могли робити диференціацію учнів, у яких рівень успішності є відчутно, а не радикально різним.
- Також важливо наводити приклади успішності відповідно до навчальних цілей, які очікуються на рівні кожного балу шкали, щоб учителі могли робити надійні та послідовні висновки, якою мірою досягнуто таких цілей. Як супровідний захід важливо приділяти більше часу та уваги навичкам оцінювання під час підготовки вчителів — як у первинній педагогічній освіті, так і на курсах підвищення кваліфікації.
- Навчати вчителів проміжному/діагностичному та підсумковому оцінюванню під час первинної освітньої програми та підвищення кваліфікації, щоб вони могли постійно оцінювати успішність кожного учня в класі порівняно з навчальними цілями та виявляти галузі, в яких учні потребують додаткової допомоги в періоди між іспитами.
- Школи повинні бути організовані, мати належні ресурси та час у розкладі для надання додаткової індивідуальної допомоги за необхідності. Це також допоможе зменшити існуючу потребу в приватному репетиторстві (яке детально обговорюється в Розділі 5).
- Усунення можливостей для неналежного виставлення оцінок вимагає більш активного залучення батьків. Нова система має включати можливість для вчителів у класі надавати батькам регулярні відгуки про навчання і успішність їхніх дітей, а також обговорювати з ними, що можна зробити у випадку проблем із навчанням. Учителі повинні повідомляти батькам, як результати іспитів дитини виглядають на тлі результатів інших дітей та відповідно до очікуваних стандартів. Такі повідомлення мають надходити у письмовій формі відповідно до затвердженого спільного формату.

**Ширше та завчасне використання зовнішнього незалежного оцінювання без серйозних наслідків для учнів для покращення послідовності та доброчесності у виставленні оцінок**

По-друге, оглядова команда рекомендує ширше і якомога раніше використання зовнішнього незалежного оцінювання. Підсумкові іспити наприкінці початкових і середніх класів треба замінити всезагальними національними іспитами, що адмініструються та оцінюються зовнішньою організацією. Зовнішнє незалежне тестування виявлятиме випадки завищення або заниження оцінок певним учням — так, як цього ніколи б не зробили подальші оцінювання від того самого вчителя. Воно також виявлятиме учнів, які відстають від однолітків, тоді, коли у шкільній системі ще є час вжити заходів, щоб виправити ситуацію (таким чином уникаючи використання приватних додаткових занять). Буде виявлено і тих учнів, потенціал яких недооцінюється. Наразі розглядаються досить перспективні варіанти покращення

оцінювання: у 2016 р. МОН запропонувало запровадити ЗНО наприкінці 9-го класу, після закінчення неповної загальної середньої освіти.

Крім того, інформація про досягнення учнів під час зовнішнього незалежного тестування може використовуватися для формування іншої освітньої політики. Ця порівнювана інформація може бути корисною для створення та впровадження програм з метою покращення викладання, навчання, підвищення кваліфікації вчителів; виявлення учнів, які відстають, щоб вони могли отримати необхідну підтримку; забезпечення відповідної допомоги і проведення навчання для недостатньо успішних учителів і шкіл. Відомості також можуть використовуватися директорами шкіл, учителями та політиками-освітянами для звітування перед учнями та їхніми батьками; тими, хто фінансує освіту; тими, хто опікується випускниками шкіл (роботодавці, виші, коледжі); широким загалом (OECD, 2013b).

Покращення в системі оцінювання відповідно до цих рекомендацій також зміцнять спроможність шкіл протистояти тиску батьків щодо більш поблажливого ставлення до учнів. Успішне запровадження пропонованих нами реформ забезпечить надійнішу систему оцінювання, якій довірятимуть.

#### **Підтримка у запровадженні модерування оцінок для досягнення більш послідовного і надійного оцінювання**

Варіантів модерування, що використовуються країни ОЕСР, досить багато, як це ілюструє Блок 4.3. Міністерство, консультуючись із освітянами країни, має використати міжнародну практику для розробки моделі модерування, адаптованої до потреб і ситуації в Україні. При цьому воно повинно забезпечити використання модерування як засобу покращення послідовності та доброчесності у виставленні оцінок, а також для підтримки професійного розвитку вчителів. Водночас слід уникати поєднання цієї практики з учительською кар'єрою та оплатою праці.

#### **Викорінення стимулів для зловживань**

##### **Підвищення обізнаності щодо ЗНО та атестатів про загальну середню освіту**

Батьки часто неправильно сприймають значення шкільних оцінок у школі для успішного випуску та вступу до університету. Зменшення таких нерозумінь через кращі комунікації, задовго до випуску та вступу до вишів, може допомогти обмежити мотивацію батьків впливати на результати оцінювання в класі через подарунки і послуги. Це нерозуміння з боку батьків також можна зменшити, звівши до мінімуму частоту змін у ЗНО та його використання для вступу в університети. Коли ж змін не уникнути, повідомляти про них слід краще, ніж це робиться зараз.

##### **Акцент на умовах роботи вчителів та напрацюванні надійної інформації щодо їхніх заробітків перед затвердженням змін до оплати праці**

Всезагальне збільшення зарплати шкільним учителям може зменшити стимули приймати подарунки і платежі, які ставлять під удар доброчесність оцінювання результатів навчання. Однак без покращення інших умов праці та належної інформації про поточний дохід учителів це може стати дуже дорогою та неефективною ініціативою. Перш ніж приймати будь-які зміни до рівня оплати праці учителів, потрібно спершу виконати дві дії.

По-перше, слід провести ретельний і публічний огляд умов роботи вчителів. У той час як рівень оплати праці може бути фактором, що впливає на поведінку вчителів, так само на готовність освітян вдаватися до зловживань впливає і безліч інших факторів. Серед них — недоліки в системі атестації вчителів, незадовільні умови праці та недостатня гарантія зайнятості. Додавання вищих рівнів оплати праці до існуючої системи атестації та підвищення



вчителів, яка допомагає підтримувати зловживання в оцінюванні результатів навчання, буде дорогим і неефективним заходом.

По-друге, представники влади повинні напрацювати точну та надійну інформацію щодо реальних доходів учителів. МОН — за допомогою адміністрацій різного рівня — має встановити суму реального доходу вчителів в школах України, включно з компенсаційними платежами та додатковими бонусами, які вони можуть отримувати за допомогою батьків. Це дасть змогу оцінити, чи можна профінансувати підвищення вчительської зарплатні через більш справедливий та ефективний розподіл зарплатних коштів замість недиференційованого збільшення зарплат. Це також допоможе краще обґрунтувати зміни в оплаті праці вчителів — не обов'язково шляхом загального підвищення виплат, а через більш реалістичний, справедливий і ефективний розподіл ресурсів, уже виділених на зарплати.

### **ДЖЕРЕЛА**

- Держстат (2016), Національні рахунки освіти України, Державна служба статистики України, Київ.
- Фасоля, О.І. (2016), Презентація начальника обласного управління освіти Хмельницької області на засіданні ОДА 26 січня 2016 р.
- Центр Разумкова (2015), Corruption Perception Survey 2015, Kyiv.
- CEQA (2014), Comparison of Measurement of Outcome of Academic Achievement Obtained by Standardised Rating and Subjective Criteria-based Assessment of 2014 Graduates Awarded Gold and Silver Medals: Statistical and Analytical Report, Український центр оцінювання якості освіти, Київ.
- ERA (2014), Шкільні фонди: особливості створення та функціонування, Київ.
- Hrynevych, L. (2009), «Ethical issues and examination systems in Ukraine», in Transparency in Education in Eastern Europe, UNESCO-IIEP, Paris, pp. 54-70, <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001864/186429E.pdf>.
- IPO (2015), Середня освіта в Україні: думка вчителів та батьків [Secondary Education in Ukraine: Attitudes of Teachers and Parents], Інститут розвитку освіти, Київ, <http://iro.org.ua/ua/main/research/23>.
- Kovalchuk, S., and Koroliuk, S. (2014), «The introduction of standardized external testing in Ukraine: Challenges and successes», European Education, Vol. 44, No. 1, pp. 46-70.
- New York Times (2015), «Atlanta educators convicted in school heating scandal», [http://www.nytimes.com/2015/04/02/us/verdict-reached-in-atlanta-school-testing-trial.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/04/02/us/verdict-reached-in-atlanta-school-testing-trial.html?_r=0).
- Nusche, D. et al. (2012), OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: New Zealand, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116917-en>.
- OECD (2015a), Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230781-en>.
- OECD (2015b), Education at a Glance 2015: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>.
- OECD (2013a), PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV): Resources, Policies and Practices, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>.
- OECD (2013b), Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>.
- Santiago, P. et al. (2011), OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Australia 2011, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116672-en>.
- Transparency International (2013), Global Corruption Barometer 2013, Transparency International.



## ДОДАТОК 4.А 1

### Посилання на нормативні акти

1. Стаття 34 Закону України «Про загальну середню освіту» № 28 (651-XIV) від 1999 року.
2. Наказ Кабінету Міністрів України № 1298 від 30 серпня 2002 р.
3. Наказ Кабінету Міністрів України № 373 від 23 березня 2011 р.

Посилання, процитовані як джерела до таблиць і рисунків:

Таблиця 4.1:

Закон України «Про освіту» № 34 (1060-XII) від 1991 року.

Закон України «Про загальну середню освіту» № 28 (651-XIV) від 1999 року.

Таблиці 4.6 і 4.7, Рисунок 4.1:

Наказ Кабінету Міністрів України № 102 від 15 квітня 1993 року, зі змінами та доповненнями.

Наказ Кабінету Міністрів України № 1298 від 30 серпня 2002 року.

Наказ Кабінету Міністрів України № 373 від 23 березня 2011 року.

Наказ Міністерстві освіти і науки України № 557 від 26 вересня 2005 року, зі змінами та доповненнями № 991 від 17 серпня 2016 року.



## Розділ 5.

### Приватні додаткові заняття в Україні

*Українські вчителі часто надають платні приватні додаткові заняття для своїх учнів. Така практика, що не є забороненою чи регульованою, створює небажані стимули для порушень. Учителі можуть більш прихильно ставитися на уроках до учнів, з якими вони займаються, погано викладати і ставити незаслужено низькі оцінки, щоб створити попит на власні репетиторські послуги. Звіт зосереджується на умовах, за яких родини вдаються до послуг репетиторів, а вчителі їх надають. Рекомендовано вжити низку заходів для запобігання тих видів репетиторства, що призводять до конфліктів інтересів, включно з заборonoю для вчителів давати уроки своїм учням за гроші; запровадження обов'язкової реєстрації репетиторів; надання більш якісного зворотного зв'язку батькам щодо процесу навчання; зміцненням переконання, що зовнішнє незалежне оцінювання (ЗНО) можна скласти за допомогою звичайних шкільних уроків; оцінювання вчительської зарплати.*

## Регуляторний і політичний контекст

Приватні додаткові заняття — це викладання предметів, потрібних для прогресу учня та успішного випуску, які надаються за оплату і відбуваються за межами звичайного шкільного розкладу (Bray and Lykins, 2012). Метою таких занять може бути краща підготовка до оцінювань та іспитів, опанування певних частин навчальної програми або високий результат на олімпіадах.

В Україні результати оцінювань, проведених під час переходу між рівнями освіти, формують освітню кар'єру учнів та їхні можливості вступу до університетів. Відповідно до нещодавніх даних, репетиторство посідає вагомe місце в інвестиціях батьків для забезпечення успішного переходу до наступного рівня освіти, а надають цю послугу здебільшого шкільні вчителі. У 2016 р. витрати домогосподарств на приватні додаткові заняття дорівнювали 24% від загального доходу родини (Держстат, 2016а) (Громадська мережа «Опора», 2016). Залишення на повторне навчання траплялося в Україні рідше, ніж у будь-якій іншій країні, що подавала дані про освіту в середніх класах до ЮНЕСКО у 2013 р. Кінцева мета цих додаткових занять — не в тому, щоб учень не залишився на другий рік у початкових і середніх класах, а для збільшення шансів вступу до найкращих можливих університетів і навчальних програм.

Приватні додаткові заняття відбуваються в правовому полі, що регулює роботу викладачів, зокрема посадових обов'язків, робочого часу, відповідної організації функціонування школи, наприклад, розкладу уроків та навантаження вчителів; а також у рамках оцінювання навчання, яке розподіляє учнів по різних школах чи освітніх програмах. Ці рамкові умови детально описано нижче.

### **Правовий статус вчителів**

Українські вчителі є працівниками державного сектора, яких наймає засновник закладу освіти, де вони викладають (район, місто, область чи МОН) відповідно до Закону «Про загальну середню освіту» (Додаток 5.А1, п. 1), Закону України «Про освіту» та Кодексу законів про працю України (Додаток 5.А1, пп. 2 і 3).

Законодавство затверджує певну кількість обов'язків, пов'язаних із професією вчителя та її статусом; усі вони стосуються виконання вчителями професійних обов'язків у школі, переважно на уроках, а також виконання обов'язків найманих працівників відповідно до Кодексу законів про працю. Законодавчі норми також містять певні обмежені поняття етики, однак лише в декларативній формі. Наприклад, стаття 56 Закону України «Про освіту» стверджує, що вчитель зобов'язаний дотримуватися етичних стандартів і моральних принципів, не деталізуючи, що це за стандарти. Під час оцінювання доброчесності Україна отримала визнання за прогрес у розробці законодавчих норм щодо конфлікту інтересів у державному секторі. Однак жодна з цих норм не стосувалася державних службовців, таких, як учителі. Проект етичного кодексу для вчителів був опублікований МОН для громадських обговорень у 2011 році, однак документ не пройшов затвердження. У 2016 р. Інститут модернізації змісту освіти склав проект Етичного кодексу для працівників освіти, однак цей документ ще не було ухвалено на час завершення огляду доброчесності.

### **Навантаження вчителів**

Навантаження вчителів визначається двома законодавчими документами: Кодексом законів про працю, за яким викладачі на всіх рівнях освіти мають скорочений робочий тиждень (36 замість стандартних 40 годин) (Додаток 5.А1, п. 4); та Законом України «Про загальну середню освіту», який визначає, що одна стандартна ставка становить 18 годин. Максимальне стандартне навантаження вчителів не може перевищувати максимальної кількості робочих годин на тиждень за трудовим законодавством: отже, це дві ставки, або 36 годин на тиждень. Приблизно половина цих годин — це проведення уроків. Позаурочний час учителів не регулюється законом.

Скоріш за все, у багатьох учителів є час займатися репетиторством. Хоча офіційної статистики про середній обсяг навантаження українських учителів не існує, під час зустрічей із зацікавленими сторонами оглядова команда дізналася, що вчителі зазвичай не мають 36-годинного навантаження. Для інтенсивних дисциплін, таких як українська мова, директори шкіл зазвичай розподіляють доступні години серед декількох учителів, особливо у великих школах із більшою кількістю класів. Кількість годин на інші предмети, які мають нижчий пріоритет у навчальній програмі — наприклад, правознавство чи креслення, — може бути меншою за одну стандартну ставку, особливо у школах із невеликою кількістю учнів і класів.

Для вчителів, які мають менше ставки, така організація праці дає доступний час у позакласні години. У той час як робота вчителя вимагає підготовки до уроків та роботи над їхніми результатами, взаємодії з колегами та батьками, а також виконання адміністративних завдань, той час, що не використовується суто на викладання, не регулюється, і може використовуватися для різних видів діяльності, включно з приватним репетиторством. Додаткове джерело вільного часу вчителів, який можна використовувати по-різному — відносно короткий навчальний рік в Україні. Він становить 160–165 навчальних днів порівняно з 184 днів у середньому по країнах ОЕСР, завдяки чому вчителі мають додатковий час для репетиторства (UNESCO, 2011; OECD, 2016).

### **Рамка оцінювань учнів в Україні**

Як уже зазначалося в попередніх розділах, в Україні існує три типи оцінювання знань учнів, які впливають на їхню можливість переходити на вищі рівні та інші типи доуніверситетської освіти (тобто спеціалізованої, загальноосвітньої чи професійно-технічної), а також мати доступ до вищої освіти. Ось перелік типів оцінювання: (1) оцінювання на постійній основі шкільними вчителями; (2) державні підсумкові іспити наприкінці 4, 9 та 11-го класів (що розробляються та проводяться вчителями відповідно до рекомендацій Міністерства освіти); та (3) зовнішнє незалежне оцінювання (ЗНО) наприкінці 11-го класу, яке розробляється і проводиться зовнішньою установою.

Середні результати поточних оцінювань від шкільних учителів протягом років перед підсумковими державними іспитами є вирішальними для переходу на наступний рівень освіти, крім 5-го і 10-го класів, а також випуску. Успішний перехід між рівнями шкільної освіти залежить від державної підсумкової атестації, що є офіційним «пропуском» до гімназій (які набирають учнів, починаючи з 5-го класу), ліцеїв та колегіумів (набирають учнів, починаючи з 10-го класу). ЗНО важить для доступу до вищів, а його результати можуть об'єднуватися з результатами державної підсумкової атестації після 11-го класу в загальний бал, що використовується для конкурсного доступу до вищої освіти. Усе це є важливим для просування системою освіти та вступу до університетів.

Таблиця 5.1. **Огляд відповідальності за річні оцінювання в загальній середній освіті**

Перехід	Яке використовується оцінювання
З 1-го класу до 2-го	Учительське
З 2-го класу до 3-го	Учительське
З 3-го класу до 4-го	Учительське
З 4-го класу до 5-го	Державна підсумкова атестація
З 5-го класу до 6-го	Учительське
З 6-го класу до 7-го	Учительське
З 7-го класу до 8-го	Учительське
З 8-го класу до 9-го	Учительське
З 9-го класу до 10-го	Державна підсумкова атестація
З 10-го класу до 11-го	Учительське
Закінчення 11-класу	Державна підсумкова атестація
Вступ до вишу	ЗНО

*Джерело:* OECD (2013), Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>.

Поточні оцінювання, державні підсумкові атестації та ЗНО мають деякі важливі спільні риси.

По-перше, вони оцінюють знання предметів, включених до звичайної шкільної програми. Відповідно, зміст приватних занять для підготовки до цих іспитів відповідає шкільній програмі, що, у свою чергу, піднімає перспективну «ринкову» вартість шкільних учителів як репетиторів (Vorodchuk, 2011).

По-друге, державні іспити та ЗНО містять певну кількість основних дисциплін зі шкільної програми. Вчителі обов'язкових чи популярних предметів скоріш за все будуть більш популярні як репетитори. Як показано в таблиці 5.2, українська мова та література мають високий пріоритет, оскільки є обов'язковими як для випускного іспиту, так для ЗНО (еквівалентного вступному іспиту до університетів). Історія України чи математика, а також іноземна мова теж є обов'язковими для випускних іспитів. Іспити з інших шкільних предметів залежать від вибору напряму підготовки для вищої освіти.

Таблиця 5.2. **Предмети, включені до ЗНО в Україні (2016 р.)**

Предмет	Обов'язковий для державного підсумкового (випускного) іспиту (Так/Ні)	Обов'язковий для ЗНО (вступ до закладів вищої освіти) (Так/Ні)
Українська мова і література	Так	Так
Історія України	Так (історія або математика)	Так (історія або математика)
Математика		
Іноземна мова	Так	Так
Географія	Ні	3-4 додаткові предмети, залежно від університетської програми
Фізика		
Хімія		
Біологія		

*Примітка:* Для випускників 2016 р. підсумкові іспити з української мови та літератури, математики або історії України проводилися у формі ЗНО. Фінальні оцінки з цих предметів враховувалися як бали за ЗНО для вступу до університетів. З 2016 р. також обов'язковим є підсумковий іспит з іноземної мови, та лише ті учні, що склали пробний іспит у формі ЗНО у квітні 2016 р., могли використовувати свою оцінку як оцінку за підсумковий іспит із іноземної мови. Решті учнів довелося скласти шкільний підсумковий іспит з обраної іноземної мови. Підсумкова оцінка на іспиті з іноземної мови заноситься до атестата про середню освіту. Учні, які бажають отримувати вищу освіту, також склали ЗНО з вибраної іноземної мови.

*Джерело:* Наказ МОН № 94 від 2016 р., [http://osvita.ua/legislation/Ser\\_osv/50034/](http://osvita.ua/legislation/Ser_osv/50034/).

## А. Опис порушення і ризику для доброчесності

Приватні додаткові заняття (ПДЗ) є поширеною практикою в Україні, як і в багатьох інших пострадянських і південноєвропейських країнах (ESP, 2006; Dang and Rogers, 2008). Експерти мають різні погляди на приватне репетиторство — від тверджень, що така практика

є неетичною поведінкою вчителів, і до загального заохочення та сприйняття її як ознаки зацікавленості батьків у більш якійсній освіті для своїх дітей (Długosz, 2016). Інші ж просто розглядають її як бізнес-можливість, частину ширшої додаткової викладацької індустрії — наприклад, такої позиції дотримуються в Японії та Південній Кореї (Dang and Rogers, 2008; OECD, 2014). Приватне репетиторство зазвичай сигналізує про недоліки в якості освіти: нижчу якість викладання у школі, перевантажений розклад або невідповідність між вмістом стандартизованих тестів і навчальних програм. Приватне репетиторство також є ознакою проблеми рівного доступу (деякі дослідження показують, що найвищий відсоток дітей, які користуються послугами приватного репетиторства, — із сімей із вищим рівнем освіти, кращим соціально-економічним становищем, високими освітніми прагненнями і доброчесністю (Bray, 2007; Długosz, 2016; Milovanovitch et al., 2015; Bray and Kwo, 2014).

Приватні додаткові заняття можуть мати різні цілі — наприклад, наздогнати клас чи отримати додаткові знання — і відбуватися в різних форматах і з різною інтенсивністю, наприклад, під час навчального року після обіду та ввечері, активно перед іспитами, на вихідних та канікулах; від однієї години на тиждень до декількох годин щодня (OECD, 2013).

Репетиторством в Україні переважно займаються шкільні вчителі, і часто воно є серйозною статтею сімейних видатків. У сім'ях, які користувалися послугами репетиторів у 2015 р., витрати на них становили 24% від середнього доходу української сім'ї (Держстат, 2016; Промадянська мережа «Опора», 2016).

В одній із своїх форм приватні додаткові заняття також можуть бути проблемою доброчесності. Коли такі заняття вчителі проводять платно для своїх учнів, зазвичай поза шкільним часом, це може бути небезпечним доброчесності, оскільки ставить їх у ситуацію конфлікту інтересів, впливаючи на їхню неупередженість і професіоналізм. Організоване таким чином репетиторство може призвести до преференційного ставлення до учнів, з якими вчителі займаються, під час регулярного викладання та оцінювання. Ця ситуація також може спокушати вчителів викладати предмет недостатньо ефективно, щоб створити попит на власні репетиторські послуги з метою отримання особистої вигоди.

Існують певні докази, на підставі яких можна зробити висновок, що саме ця форма приватних додаткових занять ставить під удар доброчесність українських учителів і навчання в класі. Майже сім із десяти (69%) учнів випускних класів вдавалися до послуг репетиторів у 2015 р. (Długosz, 2016). Більшість (73%) робила це для отримання найкращих можливих результатів на випускних іспитах (державному підсумковому іспиті та ЗНО), а 61,7% керувалися власним бажанням вступу до певного університету. Приватне репетиторство з причин, не пов'язаних із вступом до університету, було набагато менш поширеним. Лише 17% респондентів заявили, що мали проблеми з навчанням і тому ходили на додаткові заняття, для 16,3% репетиторство стало способом особистого розвитку, а 6,3% відвідували репетиторів за бажанням батьків (Табл. 5.3).

Успішне закінчення школи та вступ до університетів також підтвердилися як основна причина використання послуг репетиторів в опитуванні студентів стаціонару у 2015/16 навчальному році, 46% з яких заявили, що користувалися послугами репетиторів для підготовки до ЗНО (CEDOS, 2015). Згідно з іншим опитуванням, 2086 випускників шкіл у 2016 р., які склали ЗНО, близько 36% наймали репетитора для підготовки до іспиту.



Таблиця 5.3. Причини використання послуг приватних репетиторів

Причина	Середній відсоток респондентів
Я хочу отримати якомога вищі оцінки на випускних іспитах	73,0%
Я хочу потрапити до бажаного університету	61,7%
Я недостатньо добре навчався(-лася), і тому мені не вистачає знань	17,0%
Я хочу знати більше, ніж викладають у школі	16,3%
Вплив батьків	6,3%
Учителі викладали недостатньо добре, їм все одно	5,3%
Інше	3,0%
Пропозиція вчителя	1,3%
Більшість моїх друзів відвідують приватні заняття	0,0%

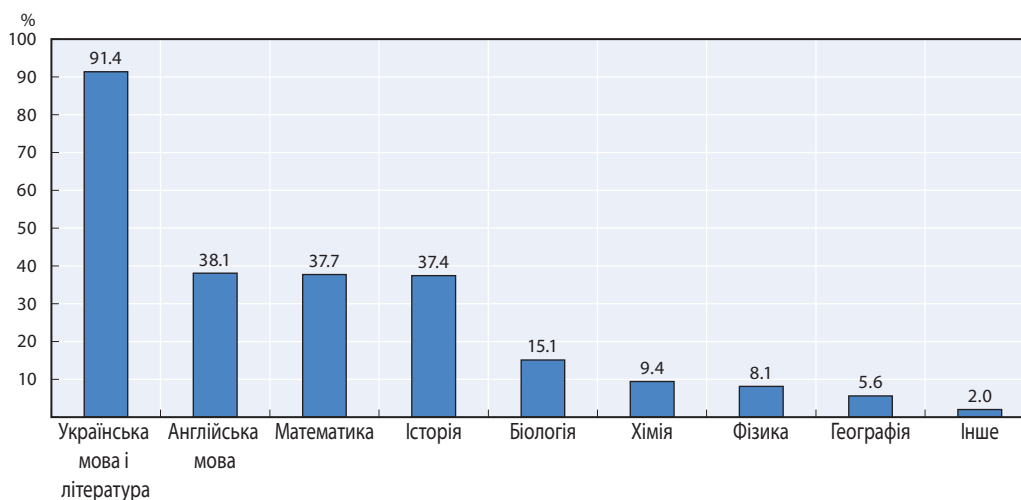
*Примітка:* Респонденти могли вибрати більше ніж одну відповідь.

*n=584*

*Source:* Dlugosz, P. (2016), «Private lessons as an instrument for middle class status struggle in post-socialist societies: Poland and Ukraine case studies», [http://www.economics-sociology.eu/files/16\\_228\\_Dlugosz.pdf](http://www.economics-sociology.eu/files/16_228_Dlugosz.pdf).

Переважає більшість тих, хто повідомляє про використання послуг приватних репетиторів для підготовки до ЗНО (91,4%), робили це, щоб підготуватися до іспиту з української мови та літератури — єдиного обов'язкового предмета як для державних підсумкових іспитів наприкінці 11-го класу, так і для ЗНО. Другим за популярністю предметом стала англійська мова (38,1%), а після неї — математика (37,7%) та історія (37,4%) (Рис. 5.1). Близько половини учнів (46%) відвідували заняття більше ніж з одного предмета (CEDOS, 2015).

Рисунок 5.1. Переважання приватного репетиторства для підготовки до ЗНО, за предметом викладання (2016 р.)



*Примітка:* n=2086, із яких 36% відвідували приватні додаткові заняття

*Джерело:* Громадянська мережа «Опора» (2016), Опитування: Як ставляться до зовнішнього незалежного оцінювання його учасники? [Survey: What Do the EIT Participants Think about the EIT]. <http://www.oporaua.org/novyny/42752-opytuvannia-yak-stavliatsia-do-zovnishnoho-nezalezhnogo-otsiniuvannia-ioho-uchasnyky>.

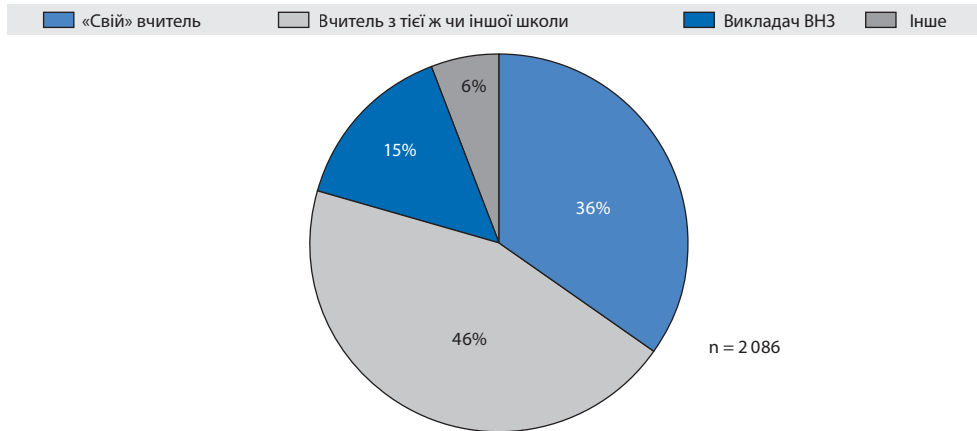
До запровадження зовнішнього незалежного оцінювання (див. Розділ 6) викладачі університетів мали майже повну монополію в галузі репетиторства. Особливо популярними серед абітурієнтів були репетитори, які також входили до приймальних комісій. Існує інформація, що платіж від 2 до 4 тис. дол. США репетитору, який також працював викладачем у провідному університеті, міг допомогти вступити на факультет, де він викладав (Осипан, 2009).

Запровадження ЗНО зменшило порівняну перевагу університетських викладачів як приватних репетиторів (Borodchuk, 2011). Кількість учнів, які за результатами різноманітних опитувань брали приватні додаткові заняття в учителів середніх шкіл, збільшилася з 34%

у 2006 р. до 53% у 2011 р. і до майже 80% у 2016 р. (Borodchuk, 2011; Громадянська мережа «Опора», 2016).

На Рис. 5.2 наведено детальний розподіл за учасниками галузі репетиторства. Він показує, що велика кількість репетиторів серед шкільних учителів — 36% — є ризиковою формою, за якої вчителі надають приватні заняття своїм учням (Громадянська мережа «Опора», 2016).

Рисунок 5.2. **Хто працює приватними репетиторами для школярів (2016 р.)?**



*Джерело:* Громадянська мережа «Опора» (2016), Опитування: Як ставляться до зовнішнього незалежного оцінювання його учасники? [Survey: What Do the EIT Participants Think about the EIT]. <http://www.oporaua.org/novyny/42752-opytuvannia-yak-stavliatsia-do-zovnishnoho-nezalezhnogo-otsiniuvannia-ioho-uchasnyky>.

Рівень ризику для доброчесності серед учителів та їхніх учнів через приватне репетиторство залежить від предмета, який вони викладають. У 2015/2016 навчальному році приблизно 46% учнів, які відвідували приватні додаткові заняття зі світової історії, ходили до своїх учителів. Так само робили 33,2% тих, хто відвідував додаткові заняття з географії, і 29,4% із багатьох учнів, які «підтягували» українську мову та літературу (Табл. 5.4).

Таблиця 5.4. **Приватне репетиторство від своїх учителів і вчителів із тієї самої школи, за предметом викладання (2016 р.)**

Предмет	Заняття від власного вчителя	Заняття від учителя з тієї ж школи
Світова історія	45,9%	11,7%
Географія	33,2%	4,5%
Українська мова і література	29,4%	7,8%
Історія України	26,6%	9,4%
Біологія	26,1%	6,9%
Фізика	25,4%	5,3%
Математика	23,5%	8,8%
Хімія	22,7%	20,6%
Англійська мова	19,3%	7,4%
Німецька мова	0,0%	0,0%
Російська мова	0,0%	0,0%
Французька мова	0,0%	0,0%

*Джерело:* Громадянська мережа «Опора» (2016), Опитування: Як ставляться до зовнішнього незалежного оцінювання його учасники? [Survey: What Do the EIT Participants Think about the EIT]. <http://www.oporaua.org/novyny/42752-opytuvannia-yak-stavliatsia-do-zovnishnoho-nezalezhnogo-otsiniuvannia-ioho-uchasnyky>.

Ті, хто користується послугами репетиторів, не є репрезентативною вибіркою українських учнів. Скоріше, дослідження попиту на приватне репетиторство в Україні засвідчує, що репетиторів відвідують учні з заможніших, а не бідніших родин (Borodchuk, 2011). Це відповідає результатам з інших країн, де діти багатших батьків більш схильні до відвідування репетиторів, ніж діти з незаможних родин (Dang and Rogers, 2008; Borodchuk, 2011).

## Б. Фактори, які створюють можливості для порушення

### ***Відсутність норм для запобігання конфлікту інтересів у приватному репетиторстві***

Країни зазвичай запроваджують норми регулювання сторонньої професійної діяльності державних службовців і працівників державного сектора для запобігання конфліктам інтересів. Якби ці правила застосовувалися до вчителів, вони б забороняли їм давати своїм учням платні уроки в позаурочний час (Bray, 2009). Однак в Україні приватне репетиторство є нерегульованою сферою. Не існує законів, які б його забороняли чи підтримували, немає диференціації між дозволеними і небажаними формами репетиторства, а також обмежень умов, за яких учителі можуть надавати цю послугу і кому саме. Права та обов'язки шкільних вчителів не забороняють їм надавати платні уроки учням того самого класу, де вони викладають.

Ця ситуація є частиною ширшого виклику в рамках законодавства щодо конфлікту інтересів в Україні, яке включає певні категорії працівників у державному секторі. Незалежно від того, чи є учителі офіційно державними службовцями або працівниками державного сектора (як в Україні), ті, хто працює в державній освіті, повинні виконувати «громадський обов'язок від імені держави» (OECD, 2005), і суспільство очікує від них саме цього, без зловживання своїм статусом.

Нещодавній звіт із третього раунду моніторингу в Україні згідно зі Стамбульським планом дій боротьби з корупцією, проведеного у 2014 р. Антикорупційною мережею ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії, містить висновок, що визначення і механізм вирішення конфлікту інтересів в Україні набагато покращилися завдяки прийняттю нового законодавства з протидії корупції (OECD, 2015). У звіті також відзначено запровадження інституційного механізму для застосування правил боротьби з конфліктом інтересів: згідно з новим Законом України «Про запобігання корупції» (стаття 11), за здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб відповідає Національне агентство з питань запобігання корупції.

На жаль, ці позитивні законодавчі та інституційні зрушення працюють із конфліктом інтересів тільки тих осіб, які обіймають адміністративні посади в державних закладах освіти, і не можуть застосовуватися до інших державних службовців, включно зі звичайними українськими вчителями.

### Блок 5.1. Конфлікт інтересів у державному секторі: ключові міжнародні стандарти і рекомендації

В обговорення конфлікту інтересів та його запобіганню в державному секторі ОЕСР також застосовує термін «державний службовець» до будь-якого працівника державного сектору. Державні службовці отримали повноваження виконувати дії та приймати рішення в інтересах громадськості. Але вони також люди, які мають законні приватні інтереси. Тому цілком природно, що державні службовці потраплятимуть у ситуації, де їхні приватні інтереси конфліктуватимуть з інтересами громадськості. Водночас суспільство має повноправні очікування щодо неупередженості державних службовців і тих, хто виконує функції та надає послуги від імені держави. Це підкреслює важливість уникнення навіть самих ситуацій, де існує очевидний конфлікт інтересів.

Різні міжнародні організації, включно з ОЕСР, працюють над цим питанням і погоджуються, що ситуація конфлікту інтересів насправді є ризиком і як така має належним чином контролюватися. Останні 15 років Рада Європи, ООН та ОЕСР намагалися визначити складові конфлікту інтересів і належні способи його врегулювання.

Стаття 8 Етичного кодексу державних службовців, прийнятого Радою Європи (Рекомендація Ради міністрів № R (2000) 10), стверджує, що державний службовець не повинен дозволяти своїм приватним інтересам конфліктувати з власною державною посадою, а уникнення таких конфліктів інтересів — реальних, потенційних чи очевидних — входить до його сфери відповідальності.

Рекомендації ОЕСР щодо вирішення конфлікту інтересів на державній службі, затверджені Радою ОЕСР у 2003 р., визначають конфлікт інтересів як «конфлікт між державним обов'язком і приватними інтересами державних службовців, за якого державні службовці мають власні інтереси, що можуть неналежним чином вплинути на виконання їхніх офіційних обов'язків». Рекомендації також містять визначення «очевидного конфлікту інтересів», який існує, «коли схоже, що приватні інтереси державного службовця можуть неналежним чином вплинути на виконання його обов'язків, але насправді цього не відбувається», і «потенційного конфлікту інтересів», який виникає, «коли державний службовець має приватні інтереси, що призводили б до виникнення конфлікту інтересів, якби цей державний службовець став виконувати відповідні (тобто конфліктуючі) офіційні обов'язки в майбутньому».

Той самий стандарт включено до статті 7 Конвенції ООН проти корупції, яка вимагає: «Кожна держава-член повинна, відповідно до основоположних принципів свого національного законодавства, прагнути створювати, підтримувати і зміцнювати системи, які заохочують прозорість і запобігають конфліктам інтересів».

*Джерела: Council of Europe (2000), Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf); OECD (2004), Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-en>; United Nations (2004), United Nations Convention against Corruption, [http://www.unodc.org/documents/brussels/UN\\_Convention\\_Against\\_Corruption.pdf](http://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf).*

## В. Фактори, які створюють стимули для порушення

### Недовіра батьків до адекватності викладання у класі

Батьки не мають можливості спостерігати за процесом викладання і навчання у школі, тому їхнє основне джерело офіційної інформації щодо ефективності навчання у класі — це вчителі, які виставляють певні оцінки та проводять регулярні колективні батьківські збори

(зазвичай раз на місяць). Відсутність більш диференційованих, структурованих і інформативних відгуків про успішність у навчанні дає вчителям можливість контролювати відомості для батьків щодо результатів оцінювання їхніх дітей та причин успішності, нижчої за очікувану.

Приватні додаткові заняття частково мотивуються сумнівами батьків щодо ефективності викладання у школі. В опитуванні 2006 р. близько 60% батьків стверджували, що вчителі не дають учням достатньо знань під час уроків, через що їм доводиться оплачувати приватних репетиторів (Hrynevych et al., 2006). Сумніви щодо якості викладання не розв'язані і дотепер. Опитування 2015 р. засвідчило, що 75% батьків вважали якість освіти в державних середніх школах низькою або середньою (ІРО, 2015).

Таке ставлення батьків до приватних занять від шкільних вчителів було зазначено і під час відвідувань на місцях у рамках цього оцінювання. Батьки стверджували, що репетиторство від шкільних учителів допомагає збагачувати знання дітей і потрібне, щоб компенсувати обмежену ефективність навчання у класі — через надто велику кількість учнів, перевантажену навчальною програмою та недостатню уважність їхніх дітей.

### ***Думка про невідповідність змісту іспитів і шкільної програми***

Ті, хто створював ЗНО, вважають, що воно належним чином відповідає шкільній програмі. Однак батьки і діти, з якими зустрічалася оглядова команда, мають іншу думку. Вони стверджували, що такої відповідності немає, і для підготовки до ЗНО потрібні заняття з репетитором. Ті, хто мав скласти ЗНО у 2016 р. і ходив до репетитора, не почувалися впевненими у своїх тільки шкільних знаннях, без додаткової підготовки у формі приватних занять. Лише чверть із приблизно 750 випускників, які склали ЗНО в 2016 р. з допомогою репетитора та пройшли опитування в день іспиту, відчували, що успішно склали б його і без додаткової допомоги. На думку 45% респондентів, без репетиторства не можна було обійтися, а ще 30% не були впевнені, наскільки успішно могли б скласти ЗНО без репетиторів (Громадянська мережа «Опора», 2016).

Експерти з декількох престижних університетів та інститутів підвищення кваліфікації вчителів повідомляли оглядовій команді, що між ЗНО і тим матеріалом, який викладається у школі, є невідповідність, але вона не стосується змістової частини. Скоріше, вона походить із самого формату ЗНО, який менш знайомий учням, ніж інші форми оцінювання. Насправді — це перший (і останній) раз під час здобуття освіти, коли вони стикаються з багатоваріантними тестовими запитаннями. При цьому сам іспит є дуже важливим для їхньої освітньої кар'єри.

Те, що одноразовий формат ЗНО є джерелом невпевненості, частково підтверджується розповідями учнів під час відвідувань на місцях. Деякі заявляли, що найбільше зусиль під час додаткових занять витрачається на те, як застосовувати весь обсяг знань, отриманий у школі від різних учителів та з різних підручників, у форматі універсальних багатоваріантних тестових питань ЗНО.

### ***Обмежена допомога учням у школі***

Допомога тим, хто відстає, та інші види допомоги, які могли б зменшити потребу в репетиторстві, у школах відсутні або надаються неналежним чином. Зазвичай школи виділяють один урок на тиждень для кожного обов'язкового предмета з метою проведення таких корективних занять. Учні можуть їх відвідувати, щоб отримати додаткове пояснення навчального матеріалу. Батьки зазначили, що формат «запитань і відповідей», який використовується для таких уроків, лякає дітей, і вони неохоче демонструють прогалини у своїх знаннях,

особливо якщо спілкування між учителем і учнями відбувається в авторитарному чи «диктаторському» стилі. В особливих ситуаціях, зазвичай коли діти пропустили заняття через хворобу, вчителі можуть приділити їм 20–30 хвилин свого часу для додаткової допомоги після уроку. Якщо цього недостатньо, зазвичай учню радять відвідувати приватні заняття. Більше того, корективні заняття є в шкільному розкладі, але за межами стандартного навчального часу, часто у не найкращі години — коли діти вже надто втомлені, щоб ходити на ці заняття і ставити питання.

### **Фінансові стимули для вчителів у приватному репетиторстві**

Коли зарплати дуже низькі, вчителі часто займаються додатковою роботою, включно з репетиторством (UNESCO, 2015). В Україні низькі зарплати вчителів можуть стати важливим джерелом стимулів для освітян шукати шляхів додаткового заробітку, таких як приватні додаткові заняття. Це особливо актуально для вчителів, офіційне робоче навантаження яких менше за повний робочий тиждень, тих, хто не отримує додаткову компенсацію за виконання інших (наприклад, адміністративних) обов'язків у школі, а також на чий предмет є попит у репетиторстві, оскільки він входить до ЗНО.

Щоб проілюструвати потужність стимулів для вчителів вдаватися до приватного репетиторства, у Табл. 5.5 наведено потенційний місячний дохід учителя в середині кар'єри (перша професійна категорія або 15 років стажу), який має стандартне навантаження і отримує лише ставку (без додаткових платежів за іншу роботу), але дає приватні заняття трьом учням на місяць. Таблиця також порівнює дохід учителів із доходом працівників, які мають ту саму освітню кваліфікацію. Офіційна зарплата за першу категорію в сумі 2 334 грн. без приватних занять набагато нижча за середню зарплату в державному секторі, середній дохід домогосподарства і дохід працівників із вищою освітою, які працюють в інших галузях економіки. Надання приватних додаткових занять трьом учням в середньому за 1 024 грн. на місяць, щомісячну вартість репетиторства згідно з відповідями учнів, які склали ЗНО у 2016 р. (Громадянська мережа «Опора», 2016), може підвищити вчительський дохід до рівнів, зрівнявних із середнім доходом домогосподарства для наукових і технічних професій.

Таблиця 5.5. **Потенційний місячний дохід учителів у середині кар'єри, які надають приватні додаткові заняття**

Опис	грн. (поточні суми)
<b>Теоретичний місячний дохід учителя в середині кар'єри, який надає приватні додаткові заняття</b>	<b>5 946</b>
З яких:	
Офіційна зарплата (середина кар'єри, 1 категорія)	2 334
Середня вартість приватних занять на місяць (3 учні x 1204 грн. на місяць)	3 612
<b>Середній місячний дохід працівників із вищою освітою</b>	<b>6 952</b>
З яких:	
Фінанси і страхування	9 858
Наукові і технічні професії	7 291
Державна служба, включно з обороною	5 134
Промисловість	5 524
<b>Середній дохід домогосподарства у 2015 р.</b>	<b>5 232</b>

*Примітки:* Референтний рік для середнього місячного доходу працівників із вищою освітою: січень-червень 2016 р. Референтний рік для середньої місячної вартості репетиторства: 2016; референтний рік для зарплати вчителів: 2016.  
*Джерела:* Дані про середню місячну вартість репетиторства надані респондентами опитування у 2016 р. (Громадянська мережа «Опора», Опитування: Як ставляться до зовнішнього незалежного оцінювання його учасники? [Survey: What Do the EIT Participants Think about the EIT], <http://www.oporaua.org/novyny/42752-opytuvannia-yak-stavliatsia-dozovnishnoho-nezalezhnogo-otsiniuvannia-ioho-uchasnyky>); усі інші дані: Наказ Кабінету Міністрів України № 102 від 15 квітня 1993 р., зі змінами та доповненнями; Наказ Кабінету Міністрів України № 1298 від 30 серпня 2002 р.; Наказ Кабінету Міністрів України № 288 від 6 квітня 2016 р. Держстат (2016а), Національні рахунки освіти України, Київ; Держстат (2016б), Доходи та витрати населення України: 4 квартал 2015, [https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat\\_u/2016/bl/05/bl\\_vrdu15\\_pdf.zip](https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/2016/bl/05/bl_vrdu15_pdf.zip).



## Г. Рекомендації

Намагатися скасувати приватні додаткові заняття — нереалістично і непотрібно. Однак є декілька запобіжних заходів, завдяки яким можна зменшити їхню частоту та знизити вірогідність конфлікту інтересів, коли вчителі працюють репетиторами для своїх учнів. Відповідні заходи добре відомі й оголошувалися раніше. В одному з досліджень, проведеному у 2006 р., зроблено висновок, що український уряд «вдається до надто ліберального підходу» стосовно приватних додаткових занять, і хоча «репетиторство в Україні здійснюватиметься і надалі», «з урахуванням великої кількості негативних наслідків репетиторства в українському контексті, це явище більше не можна ігнорувати», тому автори закликають до більш проактивного підходу (Hrynevych et al., 2006). Зокрема, дослідження порекомендувало застосовувати змішаний підхід, поєднуючи підвищення обізнаності, зовнішнє тестування, збільшення зарплати вчителям, покращення якості викладання у школах, додатковий час у школах для підготовки до іспитів, а також підтримку створення регульованих установ, які будуть спеціалізуватися на приватних додаткових заняттях (Hrynevych et al., 2006). Через 10 років пропонувані ініціативи залишаються належними варіантами для закріплення на законодавчому рівні.

Розв'язання проблеми приватного репетиторства, що являє собою конфлікт інтересів і обговорюється в цьому розділі, вимагатиме цільового підходу. В інших країнах, де це було (і є) проблемою, з нею борються двома взаємодоповнюваними способами: регулюючи надання відповідних послуг (включно зі збільшенням прозорості) та зменшуючи попит.

### **Усунення можливостей для зловживань**

#### **Заборона проведення приватних додаткових із своїми учнями**

Поняття конфлікту інтересів треба розширити, щоб воно охоплювало всіх освітян разом із учителями. Це можна зробити, розширивши обсяг застосування положень із Закону «Про протидію корупції» до працівників освітнього сектора, зокрема вчителів, або додавши положення про конфлікт інтересів до майбутніх редакцій Законів України «Про освіту» та «Про загальну середню освіту», а також до планованого Етичного кодексу освітянина.

Ефективне регулювання конфлікту інтересів вимагає створення правильного балансу. Надто суворий підхід до контролювання приватних інтересів може конфліктувати з іншими правами, бути неможливим до виконання або стримувати досвідчених і компетентних потенційних кандидатів від приходу на державну службу. Стосовно вчителів і репетиторства рекомендуємо наслідувати загальний підхід ОЕСР до запобігання потенційним конфліктам інтересів. Зробити це можна таким чином: (1) ідентифікувати ризики, які можуть створювати конфлікти інтересів; (2) звернутися до професіоналів у зоні ризику та до інших зацікавлених сторін для підвищення обізнаності щодо обставин, у яких можуть виникати конфлікти; (3) заборонити здійснювати діяльність і підтримувати відносини, які можуть розглядатися як такі, що заважають виконанню професійних обов'язків учителів; та (4) забезпечити ефективні процедури вирішення ситуацій, де виникає конфлікт інтересів.

Дослідження засвідчують, що диференційований підхід до регулювання репетиторства дає кращі результати, ніж повна заборона, яка не є ані необхідною, ані реалістичною (Dang & Rogers, 2008). Замість цього ми рекомендуємо обговорити регулювання репетиторства та визначити, які його форми є незаконними. Одна з цих форм — репетиторство, що містить конфлікт інтересів. Аналіз законодавства щодо репетиторства в шести європейських та азійських країнах має певні рекомендації до дій, які можуть допомогти уповноваженим органам в Україні. Наприклад, Литва інтегрувала норми приватних додаткових занять до первинного законодавства, Закону «Про освіту» від 2003 р., які:



- Надають комплексне визначення репетитора (описаного як «учитель-фрілансер»);
- Встановлюють детальні процедури реєстрації;
- Визначають зобов'язання для приватних учителів, включно із дотриманням етичних принципів учителя, безпеки учнів та відповідного місця проведення приватних занять;
- Дозволяють деяким учителям проводити приватні заняття в державних школах, але забороняють такі заняття для своїх учнів (Bray, 2009).

#### Блок 5.2. Приклади сценаріїв регулювання приватних додаткових занять

Для різних учасників індустрії репетиторства потрібні різні типи регулювання. Серед цих учасників — учителі державних шкіл, які також дають або бажають давати додаткові приватні заняття. На основі огляду підходів до регулювання ролі вчителів у репетиторстві у багатьох країнах, які мають традицію таких приватних занять, Брей і Кво розрізняють чотири основні сценарії щодо надання репетиторських послуг учителями, які вже працюють у школах:

*Заборона.* Учителям можуть заборонити давати приватні додаткові заняття своїм учням, іншим учням у школах, де вони працюють, та/або учням із інших шкіл. Приклади країн, що вдалися до такого сценарію — Корея та Японія.

*Протидія.* Такі практики можуть скеровуватися етичними кодексами, а не законодавчими нормами, які, однак, наполягають, що учителям не слід займатися репетиторством (наприклад, Китай, Грузія).

*Дозвіл в окремих випадках.* Можливо отримати дозвіл від школи чи управління освіти вищого рівня за дотримання низки умов (наприклад, Сінгапур).

*Ліберальний підхід.* Школи та управління освіти не регулюють це питання, залишаючи його на розсуд учителів та їхніх клієнтів (наприклад, Гонконг, Макао, Філіппіни і Таїланд).

*Джерело:* Bray, M. and O. Kwo (2014), «Regulating private tutoring for public good: Policy options for supplementary education in Asia», CERC Monograph Series in Comparative and International Education and Development, No. 9, Comparative Education Research Centre, Hong Kong.

Регулювання репетиторства таким шляхом не є «швидким рецептом» і вимагатиме визначення адміністративних наслідків за порушення — наприклад, пониження професійної категорії, штрафи чи звільнення. Крім того, потрібна наполегливість у розвитку культури дотримання цих принципів і належні ресурси для моніторингу та запровадження цієї практики школами та управліннями освіти. Так само важливо поєднувати ці заходи зі зменшенням стимулів для всіх сторін, що беруть участь у ПДЗ, як детальніше розглянуто в наступному розділі. Зокрема, ми рекомендуємо включити до етичного кодексу чи базового освітнього законодавства:

- Комплексне визначення поняття приватного репетитора;
- Вимоги щодо зобов'язань репетиторів, включно з дотриманням етичних принципів, безпекою учнів та відповідним місцем проведення занять;
- Процес, який дає змогу повідомляти місцевим управлінням освіти про порушення, та штрафи за такі порушення (наприклад, втрата права на виконання додаткових обов'язків чи пониження категорії).

Крім того, слід провести заходи з підвищення обізнаності щодо нових правил проведення ПДЗ своїм учням для інформування всіх зацікавлених сторін, на яких можуть вплинути нові правила.

**Викорінення стимулів для зловживань****Зміцнення впевненості у здатності учнів складати ЗНО в режимі звичайного шкільного навчання**

Потреба у приватному репетиторстві в Україні стимулюється переконанням батьків і учнів, що ЗНО неможливо скласти без додаткової підготовки. Подібні думки часто існують і в інших освітніх системах із потужною традицією позашкільної підготовки до зовнішніх іспитів, зокрема в Азії (Bray and Lykins, 2012). Не недооцінюючи складності та вимог ЗНО, оглядова команда радить вжити заходів для зміцнення впевненості родин у здатності учнів упоратися з тестом у режимі звичайного шкільного навчання.

По-перше, слід вжити заходів для зміни сприйняття невідповідності ЗНО і шкільної програми. Батьки і учні повідомляли оглядовій команді, що те, що викладається у школі, не є тісно пов'язаним із ЗНО. Розробники тесту з цією думкою не погоджуються. Однак переконання батьків мають значення, оскільки на них заснована головним чином потреба у приватних додаткових заняттях.

З цією метою Український центр оцінювання якості освіти (УЦОЯО) повинен забезпечити регулярні та помітні громадськості зусилля для гарантування відповідності ЗНО змісту шкільної програми, а також повідомляти про ці зусилля суспільству. Це допоможе боротися з переконанням щодо прогалин, які потрібно «заповнювати» шляхом репетиторства. Ця рекомендація особливо важлива в контексті шкільних реформ в Україні, розпочатих після Революції Гідності 2014 р., що можуть зумовити зміни в навчальній програмі.

По-друге, учителів слід заохочувати використовувати багатоваріантні питання для регулярного оцінювання у класі протягом усіх років навчання. Це вимагатиме ретельного планування і тривалих заходів підтримки, таких як створення УЦОЯО загальнодоступної бази даних із тестовими питаннями, якою зможуть користуватися вчителі, навчання вчителів методам оцінювання, подібним до ЗНО, а також використання результатів для освітніх цілей. У перспективі ці заходи допоможуть учням ознайомитися з форматом тестів на зразок ЗНО протягом звичайного шкільного навчання, не змушуючи їх «навчатися для складання тесту».

Врешті-решт, директори шкіл і вчителі повинні активно заохочувати учнів користуватися наданими державою можливостями підготовки до ЗНО. Серед них — доступні онлайн версії тесту, а також пробне ЗНО, що пропонується УЦОЯО. Це допоможе учням ознайомитися з форматом багатоваріантних питань заздалегідь, розвивати та тестувати свої навички.

**Зосередитися на умовах роботи вчителів та оцінити потребу в регулюванні оплати їхньої праці**

Оглядова команда визнає можливість того, що більш висока зарплата зменшить стимули для зловживань, включно з приватним репетиторством, яке породжує конфлікт інтересів, але також пропонує МОН діяти обережно, перш ніж затверджувати загальне підвищення зарплат. Без належного оцінювання умов праці учителів та визначення їхнього реального рівня доходів вищі зарплати можуть стати дорогим і неефективним рішенням, яке відчутно не вплине на практику репетиторства.

**Джерела**

- Громадянська мережа «Опора» (2016), Опитування: Як ставляться до зовнішнього незалежного оцінювання його учасники? [Survey: What Do the EIT Participants Think about the EIT], <https://www.opora.ua.org/novyny/42752-opytuvannia-yak-stavliatsia-do-zovnishnoho-nezalezhnogo-otsiniuvannia-ioho-uchasnyku>.
- Держстат (2016а), Національні рахунки освіти України, Державна служба статистики України, Київ.
- Держстат (2016b), Доходи і витрати населення України: 4 квартал 2015 р., Державна служба статистики України, Київ, [https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat\\_u/2016/bl/05/bl\\_vrdu15\\_pdf.zip](https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/2016/bl/05/bl_vrdu15_pdf.zip).
- МОН (2016), Нова українська школа: концептуальні засади [New Ukrainian School: Conceptual Foundations], <http://mon.gov.ua/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8%202016/12/05/konceptziya.pdf>.
- Borodchuk, N. (2011), «Shadow education: Quantitative and qualitative analysis of the impact of the educational reform on private tutoring in Ukraine», Working Paper Series, London School of Economics and Political Science, London.
- Bray, M. (2009), *Confronting the Shadow Education System: What Government Policies for What Private Tutoring?*, UNESCO-ІІЕР, Paris.
- Bray, M. (2007), *The Shadow Education System: Private Tutoring and Its Implications for Planners*, UNESCO-ІІЕР, Paris.
- Bray, M., and Kwo, O. (2014), «Regulating private tutoring for public good: Policy options for supplementary education in Asia», CERC Monograph Series in Comparative and International Education and Development, No. 9, Comparative Education Research Centre, Hong Kong.
- Bray, M., and Lykins C. (2012), «Shadow education: Private tutoring and its implications for policy makers in Asia», CERC Monograph Series in Comparative and International Education and Development, No. 10, Comparative Education Research Centre, Hong Kong.
- CEDOS (2015), Бюджет Освіти Та Науки 2015: Що Прийняли Депутати [The Budget for Education and Science in 2015: What Did Members of Parliament Adopt], <http://www.cedos.org.ua/uk/osvita/budzhzet-osvity-ta-nauky-2015-shcho-pryinyaly-deputaty>.
- Council of Europe (2000), Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials, Council of Europe, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)
- Dang, H.-A., and Rogers, F. H. (2008), «The growing phenomenon of private tutoring: Does it deepen human capital, widen inequalities, or waste resources?», *The World Bank Research Observer*, Vol. 23, No. 2, pp. 161-200.
- Długosz, P. (2016), «Private lessons as an instrument for middle class status struggle in post-socialist societies: Poland and Ukraine case studies», *Economics and Sociology*, Vol. 9, No. 1, pp. 173-191, [http://www.economics-sociology.eu/files/16\\_228\\_Dlugosz.pdf](http://www.economics-sociology.eu/files/16_228_Dlugosz.pdf).
- ESP (2006), *Education in a Hidden Marketplace: Monitoring of Private Tutoring*, Education Support Programme of the Open Society Institute, Budapest.
- Hrynevich, L. et al. (2006), «Country report: Ukraine», in *Education in a Hidden Marketplace: Monitoring of Private Tutoring*, Education Support Programme of the Open Society Institute, Budapest, pp. 305-325.
- IPO (2015), *Середня освіта в Україні: думка вчителів та батьків* [Secondary Education in Ukraine: Attitudes of Teachers and Parents], Institute for Education Development, Kyiv, <http://iro.org.ua/ua/main/research/23>.
- Milovanovitch, M. et al. (2015), *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education in Armenia*, Open Society Foundations, Yerevan, [http://www.osf.am/wp-content/uploads/2016/01/Integrity-report\\_final\\_en\\_12.11.2015.pdf](http://www.osf.am/wp-content/uploads/2016/01/Integrity-report_final_en_12.11.2015.pdf).
- OECD (2016), *Education in Colombia*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264250604-en>.
- OECD (2015), *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230781-en>.
- OECD (2014), *Lessons from PISA for Korea*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190672-en>.
- OECD (2013), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en>.
- OECD (2005), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264018044-en>.
- OECD (2004), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-en>.

- Osipian, A. (2009), «Corruption and reform in higher education in Ukraine», *Canadian and International Education*, Vol. 38, No. 2, pp. 104-122, <http://ir.lib.uwo.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1016&context=cie-eci>
- UNESCO (2015), *Education for All 2000-2015: Achievements and Challenges*, UNESCO, Paris, <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002322/232205e.pdf>.
- UNESCO (2011), *World Data on Education 2010-11*, UNESCO-International Bureau of Education, Geneva, <http://www.ibe.unesco.org/en/document/world-data-education-seventh-edition-2010-11>
- United Nations (2004), *United Nations Convention against Corruption*, United Nations, New York, [http://www.unodc.org/documents/brussels/UN\\_Convention\\_Against\\_Corruption.pdf](http://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf).

## Додаток 5.А1

### Посилання на нормативні акти

1. Стаття 26 Закону України «Про загальну середню освіту» № 28 (651-ХІV) від 1999 року.
2. Стаття 56 Закону України «Про освіту» № 34 (1060-ХІІ) від 1991 року.
3. Статті 139, 140 і 145 Кодексу Законів про працю України № 322-VІІІ від 10 грудня 1971 року, зі змінами та доповненнями.
4. Статті 50 і 51 Кодексу Законів про працю України № 322-VІІІ від 10 грудня 1971 року, зі змінами та доповненнями.

Посилання, процитовані як джерела до таблиць:

Таблиця 5.2:

Наказ Міністерства освіти і науки України № 94 від 2016 року, [http://osvita.ua/legislation/Ser\\_osv/50034/](http://osvita.ua/legislation/Ser_osv/50034/)

Таблиця 5.5:

Наказ Кабінету Міністрів України № 102 від 15 квітня 1993 року, зі змінами та доповненнями.

Наказ Кабінету Міністрів України № 1298 від 30 серпня 2002 року.

Наказ Кабінету Міністрів України № 288 від 6 квітня 2016 року.



## Розділ 6.

# Корумпований вплив на закупівлю підручників в Україні

*У розділі проаналізовані нещодавні реформи в закупівлі підручників та з'ясовано недоліки, що наражають процес закупівель на ризик корумпованого впливу. Також виявлено недоліки нещодавніх реформ процесу закупівлі підручників, які уможливають постійні порушення доброчесності, зокрема публікація прізвищ осіб, які оцінюватимуть підручники, що піддає їх впливу з боку видавців і авторів текстів. Зменшення можливостей і стимулів для корумпованого впливу на закупівлі підручників можна досягти шляхом удосконалення у правилах конфіденційності та запобігання конфлікту інтересів, за якими підбирають експертів для відбору підручників, а також через надання рекомендацій і підтримки вчителям, які обирають тексти, включно зі спеціально виділеним часом для цієї роботи та спрощеними варіантами на вибір.*



## Регуляторний і політичний контекст

Прийняття у 2011 р. нових державних стандартів початкової і середньої освіти в Україні (Додаток 6.А1, п. 1) стало поштовхом до змін у розкладі та навчальних програмах і вимагало придбання нових підручників з усіх обов'язкових дисциплін. Після трьох етапів закупівлі підручників із 2012 по 2014 рр. та Революції Гідності 2014 р. процес проведення тендерів на підручники ретельно переглянули, намагаючись розв'язати проблеми з якістю підручників та корупцією у процесі їхнього придбання. Було створено нові процедури конкурсу — більш партиципативні, прозорі та захищені від зловживань (Додаток 6.А1, п. 2), і велику частину роботи з документами та комунікації передали до державної системи електронного керування пропонованими підручниками та процедурами оцінювання. Тим не менше, закупівлі підручників у 2014–2015 рр. із використанням нових організаційних принципів продемонстрували деякі суттєві недоліки в запровадженні реформи. Саме це стало стимулом для Міністерства освіти і науки (МОН) покращити планування тендерного процесу на 2015–2016 рр., щоб встигнути до циклу закупівлі підручників для 8 класу. У наступних підрозділах описано найновіші процедури тендерного відбору підручників в Україні. Ці процедури створено для проведення циклу закупівель у 2016 р., і саме вони стали основою для аналізу доброчесності в цьому розділі.

### **Короткий опис процесу тендеру для придбання підручників**

З 2015 р. державні закупівлі в Україні поступово переводять до централізованої електронної системи (ProZorro) з метою спрощення процедур закупівель і перетворення самого процесу на більш прозорий і стійкий до зловживань (Додаток 6.А1, п. 3). Реформа держзакупівель стосується всіх галузей державного сектора, у т.ч. освіти, але не включає закупівель шкільних підручників. Такі закупівлі здійснюються за окремими правилами і мають свій шлях покращення, оскільки постають перед особливими викликами.

Типовий процес закупівель охоплює три етапи: передтендерний процес оцінювання потреб, планування і підготовка до тендеру; сам тендер, включно з оголошенням, оцінюванням заявок та визначенням переможців; післятендерний процес (після визначення переможців) — на цьому етапі затверджується контракт із постачальником, розміщується замовлення та обробляється платіж за послуги (OECD, 2009).

Ці етапи описують і тендерний процес закупівлі підручників в Україні, що відбувається у дві фази. Під час першої фази видавців запрошують подати електронну версію пропонованих підручників до МОН для оцінювання. Ці пропозиції, що мають подаватися у форматі оригінал-макета, завантажуються до публічно доступного онлайн-репозитарію. Вимога надавати оригінал-макет є традиційною для державної закупівлі підручників, але скоріше обтяжливою для незалежних авторів і невеликих видавців, які не можуть собі дозволити ризикувати грошима ще до закупівель, оплачуючи верстку та ілюстрації. МОН дає зовнішнім командам експертів доручення оцінити проекти у репозитарії та затверджує ті, що відповідають усім вимогам щодо вмісту та верстки. Під час другої фази вчителів запрошують зайти до онлайн-репозитарію, переглянути затверджені підручники та вибрати по одному на предмет для своєї школи. МОН збирає ці замовлення через обласні управління освіти і фінансує друк та доставку вибраних підручників, віддаючи половину фінансового навантаження місцевій

владі (містам і районам) (Додаток 6.А1, п. 4). Табл. 6.1 містить загальний огляд цих ключових фаз.

Таблиця 6.1. **Ключові фази тендерного процесу для закупівлі підручників в Україні (2016 р.)**

Етап закупівель	Закупівля підручників	Опис
Передтендерний процес	Фаза I	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Оголошення тендера</li> <li>- Створення конкурсних комісій із кожної дисципліни</li> <li>- Створення апеляційної комісії</li> <li>- Створення команд для оцінювання та визначення вимог до оцінювання</li> <li>- Підготовка допоміжних матеріалів для експертів з оцінювання та учасників тендера</li> </ul>
Тендер	Фаза I і II	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Запрошення до участі в тендері</li> <li>- Збір пропозицій щодо підручників</li> <li>- Оцінювання пропонувань підручників експертами</li> <li>- Оцінювання затверджених підручників учителями</li> <li>- Вибір підручників учителями (визначення переможців)</li> </ul>
Після визначення переможців	Фаза II	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Збір замовлень</li> <li>- Замовлення і друк підручників</li> <li>- Доставка</li> </ul>

*Джерела:* Накази Міністерства освіти і науки України № 1359, № 9, № 12 і № 5.

## **Деталі процедури та розподіл обов'язків**

### **Попередній відбір — підготовка**

Тендерні закупівлі підручників ініціюються та оголошуються МОН. Перш ніж учасники тендера (видавці) можуть подати свої пропозиції щодо підручників, МОН разом з Інститутом модернізації змісту освіти (надалі — Інститут), підзвітним МОН органом, публікує список предметів і назв підручників, які потрібно закупити на наступний навчальний рік. Разом із Академією наук (надалі — Академія), державним самоврядним дослідним органом, МОН розробляє офіційний текст тендера, який буде опубліковано, і спільно з Інститутом готує методичні матеріали та інструкції для оцінювання підручників. Усі матеріали повинні бути опубліковані на веб-сайті МОН (Додаток 6.А1, п. 4).

Паралельно Інститут складає пул із прізвищами тих, хто бажає і у змозі брати участь в оцінюванні початкових пропозицій щодо підручників. Цих людей мають право висувати МОН, Академія наук, Академія педагогічних наук та громадські організації. Кожен експерт може оцінити максимум два пропоновані підручники, і кожна пропозиція оцінюється максимум однією командою, яка складається з двох оцінювачів. Прізвища призначених експертів публікуються на веб-сайті МОН. Команди з оцінювання кожного пропонованого підручника створюються МОН ще до оцінювання і мають складатися з одного вчителя, одного старшого методиста та одного науковця.

Для уникнення конфлікту інтересів нові правила закупівель забороняють брати участь в оцінюванні працівникам МОН, Інституту модернізації змісту освіти, авторам/співавторам і видавцям або працівникам видавництва, які подають заявки. Якщо експерт дізнається, що його призначили на оцінювання пропозиції від учасника, з яким він/вона пов'язаний(а), експерт повинен заявити про конфлікт інтересів у письмовій формі впродовж трьох днів (Додаток 6.А1, п. 5).

Ще до початку оцінювання експерти повинні пройти навчання та отримати рекомендації від Інституту у формі методичних матеріалів та інструментів. У 2015 р. ці інструменти охоплювали 14 критеріїв оцінки верстки та змісту підручників (Додаток 6.А1, п. 5). У 2016 р. критерії організували у три групи: актуальність для навчальної програми; актуальність для цілей і завдань освіти; критерії для аналізу структурних елементів підручника, наприклад, відповідність ілюстрацій і тексту віковій учнів, відповідність методології, врахування гендерних аспектів тощо. Подальші доповнення, внесені у 2016 р., вимагають від оцінювання враховувати

також відсутність дискримінації у пропонуваніх підручниках. МОН та Інститут відповідають і за розробку методичних матеріалів та інструкції для допомоги вчителям у відборі підручників з електронного репозитарію.

Врешті-решт, Інститут відповідає за створення конкурсних комісій із кожного предмета, апеляційної комісії, перевірку технічної готовності електронних систем, забезпечення повноти методичних матеріалів та інструкцій, що скеровуватимуть роботу експертів, та за навчання тих, хто буде оцінювати пропонувані підручники.

Після завершення цих підготовчих процедур авторів підручників запрошують подавати пропозиції разом із описом проекту та повним списком людей, залучених до підготовки та подачі заявок. Проекти підручників завантажують до репозитарію, і протягом усього тендерного процесу вони є публічно доступними.

#### **Фаза I — оцінювання**

Експерти повинні подати результати свого оцінювання у формі звіту. Оцінювальні звіти не мають попередньо визначеної структури, але мають бути детальними, оцінювати пропонувані підручники згідно з попередньо визначеними критеріями та завершуватися судженням щодо пропозиції (затверджено/не затверджено). З 2016 р. експерти повинні надавати рекомендації з покращення підручників, які вони оцінюють (Додаток Б.А1, п. 4). Оцінювальні звіти також мають бути засвідчені головою закладу, де працює експерт. Після збору всіх оцінювальних звітів Інститут обробляє результати та завантажує затверджені підручники для вибору школами під час наступного етапу тендера.

#### **Фаза II — перший тур (визначення переможців)**

Учителі з відповідних предметів і класів, яких стосується тендер, отримують можливість ознайомитися із затвердженими підручниками, проконсультуватися зі своїми колегами та погодити вибір підручників. Їхні рекомендації передають директору школи, який заповнює форму замовлення підручників, де зазначає, який із затверджених підручників у репозитарії вони бажають замовити. Вибираючи підручник, учителі на практиці вирішують, який учасник отримає контракт, що є основним рішенням у процесі закупівель (OECD, 2009).

#### **Фаза II — другий тур (укладання контрактів)**

У другому турі етапу II форми замовлень підручників подаються до міських чи районних управлінь освіти, які відповідають за певну школу. Після цього замовлення направляють до Інституту, який передає їх МОН для етапу після визначення переможців. Цей етап включає друк і доставку підручників. Рішення шкіл щодо вибору підручників публікуються на веб-сайті репозитарію.

#### **Особлива роль конкурсних комісій**

Національні конкурсні комісії створюються для кожного предмета чи предметної галузі з метою моніторингу виконання тендерного процесу. Серед завдань комісій: перевірка відповідності експертних висновків правилам; зведення результатів оцінювання; підготовка обґрунтування для затвердження або відхилення пропонуваного підручника. Комісії також переглядають зведені замовлення, отримані зі шкіл через міські та районні управління освіти і оцінюють, які підручники замовлено в достатній кількості (більш як 2000 екземплярів) для друку. Обсяг замовлення — єдиний критерій, який береться до уваги; щодо інших аспектів вони зобов'язані підкорятися вибору шкіл, хоч би якими різноманітними були замовлення. Книги, яких замовлено менше як 2000 екземплярів, не закуповуються за державний кошт,

але батьки можуть вільно придбати їх у приватному порядку (Додаток 6.А1, п. 4)<sup>5</sup>. Роботу і рішення комісії фіксують у протоколах, які потім публікуються на веб-сайті МОН.

### **Можливість подати апеляцію**

Інститут модернізації змісту освіти також відповідає за створення апеляційної комісії. Рішення цієї комісії є публічними, а її члени дотримуються принципів запобігання конфлікту інтересів — вони не можуть бути членами експертних команд чи будь-яким чином пов'язані з учасниками, які подають пропозиції щодо підручників. Під час першого етапу тендера учасники можуть подавати апеляції після публікації результатів оцінювання. Затим комісія вирішує, чи існують достатні причини для розгляду такої апеляції. Комісія повинна прийняти рішення протягом одного дня після подачі скарги. У випадку порушення правил і процедур тендерний процес може бути скасовано.

## **А. Опис порушення і ризику для доброчесності**

Державні закупівлі належать до урядової діяльності, що є найбільш вразливою до шахрайства і корупції (OECD, 2009). У нещодавньому антикорупційному моніторинговому звіті по Україні зазначено, що з 2010 по 2014 рр. приблизно 75% коштів, виділених на закупівлі в цій країні, були незаконно привласнені (УНІАН, 2014; OECD, 2015).

Закупівля підручників є спеціалізованою формою державних закупівель, але наражається на ризики, подібні до тих, від яких потерпають закупівлі в інших галузях державної економіки. Україна також не змогла уникнути таких порушень. У 2014 р. Національна рахункова палата обчислила, що приблизно 35% додаткової вартості циклу закупівлі підручників на 2013/2014 навчальний рік (26,8 млн. грн.) використано неефективно, оскільки МОН дозволило закупівлі з одного джерела (надання контрактів без проведення конкурсу) та не змогло гарантувати якість підручників і конкурсне проведення тендера. Інші порушення, про які повідомляють новинні агенції — позбавлення кваліфікованих заявників та їхніх рукописів можливості у тендерах, проблеми з якістю змісту підручників, завищені та маніпуляції заявками з метою надання контрактів видавцям, пов'язаними з відповідальними за процес закупівлі підручників.

Щоб зробити тендерний процес більш стійким до зловживань та відновити довіру до його результатів, одним із перших заходів нового уряду у 2014 р. стало запровадження правил держзакупівель, описаних у вступній частині цього розділу. Уперше вони були застосовані у 2015 р. з метою закупівлі підручників для 4 і 7-го класів, але на етапі оцінювання і відбору підручників учителями доброчесність закупівель було порушено через недоліки у процедурі. Ці недоліки наразили два ключові етапи тендера на ризик корумпованого впливу і потребують уважного розгляду, як описано в наступних підрозділах.

### **Ризик корумпованого впливу на експертів під час першого етапу закупівель**

Корумпований вплив може проявлятися по-різному, зокрема — затвердження некваліфікованого учасника, неналежне надання контракту, надто висока оплата або придбання невідповідних позицій, прийняття низькоякісних чи невідповідних товарів та послуг тощо (Kramer, 2012). Оцінювання заявок вважається особливо вразливим етапом процесу закупівель (OECD, 2007a).

Офіційні заяви МОН та статті у ЗМІ засвідчують, що проблеми із закупівлею підручників виникали під час закупівель 2015 р. Відбір експертів та якість їхніх суджень призвели до наслідків, які уможливили публічні обговорення некомпетентності та корумпованості.

<sup>5</sup> Згідно із запропонованими змінами до правил, поріг слід підняти до 40 000 екземплярів одного підручника по всій країні.

Конкурсні комісії визначили, що багато позитивних оцінок від експертів не були належним чином обґрунтовані. Більше того, лише приблизно 10% із більш ніж 180 підручників запропонували відхилити, що МОН розтлумачило як ознаку неналежного попереднього відбору пропозицій. У 2016 р. було відхилено лише 22 із 199 пропозицій (11%). У своїй офіційній заяві МОН визнало поразку етапу оцінювання під час закупівель 2015 р. і зазначило, що це сталося через непрофесійну поведінку експертів: «Незважаючи на... максимальну прозорість під час конкурсу була очевидною проблема з експертними оцінюваннями. Частина оцінок була несправедливою та непрофесійною...» (МОН, 2015а).

Це серйозна поразка для реформи, яка, судячи з допоміжних матеріалів і базового законодавства, в усіх інших аспектах була ретельно запланованою і регульованою. Такий випадок вказує на можливі труднощі з тим, щоб гарантувати належну якість експертів та їхню стійкість до зовнішнього впливу, при тому, що це одна з двох ключових груп гравців у циклі закупівель нових підручників.

Проблеми, з якими зіткнулися під час процесу відбору, частково виникли із самої структури процесу. Прізвиська експертів, відібраних для кожного предмета, публікуються ще до оцінювання. Це ставить їх під загрозу впливу видавців та авторів підручників, які можуть з'ясувати, хто оцінюватиме їх підручник, та спробувати вплинути на їхні рішення. Деякі з освітян, з якими зустрічалася оглядова команда, самі були авторами та видавцями підручників, і вони стверджували, що у 2015 р. видавництва — зокрема великі, із ресурсами та широкою мережею контактів — могли зробити саме так. Зі слів одного викладача, який також є автором підручників із математики: «Деякі видавці намагалися вплинути на експертів, щоб вони обрали саме їхні підручники, особливо на тих експертів, які працюють учителями у школах».

### ***Ризик корумпованого впливу на вчителів під час другої фази закупівель***

Нещодавно запроваджена відповідальність учителів за відбір підручників для закупівлі створила ще одне джерело ризику для доброчесності. За новими правилами, саме вчителі повинні бути основними гравцями на цьому етапі тендера, у той час як роль директорів шкіл та обласних управлінь освіти обмежується гарантуванням виконання процедур відбору.

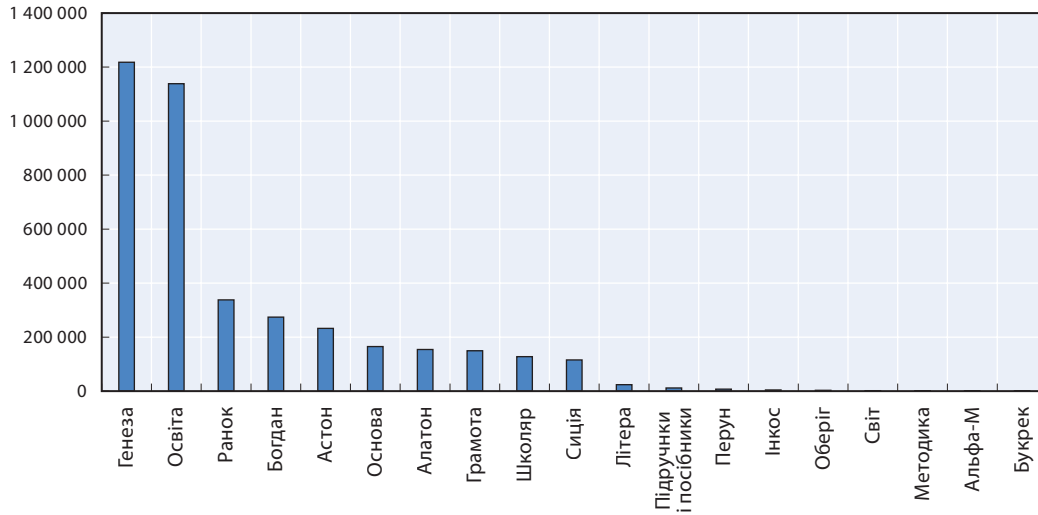
Рішення про визначення переможців є ключовими під час закупівель та мають відповідні наслідки для загальної справедливості процесу закупівель (OECD, 2009). Вони також є джерелом багатьох корупційних ризиків, що виникають на етапі оцінювання та проявляються в результатах рішень із затвердження пропозицій і визначення переможців (OECD, 2007а). Доброчесність і прозорість рішень на цьому етапі вимагають належного документування, але також знань, ретельності, ефективних критеріїв відбору і — що найважливіше — безсторонності.

Відвідування в рамках цього оцінювання охоплювали розмови з багатьма вчителями у школах та обласних інститутах післядипломної педагогічної освіти. Деякі з них зізналися, що поклалися на думки та пропозиції третіх сторін під час відбору, включно з міськими і районними управліннями освіти та їхніми методистами, старшими викладачами або директором школи. На практиці вони делегували їм відповідальність за рішення про призначення контрактів.

Для учасників, які прагнули вплинути на рішення вчителів на користь певного підручника, це означало спілкування з директорами шкіл і місцевими управліннями освіти. Зі слів людини, активно залученої до процесу закупівлі підручників: «Видавці зверталися до шкіл та обіцяли знижки на підручники, а також намагалися впливати на методистів в управліннях освіти, які у свою чергу, консультують учителів». У 2015 р. рішення згідно з новим

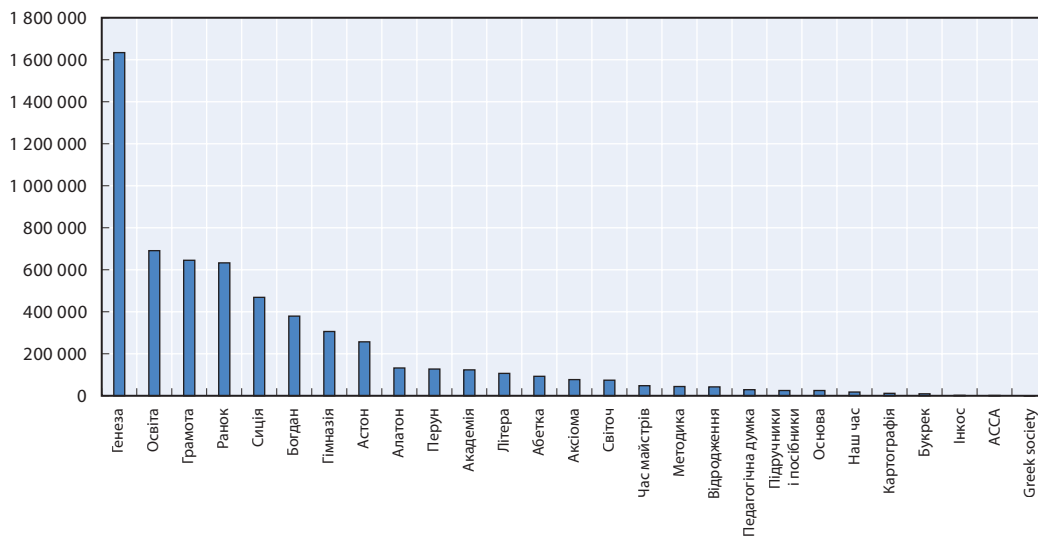
реформованим процесом і надалі надавали перевагу двом видавництвам, що домінували на ринку з 2011 по 2014 рр. (Рис. 6.1 і 6.2) зокрема були залучені до порушень, які критикувала Рахункова палата. Про деякі з цих порушень, неналежну якість підручників, зазначали у 2014 р. самі вчителі. Усвідомлюючи наявність таких практик, у 2016 р. МОН через свій репозитарій із підручниками опублікувало попередження щодо лобювання певних підручників сторонами, які не беруть участі у процесі відбору. Попередження нагадувало учасникам, що це порушення закону, а також застерігало від розповсюдження списків із рекомендованими підручниками до вибору.

Рисунок 6.1. Загальна кількість підручників, замовлених для 4 класу середніх шкіл із українською мовою навчання, за видавництвом (2015 р.)



*Джерело:* МОН (2015b), Результати конкурсного відбору підручників для учнів 4 та 7 класів загальноосвітніх навчальних закладів станом на 13 травня 2015 року [Results of the Competitive Selection of Textbooks for Students in Years 4 and 7 of Secondary Schools as of May 13, 2015], <http://mon.gov.ua/usi-novivni/povidomlennya/2015/06/12/rezultati-konkursnogo-vidboru/>.

Рисунок 6.2. Загальна кількість підручників, замовлених для 7 класу середніх шкіл із українською мовою навчання, за видавництвом (2015 р.)



*Джерело:* МОН (2015b), Результати конкурсного відбору підручників для учнів 4 та 7 класів загальноосвітніх навчальних закладів станом на 13 травня 2015 року, <http://mon.gov.ua/usi-novivni/povidomlennya/2015/06/12/rezultati-konkursnogo-vidboru/>.



## Б. Фактори, які створюють можливості для порушення

### **Відсутність положень про конфіденційність і конфлікт інтересів**

Бажання законодавців зробити кожен етап у процесі закупівель підручників якомога прозорішим і партиципативним можна тільки вітати. Однак схоже, що деякі положення спричинили більше шкоди, ніж користі. Зокрема, публікація прізвищ експертів ще до оцінювання пропонувань підручників відкрила учасникам можливість ідентифікувати експертів, які оцінюватимуть їхні підручники, та впливати на процес оцінювання.

Пов'язаний із цим недолік, який зміцнив можливості для корумпованого впливу — неспроможність норм (Додаток 6.А1, пп. 4 і 6), що регулюють цей етап закупівель, зробити заявлення конфлікту інтересів обов'язковим. Положення про конфлікт інтересів вимагали від експертів заявляти конфлікти на момент їхнього номінування. Така практика виключала конфлікти інтересів, які могли виникнути пізніше — наприклад, у результаті формування зв'язку експертів з учасником у процесі оцінювання пропонуваного підручника. Правила також не запроваджують відповідальності експертів, які піддалися впливу видавців, і не роз'яснюють, хто відповідальний за заявлення конфлікту інтересів.

### **Обмежені гарантії незалежності для вчителів, які обирають підручники**

Роль, яку надали нові правила вчителям у процесі закупівлі підручників, уможливило для них вибір найкращого варіанта підручника, що заохочує різноманітність та підтримує актуальність навчальних матеріалів (Erickson and Formalont, 1979; Watts-Taffe, 2006).

#### **Блок 6.1. Досвід США щодо правил розкриття конфлікту інтересів**

До законодавства про держзакупівлі у США було включено положення про конфлікт інтересів після скандалів із посередниками та консалтинговими компаніями, яким платили за отримання виробничої інформації про контракти. Наразі учасники процесу закупівель повинні:

1. Засвідчити, що не мають відомостей і не розкривали неналежним чином інформацію про закупівлі.
2. Відвідувати тренінги та засвідчити відвідування цих тренінгів.
3. Надати вимоги до розкриття фінансової інформації (для уникнення конфлікту інтересів). Оскільки це добровільна ініціатива, звичайно, посадовці можуть утримувати цю інформацію. Компанії повинні також засвідчити, що не отримали і не вимагали інформації про закупівлі. Такі кроки допомогли в акредитації інформації та ініціюванні розгляду справ, що стосуються корумпованої діяльності внаслідок неналежного розкриття інформації про закупівлі.

*Джерело: OECD (2007b), Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter-measures, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264013964-en>*

Залучаючи вчителів до відбору підручників, Україна наслідує приклад багатьох країн ОЕСР. У країнах ОЕСР у 2012 р. близько 65% 15-річних учнів відвідували школи, директори яких повідомляли, що вони та/або вчителі несуть реальну відповідальність за вибір підручників для школи. У деяких країнах — наприклад, Великій Британії, Чехії, Швеції, Новій Зеландії та Італії — цей показник становив понад 90% (OECD, 2013).

Однак існує декілька причин, через які учителям в Україні важко ефективно виконувати призначену роль. По-перше, правила МОН не скеровують вибір учителів у напрямі



незалежності та неупередженості. Допоміжні матеріали не пояснюють, які типи співробітництва, консультацій і підтримки дозволяються вчителям, а які є ризиком для доброчесності. Більше того, залучення обласних управлінь освіти до збору та обробки результатів вибору відкриває неофіційний канал впливу, який також може поставити під удар неупередженість учительського вибору. Паперовий формат заявок відповідно до найновішої версії правил тільки поглиблює цю проблему. Він дає змогу управлінням освіти бачити, який підручник вибрав учитель, та притягнути його/її до відповідальності за свій вибір, який може не відповідати інтересам, очікуванням та (неофіційним) домовленостям управління.

## В. Фактори, які створюють стимули для порушення

### **Відбір підручників як додаткове робоче навантаження**

Опитування 499 вчителів у 2015 р. показало значне незадоволення технічною та змістовою якістю підручників. 54% учителів заявили, що не задоволені якістю підручників, з якими вони працюють, а 42% повідомили, що покращення викладацьких матеріалів — один із трьох основних факторів підвищення якості викладання (ІРО, 2015).

Відбір нових і кращих підручників — важлива можливість для вчителів покращити свою роботу, щонайменше для тих, хто не задоволений якістю викладацьких матеріалів. При цьому вчителі, які мали бажання поділитися власним досвідом щодо нової можливості вибирати підручники у 2015 р., зізналися, що були приголомшені обсягом часу і зусиль, потрібних для оцінювання пропонованих підручників та здійснення поінформованого вибору. Вони повідомили про значну невідповідність потрібного і наявного часу для прочитання рукописів та прийняття рішення. Наприклад, для деяких предметів у 7 класі кількість підручників до вибору сягала 18 (Табл. 6.2). Згідно з коментарем учителя із групи, яка проходила підвищення кваліфікації в одному з міст, відвіданих оглядовою командою, читати підручники можна тільки у вільний від викладання час, але він дуже обмежений через виконання адміністративної та добровільної роботи, а також зростаючий попит на індивідуальні заняття з учнями.

Таблиця 6.2. **Кількість пропонованих підручників для 7 класу до вибору вчителями, за предметом (2015 р.)**

Предмет	Кількість пропонованих підручників
Українська мова і література	18
Література	13
Російська мова	10
Англійська мова	9
Історія	9
Географія	9
Фізика	9
Хімія	9
Геометрія	8
Алгебра	7
Біологія	7
Історія	6
Інформатика	5
Німецька мова	5
Іспанська мова	2

*Джерело:* Центр освітніх комунікацій (2015). Репозитарій навчального контенту [Repository of Educational Content], <http://ua.lokando.com/portal/statpage.php?id=common&page=textbooks-2015>.

Дослідження і досвід засвідчують, що люди, які повинні приймати складні рішення в обмежених умовах, дуже покладаються на обхідні шляхи або евристику для спрощення існуючої проблеми, користуючись підказками з відомих джерел, яким вони довіряють (Gigerenzer and Todd, 1999; Nevid, 2013). Досвід із оцінюванням під час закупівель у 2015 р., яке зазнало поразки, показує, що є певний обмежений обсяг часу та зусиль, який учителі можуть реалістично докласти до таких завдань, крім регулярного робочого навантаження і додаткової діяльності.

Що кращою є якість і меншою кількістю підручників, схвалених для закупівель, то імовірніше, що самі вчителі — а не хтось замість них — обиратимуть нові підручники. Якщо часовий та змістовий тягар залишатимуться такими ж, учителі скоріше за все неофіційно делегуватимуть свою відповідальність чи вдаватимуться до скорочення процедури у формі рекомендацій з-поза меж школи.

## Г. Рекомендації

### **Усунення можливостей для зловживань**

#### **Покращення норм щодо конфіденційності та конфлікту інтересів**

Доброчесність у державних закупівлях вимагає балансування публічного доступу до інформації та легітимної конфіденційності під час подачі та оцінювання тендерних заявок (ОЕСД, 2009). Публікація прізвищ експертів ще до завершення оцінювання пропонує підручників — джерело ризику для доброчесності, оскільки це створює можливість неавторизованих контактів і впливу. Процес закупівель потрібно переглянути, щоб залишати прізвища експертів у таємниці до завершення оцінювання. Зв'язок експертів з оцінюваними пропозиціями можна розкривати тільки у випадку оскарження.

Крім того, ми рекомендуємо запровадити обов'язкове заявлення конфлікту інтересів експертами. Це гарантуватиме відповідальність експертів за їхні зв'язки, навіть якщо вони виникнуть після номінування, під час оцінювання підручників. Також бажано чітко визначити наслідки за порушення цих правил, такі як виключення видавців-порушників із тендера.

#### **Надання комплексних рекомендацій щодо відбору підручників учителями**

Оскільки вчителі отримують обмежені рекомендації щодо того, що вважається дозволеною чи прийнятною практикою, ми рекомендуємо Інституту розробити (а МОН — затвердити) рекомендації для вчителів про доброчесність у процесі відбору підручників, які визначатимуть, які види співробітництва, консультацій і зовнішньої підтримки є дозволеними, а що дозволяти не можна (наприклад, неофіційні списки з «найкращими» підручниками для відбору), а також передбачатимуть наслідки за невиконання правил. Крім того, подача вибраних підручників школами має здійснюватися в електронній формі безпосередньо до центрального органу, який відає закупівлями підручників, замість паперових заявок через місцеві управління освіти. Це допоможе обмежити вплив управлінь і кількість потенційних джерел неналежного впливу.

### **Викорінення стимулів для зловживань**

#### **Відведення вчителям спеціального часу для огляду підручників**

У той час як залучення вчителів до вибору підручників можна у принципі схвалити, існує потреба в належній підтримці ефективного виконання цього обов'язку. Ми рекомендуємо МОН розширити II етап процедури закупівлі підручників, проголосивши, що вибір підручників здійснюється у формі фіксованого процесу з початковою та кінцевою датами. Мета цього — створити окремий період для відбору підручників, який не накладатиметься на інші

регулярні обов'язки вчителів і дасть їм достатньо часу, щоб зосередитися на важливому завданні відбору підручників. Цикли відбору можуть відбуватися раз на рік до 2019 р., поза межами часу, виділеного для викладання, тривати довше, ніж раніше (наприклад, декілька тижнів), а їхній графік має забезпечувати вчасні результати і відповідно вчасну закупівлю підручників.

### **Забезпечення реалістичного навантаження вчителів**

За допомогою Інституту модернізації змісту освіти МОН має зайнятися покращенням ефективності в оцінюванні підручників. Вони повинні гарантувати, що кількість затверджених підручників, з яких обирають учителі, відповідає їхнім часовим ресурсам і спроможностям. Цього можна досягти, встановивши максимальну кількість пропозицій на предмет, які можуть оцінюватися, а також запровадивши більш диференційовану систему критеріїв оцінювання, що допоможе обґрунтувати верхню межу. Максимальна кількість пропонує підручників на предмет має бути співмірною кількості часу, який реально можуть виділити вчителі під час кампанії відбору.

#### **Блок 6.2. Аспекти участі вчителів у процесі відбору підручників у США — робота в комітетах з оцінювання**

У США більшу частину роботи з оцінювання підручників виконують комітети з оцінювання. Ця система використовується в деяких штатах і великих шкільних округах. Зазвичай освітні прагнуть — або хоча б стверджують, що прагнуть, — створити комітет, який буде належно представляти штат або округ у цілому, хоча на практиці ці комітети часто є однорідними. Дослідження [...] показують, що ідеальні члени комітетів — учителі, які обізнані з відповідного предмета, мають педагогічні навички, різне етнічне походження, а також належну освіту і досвід для викладання широкому колу учнів. Участь батьків у роботі комітетів також допомогла б репрезентації різноманітності учнівської спільноти.

#### **Компенсація**

Добровільний статус комітету не є співмірним із завданнями, що іноді потребують дуже багато часу. Оплата послуг комітетів може покращити пул учителів, зацікавлених в участі, та забезпечити більш якісну роботу.

#### **Критерії оцінювання**

Критерії оцінювання є дуже різними. Більшість шкільних округів використовують єдину форму оцінювання, перевірочний список або набір критеріїв, у той час як інші дозволяють членам комітетів формулювати оцінки цілком самостійно. Більшість наборів критеріїв оцінювання зосереджені на точності змісту; обсягу, послідовності та швидкості подачі матеріалу; корисності для вчителів; відповідності стандартам навчальної програми чи тестування у штаті або окрузі. Рекомендується використовувати інструменти оцінювання, які вимагають чогось більшого, ніж проставити галочки. У деяких випадках формуляри оцінювання передбачають коментар або виставлення оцінки якості матеріалів. В інших випадках експерти перевіряють наявність певних характеристик, а не якісні показники цих характеристик. Формуляри також відрізняються за деталізацією. Деякі надають загальні рекомендації для подальшого індивідуального тлумачення членами комітетів, у той час як інші форми є конкретнішими. Більш потужні інструменти вимагають виставлення оцінки або письмових відповідей.

## Блок 6.2. Продовження

**Час для підготовки і перегляду**

Ефективна підготовка експертів для оцінювання підручників є дуже важливою. Часто буває, що експерти в комітеті оцінювання не мають попереднього досвіду та не пройшли відповідне навчання. Навчання не слід обмежувати простою орієнтацією. Воно також повинно охоплювати перегляд останніх досліджень із відповідного предмета. Обов'язково слід відновити достатньо часу для оцінювання, щоб експерти могли прочитати та оцінити цілі компоненти навчання. Краще, щоб експерти детально та «заплановано» оцінювали невеликі розділи, аніж, обтяжені обов'язком прочитати декілька повних текстів, робили це навмання. Звичайно, в ідеалі експерти повинні системно ознайомлюватися з повними текстами підручників.

*Джерело: Watts-Taffe, S. (2006), «Textbook selection and respect for diversity in the United States» in E. Roberts-Schweitzer (ed.), Promoting Social Cohesion through Education: Case Studies and Tools for Using Textbooks and Curricula, World Bank, Washington, DC.*

**Джерела**

- МОН (2015а), Звернення Міністерства освіти і науки України до вчителів, які беруть участь в конкурсному відборі підручників для 4-х і 7-х класів [Address of the MoES to the Teachers Participating in the Competitive Selection of Textbooks for the 4th and 7th Graders], Kyiv, <http://www.mon.gov.ua/usi-novivni/novini/2015/03/30/zvernennya-ministerstva-osviti-i-nauki/>.
- МОН (2015b), Результати конкурсного відбору підручників для учнів 4 та 7 класів загальноосвітніх навчальних закладів станом на 13 травня 2015 року [Results of the Competitive Selection of Textbooks for Students in Years 4 and 7 of Secondary Schools as of May 13, 2015], <http://mon.gov.ua/usi-novivni/povidomlennya/2015/06/12/rezultati-konkursnogo-vidboru/>.
- УНІАН (2014), Янукович и Ко разворовывали 150 млрд гривен ежегодно с помощью госзакупок. Подробности читайте на [Yanukovich and Co. Looted 150 Billion Hryvnia per Year through Public Procurement], Інформаційне агентство УНІАН, Київ, <http://economics.unian.net/finance/960764-yanukovich-i-ko-razvorovyivali-150-mlrd-griven-ejegovodno-s-pomoschyu-goszakupok.html>
- Центр освітніх комунікацій (2015), Репозитарій навчального контенту [Repository of Educational Content], <http://ua.lokando.com/portal/statpage.php?id=common&page=textbooks-2015>
- Erickson, I., and Formalont, M. (1979), «Criteria for the evaluation of reading materials», in T. Hatcher and L. Erickson (eds.), *Indoctrinate or Educate?*, International Reading Association, Newark.
- Gigerenzer, G., and Todd, P. M. (1999), *Simple Heuristics That Make Us Smart*, Oxford University Press, Oxford.
- IPO (2015), Середня освіта в Україні: думка вчителів та батьків [Secondary Education in Ukraine: Attitudes of Teachers and Parents], Institute for Education Development, Kyiv, <http://iro.org.ua/ua/main/research/23>.
- Kramer, M. W. (2012), *The Most Common Procurement Fund Schemes and Their Primary Red Flags*, IACRC (International Anti-Corruption Resource Center), Washington, DC, <http://iacrc.org/procurement-fraud/the-most-common-procurement-fraud-schemes-and-their-primary-red-flags/>.
- Nevid, J. S. (2013), *Psychology: Concepts and Applications*, Cengage Learning, New York.
- OECD (2015), *Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Round 3 of Monitoring of Implementation of the Istanbul Action Plan*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Ukraine-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>.
- OECD (2013), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful (Volume IV)*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>
- OECD (2009), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056527-en>

- OECD (2007a), *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264027510-en>
- OECD (2007b), *Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter-measures*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264013964-en>
- Watts-Taffe, S. (2006), «Textbook selection and respect for diversity in the United States», in E. Roberts-Schweitzer (ed.), *Promoting Social Cohesion through Education: Case Studies and Tools for Using Textbooks and Curricula*, World Bank, Washington, DC.

## *Додаток Б.А1*

### *Посилання на нормативні акти*

1. Наказ Кабінету Міністрів України № 1392 від 25 листопада 2011 року.
2. Наказ Міністерства освіти і науки України № 1149 від 7 жовтня 2014 року.
3. Закон України «Про державні закупівлі» № 9 (922-VIII) від 15 грудня 2015 року.
4. Наказ Міністерства освіти і науки України № 1361 від 25 грудня 2015 року.
5. Наказ Міністерства освіти і науки України № 9 від 12 січня 2015 року.
6. Наказ Міністерства освіти і науки України № 5 від 6 січня 2015 року.

Посилання, процитовані як джерела до таблиці 6.1:

Наказ Міністерства освіти і науки України № 1359 від 10 листопада 2016 року.

Наказ Міністерства освіти і науки України № 9 від 12 січня 2015 року.

Наказ Міністерства освіти і науки України № 12 від 14 січня 2015 року.

Наказ Міністерства освіти і науки України № 5 від 6 січня 2015 року.

## Розділ 7.

# Корумпований доступ до вищої освіти в Україні

У розділі зосереджено увагу на порушення доброчесності, що мають місце, коли студенти прагнуть отримати доступ до бакалаврських і магістерських програм у державній вищій освіті України. Звіт досліджує порушення доброчесності в доступі до магістерських програм, такі як хабарі і шахрайство під час іспитів, що уможливлюються децентралізованим процесом вступу, який не керується жодними правилами, не є відкритим для спостережень і не підлягає перегляду. Непрозорий доступ до гуртожитків, що базується на низці непослідовно застосовуваних критеріїв, є другим проблемним питанням.

Студенти мають стимул вдаватися до таких порушень доброчесності в очікуванні вигод від магістерських програм, які вони вважають значними. Викладачів та адміністраторів вищих навчальних закладів спокушає можливість отримання неофіційних платежів і прийняття до магістратури великої кількості студентів, що означає більший обсяг фінансування для закладу, додатковий особистий дохід та вищий престиж університету.

Звіт рекомендує створити ефективну систему забезпечення якості у вищій освіті і працювати мінімальні стандарти та уніфіковану процедуру для вступу на магістерські програми. Дипломи бакалаврів, які видають відповідно до принципів забезпечення якості, можна поєднувати із зовнішніми незалежними вступними іспитами до магістратури, що створюють базу для вступу, стійку до зловживань. Крім того, звіт пропонує покращення процесу розподілу місць у гуртожитках.



## Регуляторний і політичний контекст

У Законі України «Про освіту» наголошено, що громадяни України мають право на безкоштовну освіту в державних освітніх закладах (Додаток 7.А1, п. 1), а Закон України «Про вищу освіту» деталізує, що громадяни України мають право навчатися в загальнодержавних і муніципальних вищих навчальних закладах на основі конкурентного відбору, якщо за фінансуванням із державного бюджету звертається абітурієнт, який має намір отримати першу вищу освіту. Абітурієнти можуть вільно вибирати заклад вищої освіти, форму навчання і спеціальність (Додаток 7.А1, п. 2).

У 2015/2016 навчальному році в Україні налічувалося 288 ВНЗ, акредитованих викладати навчальні програми на рівнях 5, 6, 7 і 8 за МСКО (Міжнародна стандартна класифікація освіти). Із цих закладів освіти 80 були приватними, 12 — власністю муніципалітетів і 196 — у державній власності. Мережа закладів освіти налічувала приблизно 1,4 мільйона студентів. Трохи більше як дві третини з них (68%) навчалися на стаціонарі в державних університетах (Табл. 7.1). Приблизно половина студентів (49%) навчалася безкоштовно, а решта сплачувала за навчання (Держстат, 2016).

Таблиця 7.1. Кількість вищих навчальних закладів і студентів в Україні у 2015/2016 навчальному році

	Загалом	Державні - національні	Державні - місцеві	Приватні
Кількість закладів	288	196	12	80
Кількість студентів	1 375 160	1 234 728	24 537	115 895
із яких:				
На стаціонарній формі навчання	938 214	863 675	18 893	55 646
На вечірній формі навчання	1 964	1 649	-	315
На заочній формі навчання	434 982	369 404	5 644	59 934

*Джерело:* Держстат (2016), Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2015/16 навчального року [Key Performance Indicators of Higher Education in Ukraine at the Beginning of the Academic Year 2015/16], [http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2016/bl/01/BL\\_VNZ\\_15\\_pdf.zip](http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2016/bl/01/BL_VNZ_15_pdf.zip).

Майбутні студенти мають на вибір освітні програми чотирьох рівнів: молодший бакалавр, бакалавр, магістр і доктор філософії (Табл. 7.2). Умови прийому до ВНЗ оголошуються Міністерством освіти і науки (МОН) щорічно на наступний навчальний рік (Додаток 7.А1, п. 2). Нижче наведено схему критеріїв і процедур для доступу до кожного з рівнів.

Таблиця 7.2. Навчальні програми вищої освіти в Україні, за рівнями МСКО та тривалістю

Університетська програма	Рівень МСКО	Тривалість
Молодший бакалавр	МСКО 5	2-3 роки
Бакалавр	МСКО 6	3-4 роки
Магістр	МСКО 7	1,5-2 роки
Доктор філософії	МСКО 8	4 роки

*Джерело:* Держстат (2016), Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2015/16 навчального року [Key Performance Indicators of Higher Education in Ukraine at the Beginning of the Academic Year 2015/16], [http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2016/bl/01/BL\\_VNZ\\_15\\_pdf.zip](http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2016/bl/01/BL_VNZ_15_pdf.zip); Ст. 5 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року.

### Доступ до бакалаврських програм

Закон «Про вищу освіту» 2014 р. і правила вступу до університетів від 2016 р. (Додаток 7.А1, п. 3) визначають п'ять груп критеріїв прийому на програми «молодший бакалавр» і «бакалавр» (Додаток 7.А1, п. 4):

1. Закінчена середня освіта (середній бал атестата про загальну середню освіту)

2. Результати зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО), яке перевіряє знання і навички з набору дисциплін
3. Результати вступних іспитів на спеціальності, які вимагають певних здібностей і талантів (наприклад, спорт, мистецтво, архітектура)
4. Результати національних предметних змагань (олімпіад)
5. Належність до категорії заявників, які мають пільги при вступі.

Критерії 1 і 2 є обов'язковими для всіх абітурієнтів, незалежно від обраної спеціальності та університету, крім абітурієнтів, які мають пільги. ВНЗ можуть застосовувати критерій 3 для невеликої кількості спеціальностей, які вимагають додаткової перевірки здібностей і знань — наприклад, мистецтво, архітектура і спорт. Досягнення абітурієнтів, що перемогли у змаганнях, беруться до уваги в рамках критерію 4, який дає додаткові бали до загального результату абітурієнта. Врешті-решт, конкурентний принцип прийому (включно із ЗНО) може бути скасований для деяких категорій абітурієнтів, таких як військовослужбовці, студенти з інвалідністю, чорнобильці або інші категорії, визначені на рівні ВНЗ, зокрема учасники національних олімпійських збірних України. Прийом для всіх категорій із привілейованим доступом обмежується 5% від усіх доступних місць на рік (Додаток 7.А1, пп. 5 і 6).

У рамках цих обмежень ВНЗ вільно визначають відносну вагу кожного критерію прийому для загального результату абітурієнтів. Вага результатів ЗНО з кожної дисципліни, що потрібна для вступу до ВНЗ (причому українська мова завжди є обов'язковою) не може бути меншою 20% від загального результату (університети можуть самі вирішувати, ЗНО із скількох предметів вимагається для вступу); вага середнього бала атестата не може перевищувати 10% від загального бала абітурієнта; вага вступних іспитів для спеціальностей, що вимагають здібностей і талантів, не може перевищувати 25%, крім архітектури, будівництва, мистецтв і культури, де вона може становити 50%. У 2015 р. вступ на бакалаврат з архітектури/будівництва та мистецтва/культури склав лише 4% від загального набору (Держстат, 2016). Критерій 4 може мати вагу до 5% від загального результату абітурієнта (Додаток 7.А1, пп. 5 і 6).

Найважливішим елементом загального бала абітурієнта є результати ЗНО, які на час цього оцінювання доброчесності вважалися найбільш надійною і захищеною від зловживань формою оцінювання знань в Україні (див. також Блок 7.2). ЗНО проводиться Українським центром оцінювання якості освіти від імені МОН, і у 2016 р. у ньому взяли участь 267172 випускники шкіл, обравши іспити з 12 предметів через мережу 1100 регіональних і місцевих центрів оцінювання (УЦОЯО, 2016).

Подajući заявки до вищих навчальних закладів (та реєструючись на ЗНО), абітурієнти повинні вказати свої уподобання щодо закладів і спеціальностей і перелічити їх у порядку пріоритетності. Можливість вступу на бажану спеціальність у певному університеті залежить від загального бала інших абітурієнтів, які хочуть вступити до цього університету, і спеціальності. Якщо загальний бал нижчий за потрібний, заявники можуть відповідати критеріям вступу до другої, третьої, четвертої тощо спеціальності за пріоритетом або ж навчатися на платній основі.

### **Доступ до магістерських і докторських програм**

Доступ до магістерських і докторських програм залежить від оцінок у бакалаврському дипломі та вступних іспитів, критерії яких університети можуть встановлювати самостійно. Керівники ВНЗ відповідають за об'єктивність і відкритість процесу прийому (Додаток 7.А1, п. 5). Для заохочення академічної мобільності у правилах (Додаток 7.А1, пп. 3 і 5) також

зазначено, що студенти можуть бути з інших ВНЗ та спеціальностей за умови успішного складання додаткових вступних іспитів і залежно від середнього бала бакалаврського диплома.

### **Доступ до студентських гуртожитків**

Закон України «Про освіту» гарантує права доступу студентів до студентських гуртожитків (Додаток 7.А1, п. 7). Це право також підтверджено в Законі України «Про вищу освіту», де йдеться про те, що студенти, які навчаються на стаціонарі, мають право поселення до студентських гуртожитків, а студенти-заочники можуть послуговатися гуртожитками під час іспитів (Додаток 7.А1, п. 8).

Крім цього затвердження прав, правила доступу до студентських гуртожитків поки що не розроблено і не затверджено. Єдиний регуляторний документ, щодо доступу до гуртожитків — Наказ МОН № 1004 від 13 листопада 2007 р. «Про затвердження правил доступу до студентських гуртожитків» — не був є обов'язковим і нещодавно скасований. ВНЗ також дозволено встановлювати суму оплати за гуртожитки у розмірі до 40% від мінімальної студентської стипендії (Додаток 7.А1, п. 9).

## **А. Опис порушення і ризиків для доброчесності**

Коли доступ до навчальних програм у вищій освіті є корумпованим, студенти отримують місце в університеті чи пов'язані з ним переваги, на які вони не мають права за своїми заслугами. Доступ можна забезпечити: хабарами, шахрайством, введенням в оману, списуванням, використанням особистих зв'язків чи в інший незаконний спосіб. Зазвичай до цього процесу долучається ще хтось (нерідко працівник університету), який надає місце в університеті чи пов'язані з ним переваги, отримавши фінансові чи інші заохочення.

В Україні до університетів вступає більший відсоток випускників шкіл, ніж у більшості країн ОЕСР. Показник для вищої освіти у 2012/13 навчальному році в Україні становив 79%, порівняно з 72% у Польщі, 60% у Німеччині, Франції та Великій Британії і 57% в Угорщині (ІРО, 2015a)<sup>6</sup>. Під час нещодавнього опитування українських батьків, які мають дітей шкільного віку, тільки 8% відповіли «Ні» чи «Скоріш за все, ні» на запитання: «Чи плануєте ви навчання своєї дитини у вищому навчальному закладі після того, як вона закінчить школу?» (ІРО, 2015b).

У Табл. 7.3 вказано кількість місць в українських університетах, кількість бюджетних місць і кількість студентів, які навчалися на бакалавраті, магістратурі та в аспірантурі відповідно у 2014 р.

У 2014 р. номінально доступними були 1,27 млн. місць на бакалаврських програмах і 690 000 у магістратурі. Із них студенти зайняли 70% доступних місць на бакалавраті і лише 50% у магістратурі. Для тих, хто готовий сам оплачувати навчання і вступити до будь-якого університету, який їх візьме, проблеми з нестачею місць немає. Однак для багатьох українських випускників шкіл буде складно чи неможливо навчатися в університеті без фінансової підтримки. З огляду на це існує конкуренція за бюджетні місця на всіх рівнях вищої освіти. За студентів, яких приймають на ці місця, держава платить від 6000 до 12000 грн. на рік. Близько 75% студентів, що навчаються на бюджеті, також отримують невелику стипендію — трохи більше ніж 800 грн. на місяць — для власного утримання під час навчання. Також існує сильна конкуренція під час вступу до престижних університетів, на певні факультети та спеціальності.

<sup>6</sup> Загальна кількість студентів — їхня загальна кількість на певному рівні освіти, незважаючи на вік, у відсотках від офіційної кількості населення шкільного віку порівняно з тим самим рівнем освіти у відповідному навчальному році (UNESCO-UIS, 2009).

Таблиця 7.3. Місця в університетах і кількість студентів в Україні (2014 р.)

Опис	Бакалаврат	Магістратура чи еквівалент
Загальна кількість ліцензованих місць	1 267 751	690 651
Із яких бюджетних місць	117 868	101 447
Загальна кількість студентів	882 256	346 428
Кількість у % від доступних місць	70%	50%
Загальна кількість студентів на бюджеті	109 155	99 345
Кількість у % від доступних бюджетних місць	93%	98%
Загальна кількість випускників бакалаврських програм у 2013 році	328 775	x
Випускники бакалаврських програм у 2013 році, які навчалися на бюджеті	122 125	x

*Примітки:* x : не стосується

До показників не включено Крим і певні території Луганської і Донецької областей, однак усі національні університети та науково-дослідні інститути, які раніше знаходилися на цих територіях, було переведено на території, що контролюються урядом України.

*Джерела:* Центр освітньої політики (2014), Інформаційна система «Конкурс» Міністерства освіти і науки України. Вступна кампанія 2014 [Information system «Competition» of the Ministry of Education and Science of Ukraine. Admission Campaign 2014], <http://www.vstup.info/2014/> (accessed 15 December 2016); Держстат (2015a), Key Performance Indicators of Higher Education in Ukraine at the Beginning of the Academic Year 2014/15, Державна служба статистики України, Київ.

### **Ризик порушень доброчесності під час доступу до бакалаврських програм**

До 2008 р. приблизно третина абітурієнтів платила хабарі за вступ до університету (Осипан, 2009). Український уряд вжив заходів, щоб покласти цьому край, і щодо прийому на бакалаврські програми можна говорити про значні успіхи. Найважливішим фактором цього успіху стало зовнішнє незалежне оцінювання (ЗНО), запроваджене у 2008 р. як обов'язкова вимога для вступу до університету. З того часу воно завоювало довіру як абітурієнтів, так і викладачів. Під час нещодавнього опитування 2086 учасників ЗНО у 2016 р. лише 6% висловлювали недовіру до тестування (Громадянська мережа «Опора», 2016).

Порушення безпеки ЗНО під час тестування трапляються дуже рідко, і підрахунок результатів вважається надійним. Нещодавно виявили лише один випадок широкомасштабного порушення процедури тестування. Це була схема маніпулювання результатами після тестування, до того як вони зберігалися в базі даних ЗНО. З 2008 року цією схемою скористалися близько 2000 студентів. Після викриття розпочалося кримінальне розслідування проти колишнього керівництва УЦОЯО і на час цього оцінювання доброчесності дехто зі згаданих студентів уже був позбавлений права навчання на бюджеті (Sensor.net, 2016).

Однак результати ЗНО — не єдиний фактор, що береться до уваги під час вступу на бакалаврські програми. Кожен університет може розраховувати загальний бал абітурієнта по своєму, використовуючи різні фактори і надаючи їм різної ваги. Університети застосовують ці правила без незалежного нагляду. Дехто з тих, з ким ми зустрічалися, зокрема студенти і представники студентських організацій, заявляли, що правила не завжди застосовуються справедливо і без упереджень.

Наші співрозмовники також висловлювали занепокоєння щодо продовження використання середнього бала атестата для загального бала абітурієнтів, які подаються на бакалаврські програми, адже оцінкам в атестаті довіряють набагато менше, ніж результатам ЗНО. Нещодавній звіт зазначає, що коли середній бал атестата офіційно стали використовувати для загального бала абітурієнтів у 2010 р., це мало згубний вплив на поведінку шкіл, які почали завищувати бали в атестатах, і щороку кількість абітурієнтів, у яких середній бал атестата перевищував середній бал ЗНО на 50 пунктів чи вище, тільки зростала (Жиляєв та ін., 2015).

Зацікавлені сторони, з якими зустрічалася оглядова команда, також непокоїлися про особливі групи, які можуть отримувати місця на бакалавраті без здачі ЗНО. Згідно із Законом України «Про вищу освіту» від 2014 р., дві групи абітурієнтів ідуть цілком поза конкурсом. Це: 1) учасники українських національних збірних, які брали участь у міжнародних

предметних олімпіадах (згідно з переліком МОН) та 2) переможці і призери Олімпійських і Паралімпійських ігор (якщо вони бажають навчатися на спеціальностях, пов'язаних із фізичним вихованням і спортом). Згідно з Наказом МОН від 2015 р. (№ 1085, 15 жовтня), деякі категорії абітурієнтів приймають до ВНЗ лише за результатами співбесіди. Серед цих категорій — постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; особи, що стали інвалідами внаслідок ушкоджень, отриманих під час Євромайдану; ветерани війни. Іншим спеціальним групам надають можливість «участі в конкурсі згідно з результатами вступних іспитів ... у вищих навчальних закладах». Цей альтернативний конкурс зазвичай набагато легше пройти, ніж ЗНО, хоча кількість учасників альтернативного конкурсу, яких може прийняти кожен університет, обмежена квотами. Серед таких спеціальних груп — особи, які страждають на захворювання, що можуть ускладнити для них проходження ЗНО; діти-сироти; учасники бойових дій і ті, хто захищав «незалежність, суверенність і територіальну цілісність України» (Додаток 7.А1, п. 10).

Основний ризик для доброчесності, який виникає в цьому процесі, — абітурієнти можуть отримати вищезгадані привілеї, пред'явивши підроблені документи, які підтверджують їхню належність до спеціальних груп. Деякі співрозмовники під час відвідувань на місцях зазначали, що існують задокументовані випадки, коли батьки офіційно відмовлялися від своєї дитини за декілька місяців до вступу до університету, щоб вона могла скористатися привілеями, доступними для сироти; також повідомлялося, що документи на підтвердження хвороби чи інвалідності можна купити.

### ***Ризик порушень доброчесності під час вступу до магістерських програм***

Більшість молодих українців, які отримали диплом бакалавра останніми роками, продовжили навчання на магістерських програмах. Кількість студентів, прийнятих на бюджетні місця в магістратуру (99 345) — це 81% студентів-бюджетників, які закінчили бакалаврські програми (122 125) (Табл. 7.3). У той час як вступ на бакалаврські програми переважно ґрунтується на результатах зовнішнього незалежного оцінювання, вступ на магістерські програми цілком залежить від рішення університету, до якого вступає кандидат.

Під час інтерв'ю в рамках оцінювання доброчесності учасники декілька разів зазначали, що це сфера підвищеного ризику. Учасники фокус-групи — студенти магістерських програм із різних університетів Києва — повідомляли, що знали про випадки, коли надавалися хибні дані про середній бал бакалаврського диплома чи результати іспитів для отримання місця в магістратурі, а також, що керівництво університетів часом пропонує місця на магістерських програмах як подарунки друзям чи хабарі для отримання політичної підтримки або послуг, наприклад, лояльності лідерів студентської спільноти.

Про подібні випадки повідомляє і преса; у деяких з статтях детально описано типові проблеми доступу до магістратури, такі як хабарі та шахрайство під час іспитів (Українська правда, 2015). Визнаючи наявність таких порушень, у січні 2016 року Кабінет Міністрів України видав наказ, у якому йдеться про потребу застосовувати «позитивний досвід подолання ризику корупції», а саме і запровадження зовнішнього незалежного оцінювання для доступу до першого рівня вищої освіти, щоб також «забезпечити прозорий доступ на магістерські програми». Наказ підтвердив, що Кабінет Міністрів прийняв пропозицію МОН провести пілотне випробування стандартизованого тестування для доступу на магістерські програми з права.

### ***Ризик порушень доброчесності для отримання доступу до студентських гуртожитків***

Під час відвідувань розподіл місць у студентських гуртожитках часто згадувався як сфера, де корумпований доступ є поширеним, частково тому, що розподіл місць ніяк

не регулюється — або якщо і регулюється, то тільки на рівні окремих університетів. В опитуванні студентської думки 2015 р. щодо корупції у вищій освіті, який проводив Фонд «Демократичні ініціативи», 6,4% студентів заявили, що особисто дали хабар, щоб отримати місце в гуртожитку, порівняно з 5,2% в опитуванні 2011 р. (Sydorчук, 2015). В обговореннях із Комітетом Верховної Ради України з питань освіти і науки під час відвідувань у рамках цього оцінювання також стверджувалося, що нестача місць у гуртожитках є великою проблемою протягом десятиліть, розподіл місць став вигідним бізнесом ще в 1990-х, і проблеми з корупцією в цій галузі поки що не розв'язані. Деякі співрозмовники під час зустрічей повідомляли, що часом відбуваються порушення, включно з хабарництвом і корупцією, в обхід критеріїв розподілу, відповідно до яких має працювати університет. У ЗМІ та соціальних мережах можна знайти чимало прикладів та закликів до вирішення проблеми.

**Блок 7.1. Корумпований розподіл місць у студентських гуртожитках, описаний представником студентства**

Щоб отримати і утримати місце в університетському гуртожитку, студенти мусять давати великі хабарі коменданту гуртожитку. Коменданта призначає на посаду адміністрація університету, тому він ділиться з нею хабарами, які бере від студентів. Студентська профспілка виконує наглядову роль, але нічого не робить із цими корупційними платежами, тому що керівництво студентської профспілки так само залучене до корупції, отримуючи постійні кімнати в гуртожитку як нагороду. Студенти, які мають місце в гуртожитку і відмовляються платити хабарі або намагаються припинити це робити, отримують покарання — їхню кімнату віддають комусь іншому, їх переселяють до гіршої кімнати або вимагають виселитися з гуртожитку на певний час із якоїсь причини — наприклад, ремонту кімнати, але після цього вони вже не можуть поселитися в ній.

*Джерело: Інтерв'ю, проведене оглядовою командою ОЕСР.*

**Доступ до престижних чи високооплачуваних спеціальностей**

Ще один аспект доступу, де досі процвітають зловживання, — це розподіл спеціальностей або спеціалізацій, зокрема на престижних факультетах (медицина, право), де перспективи майбутніх заробітків є дуже різними залежно від обраної спеціалізації. Інформацію про це можна знайти у статті трьох викладачів Києво-Могилянської академії під заголовком «Нескінченна історія хабарів і подарунків в українській системі охорони здоров'я... чи починається одна частина історії ще в медичному університеті?» (Stepurko et al., 2015)<sup>7</sup>.

У статті зазначено, що в Україні громадськість вважає послуги в галузі охорони здоров'я ще більш корумпованими, ніж освіту (77% і 69% відповідно). Таке сприйняття пов'язане з тим, що доходи лікарів найпрестижніших спеціальностей є досить великими завдяки щедрим платежам, хабарам і подарункам від пацієнтів. Найбільш престижні та прибуткові медичні спеціалізації — це гінекологія і хірургія; на протилежному боці шкали престижу спеціалізації, що не приносять прибутку — наприклад, догляд за хворими на туберкульоз або педіатрія в державній лікарні.

Перспективні студенти обирають майбутній професійний шлях, тобто медичну спеціалізацію, після двох чи трьох років навчання в університеті. Респонденти з дослідження Степурко розповідали, як приносили весь доступний соціальний і фінансовий капітал, щоб отримати «прибуткову спеціальність», яка гарантуватиме їм стабільну майбутню кар'єру,

<sup>7</sup> В оригінальній назві використовується термін «bribs» (bribes + gifts, хабарі і подарунки) для охоплення обох категорій корупційних явищ, оскільки їх часто важко розрізнати.



особистий добробут і процвітання; вони говорили про вибір спеціалізації як про «інвестиції» та «очікувані прибутки». Вища освіта на цих спеціалізаціях фактично відкрита тільки для дітей чи родичів медичних світил (професорів, головних лікарів та керівництва управлінь охорони здоров'я на регіональному або центральному рівні) або для тих, хто готовий заплатити університетам дуже багато грошей, щоб на них вступити. Або ж потрібні і гроші, і зв'язки водночас (Stepurko et al., 2015).

Наразі для інших дисциплін подібної інформації немає, але в тих випадках, коли окрема дисципліна і певні спеціальності означають набагато вищі доходи в майбутньому (як офіційні, так і неофіційні) порівняно з іншими, під час доступу до цих спеціальностей існує ризик порушень доброчесності.

## **Б. Фактори, які створюють можливості для порушення**

### ***Усунення можливостей для корумпованого доступу до бакалаврських програм***

Доступ до місць на бакалаврських програмах зараз переважно залежить від стандартизованого тестування, яке перевіряється незалежним органом (УЦОЯО). Оскільки ЗНО є справедливим і справжнім конкурсом (див. Блок 7.2), а УЦОЯО не пов'язане з жодним вищим навчальним закладам і не зацікавлений у рішеннях, які вони приймають, можливості для корупції під час доступу до бакалаврських програм є нижчими або взагалі їх немає.

На час проведення цього оцінювання доброчесності (2015-2016) ще існували деякі обмежені можливості для корумпованого доступу до вищої освіти, але з ними вже працювали, покращуючи правила та по-іншому розподіляючи обов'язки. Однією з таких можливостей була свобода університетів визначати, з чого складається загальний бал абітурієнта крім результатів ЗНО, а також, яку вагу мають ці різні компоненти. Така ситуація давала певні можливості для тлумачення і маніпулювання загальним балом на підтримку певних кандидатів чи груп кандидатів — наприклад, із багатших родин. Ця практика буде набагато менш імовірною в майбутньому. З 2016 р., чинності набувають такі три зміни до законодавства.

По-перше, Закон «Про вищу освіту» від 2014 р. зі змінами та доповненнями від 2015 р. вимагає від університетів публікувати правила вступу на своїх веб-сайтах. Зокрема, вони мають опублікувати точну схему розрахунку загального бала абітурієнта, які фактори використовуються і яку вагу вони мають. Це не гарантія справедливого і неупередженого застосування правил, але даватиме абітурієнтам підставу для оскарження явних порушень.

По-друге, положення у ст. 44 Закону «Про вищу освіту» від 2014 р. вимагають відповідності правил прийому до університету дуже чіткій і конкретній схемі, яка залишає мало місця для неналежних тлумачень. Лист МОН № 1/9-615 від 22 грудня 2015 р. керівникам вищих навчальних закладів містить формулу, яку кожен ВНЗ має використовувати у 2016 р. для розрахунку загального бала кожного абітурієнта. Щонайменше 85% загального бала має походити з результатів абітурієнта, які той отримав за ЗНО з 3-4 предметів, що університет вказує відповідно до вимог кожної навчальної програми. ЗНО з кожного предмета має важити щонайменше 20% (крім випадків, коли абітурієнт вступає на спеціальності, що вимагають творчих чи фізичних здібностей, які було оцінено в окремому національному конкурсі. У цьому випадку результат національного конкурсу має вагу 25-50%, а вимога щодо 20% для ЗНО з кожного предмета застосовується тільки до двох предметів). Середній бал атестата не може важити більше ніж 10%, а «особливі досягнення» (конкурси високого рівня за межами школи чи університетські підготовчі курси для природничих, математичних та інженерних спеціальностей) — не більше ніж 5%.



По-третє, Закон «Про вищу освіту» від 2014 р. передав від окремих університетів до МОН відповідальність за розподіл бюджетних місць на бакалаврських програмах. З 2016 р. абітурієнти, які претендують на бюджетне місце (тобто майже всі абітурієнти), повідомлятимуть свої преференції УЦОЯО, який діє від імені Міністерства і відповідає за розподіл місць в університетах відповідно до незалежно визначеного алгоритму. Учні зможуть подавати заявки до 15 університетів максимум і повинні будуть розставити їх у порядку пріоритетності. Після цього УЦОЯО розставить абітурієнтів за пріоритетами та загальним балом, розрахованим відповідно до правил прийому кожного університету. Ця зміна є значущою, тому що вона ефективно закриває можливість маніпулювання розподілом бюджетних місць серед абітурієнтів.

#### Блок 7.2. Зовнішнє незалежне оцінювання — українська історія успіху

Запровадження стандартизованого тестування було центральним проектом офіційних органів для припинення поширеної корупції під час доступу до університетів. Зовнішнє незалежне оцінювання (ЗНО), яке у 2015 р. включало письмові стандартизовані тести з 12 шкільних дисциплін, стало успішним у цьому з декількох причин.

Тести створюються і розробляються, а саме тестування проводиться Українським центром оцінювання якості (УЦОЯО), що підпорядковується Міністерству освіти і науки (МОН). Самі тести високої якості, валідні та надійні. ЗНО готують професійні розробники тестів. Вони створюються з метою перевірки опанування ключових елементів національної навчальної програми з кожної дисципліни, яка тестується, — і чи було їх опановано в належному обсязі для навчання в університеті. Процес розробки тестів, описаний оглядовій команді, відповідає найкращим міжнародним практикам. Окремі питання та цілі іспити випробовуються на групах випускників останніх років, перш ніж використовуються в національних тестах. Дослідження, що проводилося з жовтня 2009 по березень 2010 р., коли тестування ще було зовсім новим, підтвердило ефективність використовуваної моделі оцінювання. Дослідження також показало, що викладачі, школярі та студенти позитивно ставилися до використання ЗНО як процедури прийому до університетів, і що довіра до результатів ЗНО і їхнє прийняття як справедливих були поширеними і тільки зростали з часом (Kovtunets et al., 2010). Школи, які відвідала команда, були задоволені, що тести є справедливим оцінюванням готовності учнів до вступу в університети.

**Процес тестування має високий ступінь захисту.** УЦОЯО, який відповідає за ЗНО, вжив багатьох заходів, щоб захистити тестування від спроб списування. Центр не залучає зовнішніх спеціалістів до будь-якої частини розробки чи підготовки тестів. Тести друкуються, і якість друку перевіряється у власних приміщеннях УЦОЯО. Вхід до зони виробництва і друку суворо контролюється, і друкар не бачить тестових питань. Проводяться перевірки, щоб переконатися, що запечатані пакети, які передають кур'єру, містять оригінальні документи. Кур'єри спеціалізовані, їх ретельно відбирають і стежать за їхньою роботою: жоден документ не було втрачено чи викрадено на шляху до центрів тестування.

Учні, які зареєструвалися онлайн для проходження тесту, отримують лист-запрошення, в якому вказано, до якого центру тестування, кімнати і столу вони мають з'явитися, маючи при собі це запрошення і посвідчення особи. Кожна кімната для тестування розрахована на 15 учнів, за роботою яких спостерігають два вчителі, жоден з яких не викладає предмет, що тестується. Завдання видають спостерігачам за дві години до початку іспиту, у запечатаних

конвертах; печатка має бути перевірена на цілісність одним із учнів, який складає іспит (вирішується за номером столу), а потім конверт відкривають на очах усіх учасників іспиту. Учні повинні залишити всі особисті речі за межами кімнати; з собою можна взяти тільки ручки. Працівники Центру можуть без попередження відвідувати кімнати, де проходить тестування; якщо вони знайдуть будь-яке порушення, результати кожного учня в кімнаті буде оголошено недійсними.

Після закінчення тестування заповнені документи відправляють до регіональних підрозділів УЦОЯО, де відповіді перевіряють, оцінюють і відправляють до центрального офісу. Апеляції розглядаються в іншому регіоні; центральний офіс виносить остаточне рішення. Результати стають офіційними тільки після появи в центральній базі даних УЦОЯО; опублікувати їх можуть лише працівники центрального офісу, так само як і переглядати вміст бази даних.

**Учні і батьки підтримують ЗНО.** Опитування учнів та їхніх батьків у жовтні 2013 року показало, що 65% схвалюють нову систему і, коли їх спитали про особистий досвід, 68% були задоволені проведенням тестування (Klein, 2014). Крім того, 58% вважали, що нова система прийому до університетів зменшує корупцію. Те, як уповноважені органи діяли після нещодавнього розкриття маніпуляцій із результатами тестів, описаних у попередньому підрозділі, свідчить про реальну відданість збереженню доброчесності ЗНО.

Вплив на прийом до університетів атестатів про середню освіту із завищеними оцінками або отриманими корумпованим шляхом тепер обмежений завдяки двом нещодавнім нововведенням. З 2015 р. всі випускники шкіл, а не лише ті, хто планує вступати до університетів, повинні складати ЗНО з української мови та літератури, а також або математику, або історію України (другий обов'язковий предмет учень обирає саме з цієї альтернативи). Крім того, результати ЗНО замінюють середній бал в атестаті для цих двох обов'язкових предметів. Закон «Про вищу освіту» від 2014 р. обмежує також вагу, яка надається оцінкам в атестаті в загальному балі абітурієнта — до не більше ніж 10%.

Єдина можливість корумпованого доступу, яка ще залишилася, — оголошення власного особливого статусу (сироти, переможці олімпіад тощо) за допомогою підроблених документів, які підтверджують належність до однієї з категорій із преференційним доступом. Ті, з ким ми зустрічалися, особливо непокоїлися щодо можливості абітурієнтів заявляти про свій статус ветеранів війни. Визначення «учасників бойових дій» дуже широке, включно з особами, які перебувають на не обов'язковій військовій службі, та тими, хто брав участь у масових акціях громадянського протесту, що може спростити можливе шахрайство. Ризик (якщо він і виникне) цілком того вартий. Ці особи, а в деяких обставинах їхні діти, не тільки обходять конкурс результатів ЗНО, й отримують багато видів «цільової підтримки», щойно вони потрапляють до університету: цілком або частково безкоштовне навчання, преференційні довгострокові кредити, стипендії, безкоштовне проживання в студентському гуртожитку, безкоштовні підручники та безкоштовний Інтернет.

### **Проблемний конкурс під час доступу до магістерських програм**

На відміну від бюджетних місць на бакалаврських програмах, бюджетні місця в магістратурі не залежать від результатів зовнішнього об'єктивного тестування і не розподіляються незалежним органом. Рішення щодо того, хто отримає бюджетні місця на магістерських програмах, ухвалюються цілком в університеті, до якого подав заявку студент.

Відповідно до результатів фокус-групи студентів магістратури, організованої саме для цього оцінювання, студенти, які вступають на магістерські програми, складають два вступні

іспити: тест на знання англійської мови та комплексний іспит з обраної спеціальності. Для вступу на напрям підготовки «спеціаліст» вимагається тільки комплексний іспит з обраної спеціальності. Цей комплексний іспит створюється та оцінюється університетом, який пропонує навчальну програму. Оскільки конкурс на магістерські програми є децентралізованим і не керується національними стандартами — так само, як і не підлягає зовнішній валідації та перегляду, — він надає значні можливості для порушень доброчесності.

Учасники фокус-групи, які складала іспити для вступу у магістратуру, заявляли, що питання на іспити були загалом поганої якості, з багатьма елементарними помилками. Деякі університети використовують ті самі тестові питання рік за роком, лише змінюючи їхній порядок у документі, завдяки чому до таких тестів легко підготуватися. Отже, студенти не відчували, що їхні тести були дуже складними або ж що їхні результати мали якусь особливу вагу для прийняття рішень щодо їхнього прийому. Більше того, самі іспити створюються та перевіряються викладачами університету, які можуть не бути незалежними.

Для невеликої кількості навчальних програм, згідно з відгуками фокус-групи, університети взагалі не створюють вступних іспитів. Вони враховують тільки оцінки за державні іспити / бакалаврську роботу та середній бал бакалаврського диплома. Як описується пізніше в цьому звіті (розділ 8), ні результати державних іспитів у бакалавраті, ні середній бал у бакалаврському дипломі не можуть вважатися незалежними чи об'єктивними критеріями.

Уряд і парламент України визнають, що організація прийому студентів на магістерські програми не відповідає принципам справедливого і відкритого конкурсу (Додаток 7.А1, п. 11). Закон «Про вищу освіту» від 2014 р. (ст. 44-45) вимагає запровадження вступних іспитів для прийому на всі магістерські програми. Ті самі статті містять особливі положення щодо прийняття на магістерські програми в медичній, фармацевтичній і ветеринарній галузях. Закон пропонує в майбутньому використовувати для цих магістерських програм ту саму систему, що і для вступу на бакалаврат. Доступ залежатиме від результатів зовнішнього стандартизованого оцінювання. Бюджетні місця надаватимуться відповідно до результатів зовнішнього оцінювання, опублікованих критеріїв прийому та пріоритетів вступників.

До УЦОЮО звернулися із запитом на розробку магістерських вступних іспитів, поки що тільки в галузі права. Центр погодився це зробити, але попросив більше часу для пошуку кваліфікованих авторів тестів. Галузь права є примітною сама по собі: в усій українській вищій освіті є тільки 3000 місць на магістерських програмах цієї галузі, а вступати на неї може власник бакалаврського диплому з будь-якої спеціальності, що створює особливо відчутний дисбаланс між попитом і пропозицією, а також серйозні стимули для порушень доброчесності.

### **Можливості корумпованого доступу до студентських гуртожитків**

Місця у студентських гуртожитках, як і місця для навчання на престижних спеціальностях, є прикладами цінних товарів і можливостей, які можуть пропонувати окремі університети. Поєднання таких факторів, як обмежена кількість цінних «призвів», автономне та довільне прийняття рішень і відсутність незалежного моніторингу, відкривають широкі можливості для корупції. Оскільки критерії розподілу місць не встановлюються МОН, різні університети використовують дуже відмінні критерії для надання місць у студентських гуртожитках. Так само немає стандартного способу організації самого розподілу: це завдання передають цілій низці осіб від працівників університету до представників студентства. Адміністратори з одного університету розповіли оглядовій команді, що їхній критерій розподілу — наскільки далеко живуть студенти від університету. В іншому закладі ми дізналися, що пріоритетний доступ отримують сироти, діти з неповних і багатодітних сімей, а затим розподіл здійснюється

на основі сімейного доходу — батьки студентів при цьому повинні пред'явити докази своїх заробітків.

### **Культура прийняття подарунків і хабарів**

Після розпаду Радянського Союзу погано фінансовані університети та їхні працівники з низькою зарплатою стали сприймати як необхідне для виживання закладу — а тому виправдане — отримання додаткових грошей із будь-якого доступного джерела, особливо від студентів, які бажають до них поступити. Кляйн зазначає таке:

*«У перехідні часи та в економічну кризу 1990-х і початку 2000-х державні бюджети на вищу освіту радикально зменшили; зарплати викладачів впали нижче прожиткового мінімуму, і їхня затримка була поширеною практикою. Неформальні платежі та збори компенсували відсутність офіційного фінансування і стали інституціоналізованими в багатьох університетах. У деяких престижних закладах за прийом вимагали хабарі до 10 000 дол. США, внаслідок чого річний обсяг корупційних коштів сягав приблизно 200 млн. доларів» (Klein, 2014).*

Запровадження ЗНО у 2008 р. перекрило постачання коштів, які раніше сплачувалися за вступ на бакалаврську програму, тому тільки вступ до магістратури та аспірантури уможлиблює попередні схеми, хоча номінально і відбувається за конкурсом.

Звички, які сформувалися до 2008 р., є і зараз, не в останню чергу тому, що багато з теперішніх старших викладачів та адміністраторів навчалися чи починали кар'єру саме в ті часи. Під час бесід на зустрічах багато разів наголошувалося, що саме професори і декани факультетів є лідерами в корупції, чинячи тиск на молодших викладачів, щоб ті слідували їхнім корумпованим практикам. Молодші викладачі, які приходять в університетську систему і планують чесно працювати зі студентами, часто відчують тиск від старших колег співпрацювати з існуючими нечесними практиками і «не виступати».

Дуже мало університетів та старших викладачів в Україні вважаються студентами та їхніми ровесниками абсолютно вільними від корупції. На запитання, чи є університети, які хоча б наближаються до цього ідеалу, більшість співрозмовників в інтерв'ю відповідали, згадуючи Києво-Могилянську академію як приклад належної практики (Блок 7.3).

#### **Блок 7.3. Києво-Могилянська академія**

Націланльний університету Києво-Могилянська академія — єдиний державний університет, визначений як загалом вільний від корупції всіма зацікавленими сторонами, з якими зустрічалася оглядова команда.

У цього закладу є три примітні ознаки, які скоріше за все допомагають йому утримувати свою доброчесність, але не є популярними серед інших університетів України: традиція міжнародного співробітництва і партнерства; викладачі, віддані університету та його історичній місії; попередній відбір талановитих студентів.

Після поновлення свого функціонування в 1991 р. (сам університет було засновано в 1615 р.) Києво-Могилянська академія розвивалася за моделлю північноамериканських університетів, пропонуючи бакалаврські і магістерські програми, беручи участь у партнерствах за кордоном і приймаючи міжнародні стандарти. Це один із небагатьох українських університетів, дипломи якого визнають за межами України. Більше того, працівники університету мають відчуття спільної місії і громадянської відповідальності. Університет брав участь у Помаранчевій революції 2004 р., а у 2014 р. її ректор став першим міністром освіти після Євромайдану. Врешті-решт, університет є популярним, але невеликим, і поріг прийняття на більшість його програм дуже високий. Студенти, які його проходять, — найкращі випускники шкіл.

## В. Фактори, які створюють стимули для порушення

### Стимули студентів: інфляція дипломів

Бажання українських студентів продовжувати навчання після бакалаврської програми — а також бажання вищих навчальних закладів приймати студентів — вкорінене у базові функції попиту і пропозиції в національній системі вищої освіти.

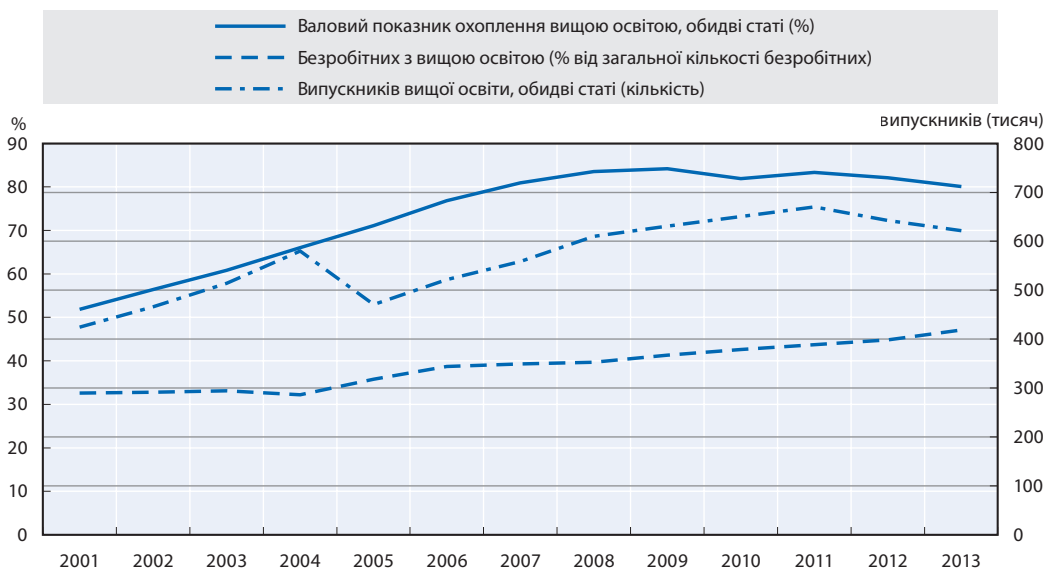
Професійно-технічна освіта не надто популярна серед учнів і батьків, а її економічна прибутковість дуже низька (Couré and Vakhitova, 2011). Університетська освіта вважається необхідною, якщо не достатньою, умовою для просування, і майже всі сім'ї сподіваються, що їхні діти отримають університетський диплом. Протягом останніх 15 років популярність вищої освіти відчутно зросла — від 52% випускників у 2001 р. до понад 80% у 2013 р. (Рис. 7.1).

Хоча студенти часто вважають якість вищої освіти нерівномірною чи навіть незадовільною, вони бажають навчатися і після отримання диплома бакалавра (IRF, 2013). Частково це пояснюється поширеною серед студентів і викладачів у Східній Європі (та Україні) думкою, що ступінь бакалавра не є повною вищою освітою, і соціальне визнання перспективи працевлаштування та успішність на ринку праці покращуються після отримання ступеня магістра. Оскільки навчання на бюджеті доступне для половини магістрантів і 85% аспірантів, безпосередні витрати, пов'язані з подальшим навчанням, невеликі, а потенційні переваги значні.

### Стимули університетів: академічний престиж і державне фінансування

Більшість студентів прагне продовжити навчання, і більшість ВНЗ так само підтримують їх у цьому бажанні. Кількість студентів на магістерських та аспірантських програмах вважається підтвердженням наукового потенціалу та академічного престижу; цей показник допомагає кожному університету аргументувати щорічне виділення бюджетних місць (Стадний Є. та ін, 2014). Хоча загальна кількість студентів у вищій освіті відчутно скоротилася з 2005 р., частка магістрів та аспірантів зростала до 2010 р., а низхідна тенденція після того є набагато повільнішою (Табл. 7.4).

Рисунок 7.1. Вища освіта в Україні: тренди в навчанні, випуску та безробітті (2001-13 рр.)



Джерела: UNESCO-UIS (2016), Education Database, UNESCO Institute for Statistics, <http://data.uis.unesco.org/#> (сторінку відвідано 15 грудня 2016 року); World Bank (2016), Development Indicators, <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx> (сторінку відвідано 15 грудня 2016 року).

Таблиця 7.4. Студенти у вищій освіті (усі рівні) та на аспірантських програмах в Україні (2005-2013 рр.)

Рік	Загальна кількість студентів	Зміна порівняно з 2005 р.	Кількість студентів в аспірантурі	Зміна порівняно з 2005 р.	Кількість студентів в аспірантурі як частка від загальної кількості
2005	2 203 800	-	31 181	-	1,4%
2006	2 318 600	5,2%	32 666	4,8%	1,4%
2007	2 372 500	7,7%	33 915	8,8%	1,4%
2008	2 364 500	7,3%	34 820	11,7%	1,5%
2009	2 245 200	1,9%	35 578	14,1%	1,6%
2010	2 129 800	-3,4%	36 214	16,1%	1,7%
2011	1 954 800	-11,3%	35 823	14,9%	1,8%
2012	1 824 900	-17,2%	35 454	13,7%	1,9%
2013	1 723 700	-21,8%	33 313	6,8%	1,9%

*Джерело:* Держстат (2015b), Вищі навчальні заклади [Higher Education Institutions (database)], [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv\\_rik/osv\\_ru/vuz\\_rik\\_r.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_ru/vuz_rik_r.htm).

Небажання ВНЗ обмежувати доступ до магістерських програм має і фінансовий аспект. Державне фінансування розподіляють у формі субсидій на певну кількість місць (Стадний Є., 2014; Додаток 7.А1, п. 12), і ці субсидії — більшість видатків на вищу освіту (71% у 2014 р.) (Держстат, 2014). Велика частка профінансованих місць віддається на магістерські програми: від 51% місць у 2008 р. до 60% у 2011 р. (Табл. 7.5).

Таблиця 7.5. Державне фінансування вищої освіти за часткою профінансованих місць на бакалаврських і магістерських програмах (2007-2014 рр.)

Рік	Бакалаврат (%)	Магістерські та еквівалентні (1) програми (%)
2007	48	52
2008	49	51
2009	45	55
2010	45	55
2011	40	60
2012	45	55
2013	47	53
2014	54	46

1. Включає програми, які пропонуються на основі бакалаврських дипломів для отримання ступеня спеціаліста.

*Джерело:* Стадний Є та ін. (2014), Державне фінансування підготовки кадрів у вищій освіті: досвід та виклики [Public Funding for Training in Higher Education: Experience and Challenges], [http://iro.org.ua/uploads/Report\\_CSR\\_finance\\_HEI.pdf](http://iro.org.ua/uploads/Report_CSR_finance_HEI.pdf).

Університети мають мало стимулів запроваджувати більш вибірковий, справедливий і прозорий прийом на ці програми і ризикувати отримати негативні наслідки щодо кількості студентів та обсягів державного фінансування. Більшість із величезними зусиллям намагається привабити студентів, щоб ті заповнили надто велику кількість місць. Фактично університети мають серйозний фінансовий стимул приймати якомога більше студентів на магістерські програми та уникати серйозних процедур відбору, які поставлять їх у невигідне становище у порівнянні із закладами освіти, які й надалі надаватимуть доступ без обмежень та механізмів запобігання корупції.

## Г. Рекомендації

### Усунення можливостей для зловживань

#### Розробка та консолідація ефективної системи забезпечення якості вищої освіти

Закон України «Про вищу освіту» від 2014 р. зобов'язав створити новий орган. Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО). Мета НАЗЯВО — забезпечувати якість освіти за зразком європейської моделі роботи Агенції із забезпечення якості. Цей Закон від 2014 р. визначає роль, функції та склад НАЗЯВО, а також час створення цього органу: через два місяці після набрання законом чинності, а саме у вересні 2014 р. Цього



терміну дотримано не було, а створення агенції затрималося через труднощі з формуванням ради НАЗЯВО з 25 осіб.

У країнах ОЕСР існують різні механізми забезпечення якості освіти. Однак політикам слід пам'ятати, що ефективні системи мають дві спільні характеристики. По-перше, вони досягають балансу поглядів викладачів і адміністраторів, студентів і випускників, роботодавців і громадських організацій. По-друге, вони зосереджуються на якості — не лише на вихідних показниках, але й на процесах в установах (таких як оцінювання) і результатах навчання студентів (успішності та подальшому працевлаштуванні) (ОЕСД, 2008). Досягнення більшої доброчесності у вищій освіті — щодо доступу (Розділ 7), навчальної доброчесності студентів (Розділ 8), оцінювання студентських робіт (Розділ 9) — значною мірою залежить від розвитку ефективних інститутів і практик забезпечення якості в Україні.

Країни різняться щодо використання забезпечення якості освіти для досягнення доброчесності у прийомі на магістерські та подальші програми в закладах вищої освіти. Деякі з них, наприклад, ті, які беруть участь у Європейському просторі вищої освіти (ЕНЕА), тобто Болонському процесі, не покладаються на зовнішні незалежні вступні іспити для забезпечення доброчесності в рамках вступу на магістерські та подальші програми і замість цього беруть до уваги академічні досягнення випускників бакалаврату (тобто бакалаврські дипломи, сертифікати з курсів тощо), гарантуючи надійність цих досягнень за допомогою внутрішнього і зовнішнього забезпечення якості. Університети в інших країнах, наприклад у США, Мексиці, Колумбії, Австралії, Туреччині, використовують результати зовнішніх незалежних вступних іспитів, таких як Graduate Record Examination (GRE) або Graduate Management Administration Test (GMAT) для ухвалення рішень щодо вступу на магістерські і подальші програми, крім бакалаврських дипломів, виданих у рамках системи забезпечення якості.

Станом на 2016 р. Україна робила перші кроки до запровадження обох цих підходів паралельно. Будучи учасником Болонського процесу, МОН зобов'язало Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО) визначити рекомендації та стандарти до забезпечення якості, а також оцінити вже існуючі системи забезпечення якості (Додаток 7.А1, п. 13). МОН ініціювало розробку уніфікованого тестування для прийому в магістратуру у галузі права як пілотний проект майбутнього зовнішнього тестування на більшу кількість магістерських програм. Після першого проведення у 2016 р. в дев'яти університетах тестування для вступу на магістерські програми з права може стати моделлю для доступу до інших регульованих професій, зокрема, медицини. На час цього оцінювання НАЗЯВО ще не почала свою роботу.

Обидві реформаторські ініціативи слід запровадити повністю, і обидві повинні стати ширшою основою для магістерських програм по всій країні. На цій основі має визначитися процедура і мінімальні стандарти для українських вищих навчальних закладів щодо вступу на магістерські програми. Також на цій основі повинен затверджуватися набір обов'язкових критеріїв вступу (наприклад, вступний іспит, мінімальний середній бал на бакалаврській програмі, відносна вага різних вимог до прийому в загальному балі кандидатів тощо), однак розробку деталей слід залишити окремим університетам. Потужний орган із забезпечення якості повинен відповідати за розробку основи, надання рекомендацій щодо її виконання і стежити за дотриманням.

#### **Запровадження стандартної системи розподілу місць у гуртожитках і нагляд за її дотриманням університетами**

МОН може зменшити можливості для корупції під час розподілу місць у гуртожитках, вимагаючи від університетів розподіляти місця однаково, використовуючи ті самі пріоритети, якщо тільки в них немає дозволу використовувати іншу процедуру. Наприклад,



університети, евакуйовані з окупованих територій Луганської і Донецької областей можуть отримати дозвіл від МОН надавати пріоритет студентам із цих регіонів. Стандартна система буде більш послідовною, передбачуваною і прозорою для студентів, ніж існуюча, а також менш вразливою до зловживань з боку працівників університетів.

Стандартний порядок пріоритетів щодо розподілу місць повинен вирішуватися МОН після консультацій з усіма університетами. Наприклад, Міністерство може запропонувати таке: (1) «особливу групу» студентів, які були звільнені від ЗНО: сироти, особи з інвалідністю або демобілізовані з військової служби; (2) студенти з окупованих територій, які успішно пройшли конкурс на місце в університеті; (3) соціально та економічно вразливі групи, наприклад діти з багатодітних сімей; (4) студенти, які проживають на відстані, надто великій для щоденних переїздів, пропорційно засвідченим доходам родини; (5) студенти, які проживають на відстані, придатній для щоденних переїздів, пропорційно засвідченим доходам родини.

Щоб забезпечити повне інформування студентів про житлові можливості, від усіх ВНЗ потрібно вимагати публікувати своєї системи розподілу місць у гуртожитках разом із опублікуванням критеріїв прийому. Це особливо важливо для університетів, які звернулися до МОН щодо внесення змін до стандартної системи. За дотриманням опублікованих правил має стежити, наприклад, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти під час проведення оцінювання. Якщо буде запроваджено публічні та стандартні критерії розподілу місць, Міністерство також може попрацювати з установами, щоб створити механізм оскарження для студентів. Існування механізму оскарження стане дієвим способом забезпечення відповідності опублікованим пріоритетам щодо розподілу місць.

### **Викорінення стимулів для зловживань**

#### **Зменшення кількості місць і перегляд державного фінансування для магістерських програм**

У 2014-15 рр. загальна кількість доступних місць на магістерських програмах була удвічі більша за кількість випускників бакалаврських програм, а кількість місць із державним фінансуванням у магістратури була достатня для підтримки 83% випускників бакалаврату, які навчалися на бюджеті. Така велика кількість бюджетних місць, доступна на програмах вищого рівня, дає випускникам бакалаврату потужний стимул намагатися потрапити на ці програми, зміцнює їхнє переконання, що ступінь бакалавра недостатній для успішного працевлаштування та сприяє готовності вступити будь-якою ціною. Ця ситуація впливає і на університети, заохочуючи їх розпоряджатися магістратурою як привабливим каналом державного фінансування, а не інвестицією в освітні цінності та успішність.

МОН нещодавно зменшило розмір сектора вищої освіти, забравши акредитацію в університетів неналежної якості. Процес було прискорено суворішими стандартами якості, запровадженими Законом України «Про вищу освіту» від 2014 р. і новим керівництвом МОН, орієнтованим на реформи. З 2010 по 2015 рр. кількість університетів зменшилася з 813 до 659, причому більшість було закрито після 2014 р. Акцент зробили на державні заклади вищої освіти, особливо їхні регіональні філіали (Табл. 7.6).

Таблиця 7.6. **Кількість університетів, закритих у 2010 - 2015 рр.**

	2010-2013	2014-2015
Кількість закритих університетів	46	108
із яких		
Державних	28	84
Приватних	18	24

*Джерело:* Держстат (2016). Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2015/16 навчального року [Key Performance Indicators of Higher Education in Ukraine at the Beginning of the Academic Year 2015/16], [http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2016/bl/01/BL\\_VNZ\\_15\\_pdf.zip](http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2016/bl/01/BL_VNZ_15_pdf.zip).

Оптимізація національної мережі вищих навчальних закладів дає змогу переоцінити розподіл державного фінансування на магістерські програми, обмежити надлишкову пропозицію, а також диференціювати підтримку відповідно до магістерських програм, які користуються найбільшим попитом. Це слід робити на користь розширення доступу на профінансовані державою популярні програми кращої якості на рівні бакалаврату і магістратури, включно з тими, які мають попит на ринку праці. Попит на популярні програми скоріш за все зросте після нової пропозиції МОН щодо фінансування вищої освіти, яка передбачає систему ваучерів: студенти, що мають право на державне фінансування своєї освіти з певної спеціальності, обирають собі університет і програму.

### **Джерела**

- Громадянська мережа «Опора» (2016), Опитування: Як ставляться до зовнішнього незалежного оцінювання його учасники? [Survey: What Do the EIT Participants Think about the EIT], <https://www.opora.ua/org/novyny/42752-opytuvannia-yak-stavliatsia-do-zovnishnoho-nezaleznoho-otsiniuvannia-ioho-uchasnyky>.
- Держстат (2014), Національні рахунки освіти України у 2014 році [National Education Expenditure in Ukraine in 2014], Державна служба статистики України, Київ, [http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2016/bl/02/bl\\_NRO14\\_pdf.zip](http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2016/bl/02/bl_NRO14_pdf.zip).
- Держстат (2015а), Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2014/15 навчального року [Key Performance Indicators of Higher Education in Ukraine at the Beginning of the Academic Year 2014/15], Державна служба статистики України, Київ.
- Держстат (2015b), Вищі навчальні заклади [Higher Education Institutions (database)], Державна служба статистики України, Київ, [https://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv\\_rik/osv\\_ru/vuz\\_rik\\_r.htm](https://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_ru/vuz_rik_r.htm).
- Держстат (2016), Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2015/16 навчального року [Key Performance Indicators of Higher Education in Ukraine at the Beginning of the Academic Year 2015/16], Державна служба статистики України, Київ, [http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2016/bl/01/BL\\_VNZ\\_15\\_pdf.zip](http://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2016/bl/01/BL_VNZ_15_pdf.zip).
- Жияєв, І. та ін. (2015), Вища освіта України: стан та проблеми [Higher Education in Ukraine: Status and Problems], Інститут вищої освіти НАПНУ, Київ, <http://education-ua.org/ua/analytics/467-vishcha-osvita-ukrajini-stan-ta-problemi>.
- МФВ (2013), Перелік типових порушення прав учасників освітнього процесу, ЕРА, МФВ, Київ
- Сидорчук, О. (2015), «Корупція у вишах: думки і погляди студентів» [Corruption in higher education institutions: Students' opinions and views], Громадська думка, Том. 4, Випуск. 27, Фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва, [http://dif.org.ua/uploads/pdf/1435401343\\_3596.pdf](http://dif.org.ua/uploads/pdf/1435401343_3596.pdf).
- Стадний та ін. (2014), Державне фінансування підготовки кадрів у вищій освіті: досвід та виклики [Public Funding for Training in Higher Education: Experience and Challenges], [http://iro.org.ua/uploads/Report\\_CSR\\_finance\\_HEI.pdf](http://iro.org.ua/uploads/Report_CSR_finance_HEI.pdf)
- Українська правда (2016), Майбутні судді і прокурори. Чому потрібне ЗНО для магістрів-правників [The Future Judges and Prosecutors. Why Testing is Required for Master Students in Law], <http://life.pravda.com.ua/society/2015/09/3/199755/>.
- УЦОЯО (2016), Зовнішнє незалежне оцінювання 2016 відбулося. Дякуємо партнерам за співпрацю [EIT 2016 took place. We thank our partners for their co-operation], <http://testportal.gov.ua/view/10850/>.
- Центр освітньої політики (2014), Інформаційна система «Конкурс» Міністерства освіти і науки України. Вступна кампанія 2014 [Information system «Competition» of the Ministry of Education and Science of Ukraine. Admission Campaign 2014], <https://www.vstup.info/2014/>.
- Sensor.net (2016), С 2008 года были подделаны результаты ВНО около 2000 человек [The Testing Results of About 2000 People were Manipulated Since 2008], [https://m.censor.net.ua/photo\\_news/401803/s\\_2008\\_goda\\_byli\\_poddelany\\_rezultaty\\_vno\\_okolo\\_2000\\_chelovek\\_preimuschestvenno\\_deteyi\\_glav\\_gosorganov](https://m.censor.net.ua/photo_news/401803/s_2008_goda_byli_poddelany_rezultaty_vno_okolo_2000_chelovek_preimuschestvenno_deteyi_glav_gosorganov)
- Coupé, T., and Vakhitova, H. (2011), «Recent dynamics of returns to education in transition countries», Discussion Paper Series, June 2011, Kyiv Economics Institute and Kyiv School of Economics, [http://repec.kse.org.ua/pdf/KSE\\_dp39.pdf](http://repec.kse.org.ua/pdf/KSE_dp39.pdf).
- IPO (2015а), Академічна культура українського студентства: основні чинники формування та розвитку [Academic Culture of Ukrainian Student Community: Primary Factors of Formation and Development], Institute for Education Development, Kyiv, <http://iro.org.ua/uploads/96491691.pdf>.

- IPO (2015b), *Середня освіта в Україні: думка вчителів та батьків [Secondary Education in Ukraine: Attitudes of Teachers and Parents]*, Institute for Education Development, Kyiv, <http://iro.org.ua/ua/main/research/23>.
- Klein, E. (2014), «Ukraine's external independent testing innovation», *International Higher Education*, Vol. 75, pp. 24-25.
- Kovtunets, V. et al. (2010), *Quality of Universities Admission Based on External Independent Assessment in Ukraine*, IEAE, [https://www.iaea.info/documents/paper\\_4d244f6.pdf](https://www.iaea.info/documents/paper_4d244f6.pdf).
- OECD (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society: Volume 1 and Volume 2*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264046535-en>.
- Osipian, A. (2009), «Corruption and reform in higher education in Ukraine», *Canadian and International Education*, Vol. 38, No. 2, pp. 104-122, <http://ir.lib.uwo.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1016&context=cie-eci>.
- Stepurko, T. et al. (2015), «Informal payments for health care services: The case of Lithuania, Poland and Ukraine», *Journal of Eurasian Studies*, 6(1), pp. 46-58.
- UNESCO-UIS (2016), *Education Database*, UNESCO Institute for Statistics, <http://data.uis.unesco.org/#> (accessed on 15 December 2016).
- UNESCO-UIS (2009), *Education Indicators: Technical Guidelines*, UNESCO Institute of Statistics, Montreal.
- World Bank (2016), *Development Indicators*, <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx> (accessed on 15 December 2016).

## Додаток 7.А1

### Посилання на нормативні акти

1. Стаття 3 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 року.
2. Стаття 4 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року.
3. Наказ Міністерства освіти і науки України № 1085 від 15 жовтня 2015 року.
4. Стаття 44, Наказ Міністерства освіти і науки України № 1085 від 15 жовтня 2015 року.
5. Стаття 44 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року.
6. Частина 12 Наказу Міністерства освіти і науки України № 1085 від 15 жовтня 2015 року.
7. Стаття 51 Закону України «Про освіту» від 23 травня 1991 року.
8. Стаття 54 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року.
9. Наказ Міністерства освіти і науки України № 284/423/173 від 28 березня 2011 року.
10. Стаття 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 1993 року.
11. Наказ Кабінету Міністрів України № 121-р від 27 січня 2016 року, <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248863575> та преамбула.
12. Стаття 71 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року.
13. Статут Національного агенства, затверджений Наказом Кабінету міністрів України № 244 від 15 квітня 2015 року.

Посилання, цитоване як джерело до Таблиці 7.2:

Стаття 5 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року.



## Розділ 8.

# Недобро́чесність у навчанні — списування і плагіат у вищій освіті України

*У цьому розділі розглянуто недобро́чесність у навчанні, коли студенти неналежним чином представляють виконану роботу та отримані знання шляхом списування, плагіату чи придбання робіт, виконаних іншими. Проявам недобро́чесності сприяють прогалини в законодавстві та нормативному регулюванні, які уможливають такі практики за відсутності загальноприйнятих етичних норм щодо такої недобро́чесності та через обмежену спроможність ВНЗ виявляти та оцінювати існуючі порушення.*

*Розділ містить рекомендації зробити виявлення таких порушень звичайною частиною оцінювання широкої та репрезентативної вибірки студентських робіт у рамках навчальних програм і допомагати ВНЗ розширювати спроможності у виявленні недобро́чесних практик. Крім того, правила для протидії недобро́чесності в навчанні слід розширити для включення більшого набору таких практик, наприклад списування, і акцентувати, що відповідальність за їх дотримання несуть як викладачі, так і студенти.*

## Регуляторний і політичний контекст

### **Правові запобіжники проти недоброчесності в навчанні**

Прийняття нового Закону України «Про вищу освіту» у 2014 р. значно покращило регуляторну основу запобігання недоброчесності в навчанні. Декілька статей Закону стосуються конкретно цього питання (див. витяги у Блоці 8.1). Ст. 32 стверджує, що вищі навчальні заклади зобов'язані «вживати заходів, у тому числі шляхом запровадження відповідних новітніх технологій, щодо запобігання та виявлення академічного плагіату в наукових роботах наукових, науково-педагогічних, педагогічних, інших працівників і здобувачів вищої освіти та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності».

Закон також пропонує відповідні заходи: зобов'язання публікувати дисертації онлайн; використання університетами програм з пошуку плагіату; можливість для Міністерства освіти і науки (МОН) відкликати наукові ступені та дипломи, якщо вони були здобуті з використанням плагіату; а також виведення працівників університетів із наукових рад, якщо їх буде спіймано на плагіаті. Вищі навчальні заклади також заохочуються розробляти адекватні правила з запобігання плагіату, що стануть частинами їхніх статутів і хартій.

#### **Блок 8.1. Витяги з Закону України «Про вищу освіту» від 2014 року щодо плагіату**

Ст. 6 про атестацію студентів. П. 6: «Виявлення академічного плагіату у захищеній дисертації (науковій доповіді) є підставою для скасування рішення спеціалізованої вченої ради про присудження наукового ступеня та видачу відповідного диплома».

Ст. 16 про систему забезпечення якості затверджує зобов'язання гарантувати «забезпечення ефективної системи запобігання та виявлення академічного плагіату у наукових працях працівників вищих навчальних закладів і здобувачів вищої освіти».

Ст. 32 про принципи функціонування, основні права і обов'язки вищих навчальних закладів містить таке: вищі навчальні заклади зобов'язані «вживати заходів, у тому числі шляхом запровадження відповідних новітніх технологій, щодо запобігання та виявлення академічного плагіату в наукових роботах наукових, науково-педагогічних інших працівників і здобувачів вищої освіти та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності».

Ст. 69 про права інтелектуальної власності та їхній захист. П. 6: «Вищі навчальні заклади здійснюють заходи із запобігання академічному плагіату — оприлюдненню (частково або повністю) наукових результатів, отриманих іншими особами, як результатів власного дослідження та/або відтворенню опублікованих текстів інших авторів без відповідного посилання».

*Джерело: Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року.*

Під час відвідувань університетів у Львові та Києві оглядова команда ознайомила з діями, рекомендованими МОН. Серед них — запровадження комп'ютеризованих тестів для вступу на бакалаврські програми, а також у магістратуру (поки що в рамках пілотного проекту); використання програмного забезпечення «антиплагіат» в університетах; публікація кандидатських і докторських дисертацій перед захистом на веб-платформі університету; перевірка дисертацій на відсутність плагіату екзаменаційною радою МОН після захисту.



На час написання цього звіту про доброчесність плагіат був єдиною формою недоброчесності в навчанні, на яку конкретно посилається законодавство. Інші форми недоброчесності, такі як списування, описуються тільки опосередковано у твердженнях щодо професійного обов'язку викладацького складу дотримуватися етичних стандартів, які для себе мають визначити університети. Списування серед студентів у законодавстві не згадується. Кримінальний кодекс України розглядає шахрайство як кримінальне порушення (списування також є формою шахрайства), але відповідні положення обмежуються випадками шахрайства, що відбувається у широких масштабах, неодноразово та/або з метою заволодіння майном.

### **Інституційні запобіжники проти недоброчесності в навчанні**

За виявлення та запобігання недоброчесності в навчанні (плагіату) відповідальність несуть декілька установ: Атестаційна колегія МОН, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО) та вчені ради університетів. Також існує можливість залучення Міністерства юстиції у випадку порушення прав інтелектуальної власності.

Атестаційна колегія МОН відповідає за затвердження рішень вчених рад про присудження наукових ступенів. Після затвердження вчені ради повинні присудити ступінь упродовж двох тижнів і подати рішення про присудження наукового ступеня до Атестаційної колегії МОН на остаточне схвалення. Атестаційна колегія також відповідає за скарги та апеляції.

Вчені ради є колегіальними органами з п'ятирічним терміном повноважень. Серед їхніх завдань — оцінювання навчальної та наукової успішності та присудження наукових ступенів після схвалення/рішення Атестаційної колегії МОН. У випадку порушень, включно з тими, що стосуються плагіату, МОН може вимагати від вчених рад перегляду рішень про вже присуджені наукові ступені або ж скасування рішення про присудження наукового ступеня. МОН так само має право розпустити вчену раду, якщо вона присудила науковий ступінь за дисертацію з плагіатом. Міністерство може припинити роботу членів вченої ради на період до двох років та забрати на період до одного року акредитацію вищого навчального закладу видавати дипломи на факультетах і спеціальностях, де було виявлено плагіат.

Планується, що НАЗЯВО визначатиме і здійснюватиме моніторинг критеріїв якості вищої освіти і наукових досягнень, а також систем внутрішнього контролю якості в університетах. До того ж Агенство має створити комітет з етичних питань, який розглядатиме питання недоброчесності та відповідатиме за скасування наукових ступенів, включно з випадками плагіату.

## **А. Опис порушення і ризиків для доброчесності**

Доброчесність у навчанні є основою навчальних досягнень (Milovanovitch et al., 2015). Тому недоброчесність підриває цю основу, зменшуючи довіру до цінності вищої освіти та її результатів.

Недоброчесність у навчанні охоплює низку шахрайських способів отримання позитивної оцінки або сприятливого визнання наукового досягнення. В Україні найпоширеніший ризик такої недоброчесності спостерігається у формі плагіату, включно з використанням робіт і дисертацій, які продаються на комерційній основі, та списування. Серед українських студентів, опитаних у 2014 р., 61% заявили, що студенти на їхніх факультетах складають іспити самостійно, тобто покладаючись тільки на свої знання. Решта респондентів визнала, що використовуються «альтернативні» шляхи, час від часу або регулярно. У тій самій групі респондентів 55% заявили, що студенти на їхніх факультетах готують письмові завдання

(курсові, дипломні роботи) самостійно, створюючи власний контент, 37% — час від часу, а 8% — ніколи (Табл. 8.1).

Викладачі та студенти, з якими ми зустрілися під час відвідувань, говорили про списування під час навчання в університеті як про «дуже поширену» практику, підтверджуючи результати цього опитування.

Таблиця 8.1. **Поширеність недоброчесності на іспитах (списування) та в письмових завданнях (плагіат)**

Питання	Відповіді студентів (n=1928)		
	Самостійно	Часом самостійно, часом ні	Не самостійно
1. Як більшість студентів на вашому факультеті зазвичай складають іспити?	61%	32%	8%
2. Як студенти на вашому факультеті виконують письмові завдання?	55%	37%	8%

*Примітка:* Цифри показують середню частку всіх університетських факультетів, які брали участь в опитуванні: медичний, економічний, юридичний, технічні науки, педагогічний, транспорту, природничих наук, сільського господарства, соціальних наук, гуманітарних наук та будівництва.

*Джерело:* IPO (2015), Академічна культура українського студентства: основні чинники формування та розвитку, <http://iro.org.ua/uploads/96491691.pdf>

### **Ризики та схеми списування**

Найчастіша форма списування — це підготовка шпаргалок; її назвали 67% викладачів і стільки ж студентів у вже згаданому опитуванні (IPO, 2015). Користування Інтернетом під час іспитів — другий найчастіший спосіб отримання неналежної переваги. Його згадали 50% студентів і 44% викладачів. Трохи більше третини респондентів у кожній групі зазначили, що інші традиційні шляхи, такі як списування в інших студентів, також є поширеними (Табл. 8.2).

Таблиця 8.2. **Поширені форми недоброчесності в навчанні: оцінки українських студентів та викладачів**

Питання: «Якщо студенти вашого факультету не складають іспити самостійно, що вони зазвичай роблять?»	Відповіді	
	Студенти (n=1928)	Викладачі (n=347)
Готують шпаргалки на основі лекцій та інших матеріалів, наданих викладачем	67%	67%
Користуються Інтернетом під час іспитів, щоб знайти відповіді	50%	44%
Готують шпаргалки за матеріалами, знайденими в Інтернеті	42%	38%
Списують в інших студентів	35%	36%
Випрошують оцінку у викладача чи представника адміністрації в обмін на послугу або винагороду (1)	16%	7%
Використовують інші технічні засоби для отримання відповідей у реальному часі (наприклад, мобільні телефони)	10%	25%
Купують готові шпаргалки	8%	9%
Інше	1%	1%

*Примітки:* Респонденти могли обрати більш як одну відповідь.

1. Див. Розділ 9, в якому йдеться про цю форму зловживання.

*Джерело:* IPO (2015), Академічна культура українського студентства: основні чинники формування та розвитку, <http://iro.org.ua/uploads/96491691.pdf>

### **Ризик плагиату та фальшивого авторства**

Плагіат загалом можна визначити як «акт шахрайства, який включає купівлю, викрадення чи позичання чужих ідей та їхнє навмисне чи випадкове видавання за свої» (Todorova, 2009). Під час зустрічей із освітянами співрозмовники повідомляли, що плагіат не лише поширений, але й є невід'ємною частиною академічної культури української університетської спільноти. Дані опитувань це підтверджують. Плагіат у певній формі практикують 93 % студентів, і «в середньому не менше 50% дисертацій не відповідають мінімальним стандартам академічної якості, містять плагіат, або ж і те, й інше».

Можна визначити певні відмінності, що існують між різними практиками та виміряти їхню частоту. Аналіз від Східноєвропейського фонду соціальних досліджень показує різні види плагиату та їхню популярність.

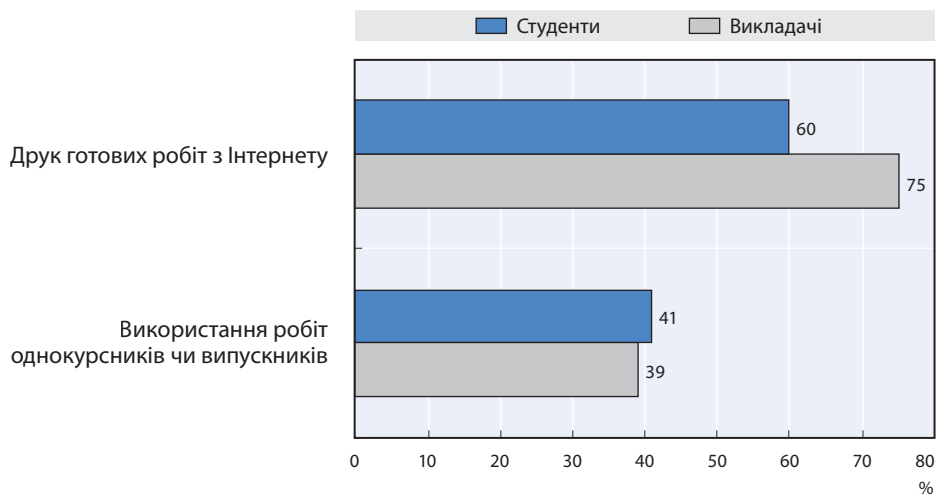
Рисунок 8.1. Різні форми плагіату



*Джерело:* IPO (2015), Академічна культура українського студентства: основні чинники формування та розвитку, <http://ipo.org.ua/uploads/96491691.pdf>

Згідно з результатами бесід під час відвідувань, плагіат існуючих наукових робіт з Інтернету без належних бібліографічних посилань — найпоширеніша форма списування, яку використовують студенти. Це підтверджується результатами опитування про академічну культуру українських студентів, де під час якого викладачам і студентам ставили таке запитання: «Якщо студенти на вашому факультеті не виконують письмових завдань самостійно, як вони найчастіше це роблять?» Частіше згадуваний метод, який назвали 75% викладачів і 60% студентів — подача наукових робіт, роздрукованих з Інтернету, а 39% студентів і 41% викладачів стверджували, що студенти виконують завдання, привласнюючи собі роботу однокурсників чи випускників (див. Рис. 8.2).

Рисунок 8.2. Різні джерела списування



*Джерело:* IPO (2015), Академічна культура українського студентства: основні чинники формування та розвитку, <http://ipo.org.ua/uploads/96491691.pdf>

Нещодавно були певні спроби вирішити питання плагіату в магістерських роботах, а також кандидатських і докторських дисертаціях. Деякі університети повідомляли оглядовій команді, що систематично відправляють магістерські роботи до адміністрації для перевірки на плагіат із використанням спеціального програмного забезпечення. Більше того, усі

кандидатські та докторські дисертації тепер надсилають до екзаменаційної ради Міністерства освіти і науки (МОН) для верифікації після захисту. У випадку виявлення плагіату дисертант не отримує диплома; якщо ж плагіату не виявлено, то «за 6–10 місяців рада схвалює дисертацію, і можна забрати диплом» (інтерв'ю з аспірантом).

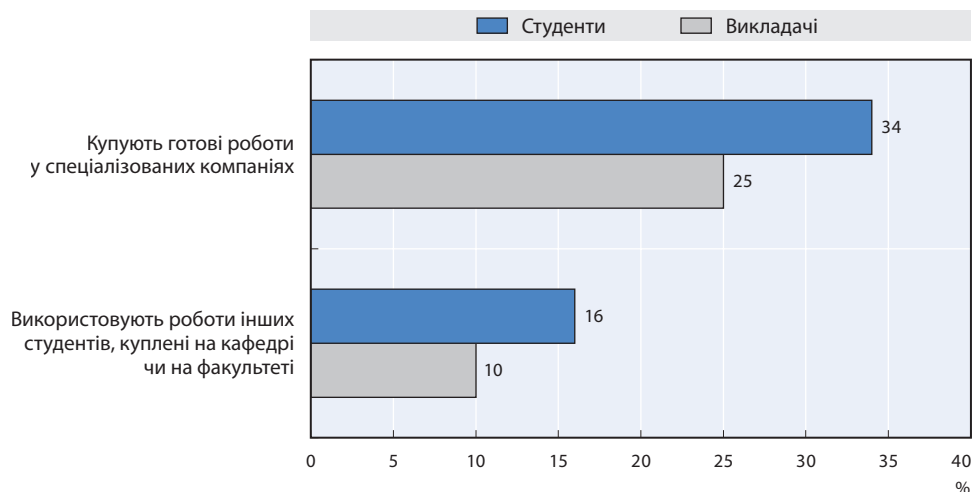
Однак програмне забезпечення для виявлення плагіату неспроможне знайти плагіат у роботах, написаних іноземними мовами. Так само програмне забезпечення не можна використовувати, якщо науково-викладацький склад вдається до плагіату у власних наукових роботах і статтях; воно не запобігає й іншим формам шахрайства у питаннях авторства, наприклад, коли наукові керівники зазначають себе як співавторів робіт, написаних їхніми студентами.

Ще однією формою плагіату в Україні, є фальшиве авторство: придбання есе, курсових робіт і навіть дисертацій у приватних компаній, науково-викладацького складу або інших студентів. Під час інтерв'ю, проведених оглядовою командою, студент Львівського національного університету повідомив таке:

*«Є приватні агенції, які продають дисертації, дипломні і курсові роботи для студентів. Деякі студенти також пишуть роботи на замовлення інших. Це дуже поширена практика, і її не так легко виявити. Ці компанії наймають персонал, який пише наукові і курсові роботи. Знайти їх можна через оголошення в Інтернеті, замовити роботу і отримати її за декілька днів або один-два тижні, якщо обсяг замовлення більший за звичайний».*

Опитування, проведене Східноєвропейським фондом соціальних досліджень у 2015 р., показало, що фальшиве авторство не настільки поширене, як інші форми плагіату. Тим не менше, відповідно до результатів опитування 34% студентів і 24% викладачів назвали купівлю готових робіт у компаній, що спеціалізуються на цьому ринку, серед методів, використовуваних студентами, які не виконують письмові завдання самостійно (IPO, 2015). Придбання робіт інших студентів здається менш поширеною практикою (див. рис. 8.3). Це відповідає результатам іншого опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, згідно з яким 22% студентів заявили, що купували есе, курсові та дипломні роботи; 21,4% у 2011 р. (Сидорчук, 2015).

Рисунок 8.3. Придбання готових робіт у компаній або інших студентів



Джерело: IPO (2015). Академічна культура українського студентства: основні чинники формування та розвитку, <http://ipo.org.ua/uploads/96491691.pdf>

Те саме опитування показує, що залежно від предмета можуть існувати значні відмінності. Наприклад, 59% студентів юридичних факультетів заявили, що студенти, які не

виконують письмові завдання самостійно, вдаються до їхнього придбання у спеціалізованих компаній, порівняно з 36% на економічних і 11% на медичних факультетах. Вартість таких робіт теж дуже відрізняється залежно від типу роботи.

Під час фокус-групи, проведеної у червні 2015 р. в рамках оцінювання доброчесності, деякі з 25 студентів-магістрів, які брали в ній участь, зізналися, що вже купували роботи. Середня ціна для гуманітарних наук — від 300 до 400 грн., у той час як роботи з природничих наук можуть коштувати 500-700 грн. П'ять із 25 студентів придбали дипломні роботи, причому ціни на них починалися від 3000 грн. Дипломні роботи з технічних спеціальностей дорожчі через рівень складності, оскільки в них мають бути розрахунки і графіки.

## **Б. Фактори, які створюють можливості для порушення**

Деякі недоліки у системі можуть допомогти пояснити процвітання недоброчесності в широких масштабах. П'ять таких недоліків більш детально описано нижче: це обмеженість чинного законодавства; відсутність чітких етичних норм; вразливі процедури оцінювання; нерівномірна спроможність до виявлення; безкарність вчинків у галузі академічної недоброчесності. Багато таких практик і пов'язаних із ними поглядів починаються в початковій і середній школі, і їх успішне запобігання потребує таких само комплексних рішень.

### **Обмеження в законодавстві, його застосуванні та спроможності його виконання у вищих навчальних закладах**

В Україні плагіат — єдина регульована форма недоброчесності у навчанні. Однак саме питання академічної недоброчесності набагато ширше, оскільки охоплює копіювання, списування та придбання курсових і дипломних робіт. Ці порушення не визначаються і не розглядаються навіть у формі рекомендації для ВНЗ включити їх до внутрішніх правил та/або кодексів професійної поведінки.

Існування закону ще не означає його застосування. Фальшиве авторство шляхом придбання есе, курсових і дипломних робіт у приватних спеціалізованих компаній не є пріоритетом для правозастосування. У 2015 р. заступник міністра освіти Андрій Гевко наголосив на небажанні державної влади «розібратися з бізнесами, які допомагають поширенню плагіату шляхом написання курсових, дипломних і дисертаційних робіт на вимогу за окрему оплату» (УКМЦ, 2015). Він зауважив, що у 2014 р. МОН надало всю контактну інформацію таких компаній Міністерству внутрішніх справ, Генеральній прокуратурі і Службі безпеки, звертаючись до них із проханням покласти край цій діяльності, але «ніхто не хотів працювати з цим питанням. Поліція не бажає працювати з цими справами» (УКМЦ, 2015). Можливе пояснення такого небажання — труднощі з визначенням вини таких компаній. Фактично вони не відповідають за використання їхнього «продукту» тими, хто його купує. Крім того, плагіат визначено як адміністративне, а не кримінальне правопорушення. Таким чином, основна відповідальність за застосування антиплагіатних норм лежить у рамках сектора освіти.

Існують чіткі правила щодо наслідків плагіату для тих, хто має фальшиві дипломи, і установ, які ці дипломи видають, але вони не роз'яснюють, яка з відповідних установ — вченої ради, Атестаційна колегія МОН чи майбутня НАЗЯВО — має доводити порушення у випадку підозри на плагіат у дисертації і яка офіційна процедура визначення, чи справді в роботі є плагіат. Нещодавній випадок із відомим власником наукового ступеня, до роботи якого закидали звинувачення у плагіаті, демонструє труднощі з прийняттям неупереджених рішень у поточному контексті. Після визначення, що в тексті справді був плагіат, Атестаційна колегія МОН повинна була закрити справу, оскільки оцінювання, проведене від імені вченої ради,

яку звинуватили в поблажливому ставленні до плагіату, дійшло висновку про відсутність порушень (Дзеркало тижня, 2016).

Можливості для академічної недоброчесності також виникають із обмеженої спроможності ВНЗ запроваджувати правила для боротьби з плагіатом. Декілька університетів — Києво-Могилянська академія, НТУУ «КПІ» та ХНУ ім. Каразіна — розробили відповідні правила і користуються програмним забезпеченням для виявлення плагіату. Але це робиться не в усіх відвіданих нами університетах через обмежені фінансові та ІТ-ресурси. Університети, які повідомляли про використання програм «антиплагіат», мали окремі ІТ-відділи, що відповідали за придбання і технічну підтримку програмного забезпечення. Як нам розповіли під час відвідування одного з університетів, придбання таких програм — лише перший крок на шляху боротьби з плагіатом. Їхнє ефективне використання потребує придбання модулів для української мови, навчання працівників, а також інвестицій в інтегрування такої перевірки в загальну систему оцінювання письмових завдань.

### ***Відсутність чітких етичних норм***

Дуже мало університетів прийняли етичну хартію, кодекс поведінки чи етичні рекомендації, які б допомогли комплексно вирішити питання академічної недоброчесності. Використання антиплагіатного програмного забезпечення важливе, але недостатнє для просування розвитку культури чесності в університетських колах. За відсутності чітких етичних норм і адекватного навчання на їхній основі прийняття належних практик надто покладається на добру волю і відданість окремих викладачів. Співрозмовники під час відвідувань зазначали, що деякі наукові керівники надають студентам інформацію про плагіат, починаючи з другого курсу бакалаврської програми, але це не є затвердженою практикою для всіх університетів, хоч і має бути відповідальністю кожного викладача. Нещодавно створена НАЗЯВО може відіграти ключову роль у запровадженні необхідних стандартів у кожному ВНЗ, але оскільки агенція ще не працює, то на цьому етапі допомогти не може.

### ***Процедури оцінювання, вразливі до недоброчесних практик***

Оглядова команда обговорювала методи оцінювання, використовувані викладачами, з науково-викладацьким складом у декількох великих університетах і педагогічних інститутах, а також зі студентами-магістрами. На цих зустрічах як викладачі, так і студенти зазначили, що використовувані методи самі створюють можливості для студентів вдаватися до недоброчесності в навчанні. По-перше, викладачі мають обмежений час для належної підготовки оцінювань та їхнього проведення через велике робоче навантаження (див. Розділ 9, де йдеться про робоче навантаження університетських викладачів). По-друге, оцінювання розробляються, а оцінки виставляються кожним викладачем окремо. Викладачі не зобов'язані проходити перевірку чи валідацію створених ними завдань та виставлених оцінок — як у межах університету, так і зовнішніми модераторами. По-третє, викладачі не отримують рекомендацій чи навчання щодо методів оцінювання. Крім того, практики оцінювання зосереджуються на перевірці відтворення теоретичних знань, а не на розв'язанні завдань чи інших навичках і компетенціях, які вимагають застосування теоретичних знань, тому наразі списувати легше, а виявляти списування — складніше. Врешті-решт, іспити часом проводяться неналежним чином: за студентами спостерігають їхні викладачі, а суворість контролю є різною залежно від викладача. Ця проблема є особливо актуальною для великих вступних іспитів у магістратуру — хоча деякі університети заявляють, що вони вжили заходів безпеки, наприклад залучення спостерігачів з інших факультетів або повідомлення студентам про місце проведення іспиту безпосередньо перед ним.



### **Нерівномірна спроможність до виявлення**

Останніми роками було запроваджено заходи з метою допомоги обмеженню і виявленню недоброчесності в навчанні. Однак вжиття таких заходів в українських вищих навчальних закладах є досить нерівномірним. У деяких університетах бакалаврські та магістерські роботи систематично перевіряють на плагіат. У менших університетах таку систематичну перевірку проходять лише магістерські роботи. В інших університетах антиплагіатне програмне забезпечення вважають надто дорогим і тому поки що не використовують. Відмінності у виявленні плагіату існують і в межах самих університетів, а не тільки у порівнянні одного університету з іншим. Студенти педагогічного університету, відвіданого оглядовою командою, розказали, що антиплагіатне програмне забезпечення використовується лише «сучасними викладачами, літні викладачі ним не користуються. Вони вважають, що достатньо прочитати роботу. Тільки 30% викладачів користуються програмами. Вони повинні бути комп'ютерно грамотними».

Для стандартизації використання антиплагіатного програмного забезпечення у ВНЗ потрібно створити консорціум університетів, щоб зменшити витрати на розробку і впровадження. Делегація з польської приватної компанії, яка продає таке програмне забезпечення на комерційній основі, зустрілася у вересні 2015 р. з Міністром освіти і науки, а також ректорами і проректорами університетів Києва і Львова (Києво-Могилянська академія, КНУ ім. Тараса Шевченка, Український католицький університет, ЛНУ ім. Івана Франка і Національний університет «Львівська політехніка»), що засвідчує імовірність такого широкомасштабного впровадження на практиці.

Однак це не вирішить питань щодо обмежень антиплагіатного програмного забезпечення. Наприклад, деякі студенти зазначали, що існуючі програми не можуть виявити плагіат у текстах, перекладених з іноземної мови українською. У результаті перекладені чужі роботи чи статті залишаються непоміченими. У більш широкому контексті міжнародний досвід показує, що використання антиплагіатних програм має обмежений вплив, якщо воно не поєднується з іншими заходами, включно з інформуванням науково-викладацького складу і студентів з питань плагіату, навчання адекватному цитуванню і посиланням на бібліографічні джерела у письмових роботах, підтримкою консультативної ролі наукових керівників тощо.

Надання доступу до електронних архівів дисертацій також є кроком уперед у виявленні плагіату. Згідно з Законом України «Про вищу освіту» від 2014 року:

*«Дисертації осіб, які здобувають ступінь доктора філософії, та дисертації (або наукові доповіді у разі захисту наукових досягнень, опублікованих у вигляді монографії або сукупності статей, опублікованих у вітчизняних та/або міжнародних рецензованих фахових виданнях) осіб, які здобувають ступінь доктора наук, а також відгуки опонентів оприлюднюються на офіційних веб-сайтах відповідних вищих навчальних закладів (наукових установ) відповідно до законодавства».*

Усі викладачі, з якими зустрічалася оглядова команда, підтвердили, що університети тепер повинні публікувати кандидатські і докторські дисертації на своїх веб-сайтах, що, за умови повного запровадження, дає змогу науковій спільноті та іншим зацікавленим сторонам мати доступ до них і перевіряти їхній вміст. Однак нещодавній рейтинг прозорості університетів в Україні показує, що значна їхня частка (приблизно 20%) досі не виконує цю вимогу (CEDOS, 2016). Розпочавши свою роботу, НАЗЯВО зможе перевіряти, наскільки добре цю вимогу запроваджено на практиці. Наступним кроком може стати публічний доступ до центральної бази даних, яку веде Український інститут науково-технічної та економічної інформації (УКРІНТЕІ), де міститься 130 000 дисертацій, захищених з 1991 р., більшість із них в електронній формі (УКМЦ, 2015).



### **Відчуття безкарності за недоброчесність у навчанні**

Покарання за академічну недоброчесність є неоднаковими в різних університетах, а також на різних факультетах і кафедрах. Студенти, з якими спілкувалася оглядова команда, наголошували, що «повага до академічної доброчесності — відповідальність кожного викладача. Хтось перевіряє, інші ні. Санкції залежать від викладачів. Деякі знімають бали у студентів, які списали чи вдалися до плагіату у своїй роботі». Для студентів, яких спіймають на порушенні, наслідки можуть бути обмеженими чи їх узагалі не буде.

Щодо підсумкових робіт, то декілька університетів запровадили більш систематичні перевірки на плагіат магістерських. Наукові керівники відправляють документ до адміністративного відділу на перевірку, але якщо в роботі знаходять плагіат, студентів просто просять його вилучити, а не карають. До аспірантів і докторантів реально застосовують санкції Атестаційної колегії МОН, якщо у їхній кандидатській/докторській роботі знаходять плагіат після захисту. У такому випадку їхній диплом анулюється (ст. 6.5 Закону «Про вищу освіту» від 2014 року). Атестаційна колегія МОН збирається кожні два місяці. Співрозмовники згадували, що під час останньої сесії ради було анульовано два дипломи.

У підсумку, покарання за академічну недоброчесність переважно обмежуються випадками плагіату в дисертаціях і застосовуються міністерством на центральному рівні, а не самими університетами, які продовжують відігравати обмежену роль у застосуванні санкцій до студентів, які списували чи вдалися до плагіату. На цьому наголосив сам Міністр освіти у своїй промові у грудні 2014 р.: «Ми організували перевірки якості дисертацій, і факти було підтверджено. Щойно запрацює НАЗЯВО, її місією стане моніторинг плагіату, але сьогодні спокусу вдаватися до плагіату має зупинити Міністерство» (Науково-консультаційний центр, 2014).

## **В. Фактори, які створюють стимули для порушення**

### **Слабко розвинена культура доброчесності в навчанні**

Більшість людей, з якими спілкувалася оглядова команда, посилювалася на довгу традицію деяких форм списування. Розмови з викладачами та студентами також засвідчили високий ступінь толерантності університетської спільноти до плагіату. Один викладач пояснював, що «якщо студенти спроможні знайти потрібну інформацію в Інтернеті — це вже досягнення. Студент повинен отримати якісь бали» і що «коли студенти списують для виконання домашнього завдання, допомагають одне одному або купують відповіді, то зрозуміло, що вони хочуть отримати вищу оцінку».

Дослідження 2014-15 рр. щодо академічної культури української наукової спільноти також виявило, що деякі форми недоброчесності в навчанні, зокрема списування і плагіат, є настільки вкоріненими, що стали «студентською традицією» (ІРО, 2015). Тодорова припускає, що «розуміння плагіату в Україні є набагато вужчим, ніж на Заході» і що така ситуація пов'язана з «довірою до опублікованих джерел, що бере початок із радянських часів», низькою спроможністю оцінювати якість інформації та відсутність розрізнення між даними в публічному доступі та інформацією, яка є чияюсь власністю.

Більше того, наявне досить байдуже ставлення студентів до порушень інших студентів; вони також не бажають повідомляти про нього викладачам або керівництву університету. Один із студентів, з якими спілкувалася оглядова команда щодо придбання магістерських робіт, сказав, що «студенти не доносять на інших. Їм все одно. Це їхня особиста справа. А ти обираєш, що робити. Ти хочеш отримати диплом, от і все».

### **Слабка внутрішня мотивація серед студентів**

Дослідження показують, що існує зв'язок між мотивацією студентів навчатися і академічною доброчесністю (Heuser and Drake, 2011). Ті, кому вдається піти навчатися на спеціальність, яка їх справді цікавить, менше схильні до академічної недоброчесності, у той час як ті, кого цікавить лише отримання диплома, скоріш за все не докладатимуть власних зусиль до розширення знань із обраної спеціальності (Milovanovitch et al., 2015). Оцінювальний звіт, підготовлений представниками громадянського суспільства у Вірменії, констатує, що «особиста мотивація» до навчання має найсильніший негативний зв'язок із недоброчесною поведінкою студентів, після якої йдуть «мета отримати оцінку», «недостатні здібності» та відсутність «загальної мотивації». Студенти, які вдавалися до недоброчесних практик, були переважно студентами без внутрішньої мотивації до навчання (Milovanovitch et al., 2015).

В Україні абітурієнтів із слабкими загальними знаннями заохочують вибирати для зовнішнього незалежного оцінювання предмети, з яких є більший шанс отримати хороший результат, навіть якщо сам предмет їх не цікавить. Ситуація є ще складнішою для невеликих університетів, які не можуть привабити найкращих студентів. Декілька співрозмовників зазначили, що вищі навчальні заклади, які мають нижчу якість знань серед абітурієнтів, стикаються з «попитом на низькоякісну освіту» тих, хто приходить туди навчатися.

У 2015 р. близько 2000 студентів були опитані щодо причин вступу до університетів і отримали можливість вибрати декілька відповідей із 14 варіантів (Табл. 8.3). Один із цих варіантів описував внутрішню мотивацію до навчання («здобути знання і стати хорошим професіоналом»). Решта стосувалися зовнішніх причин, таких, як знаходження роботи, краща зарплата, репутація або статус, тиск батьків чи однолітків тощо. Трохи дивно, що лише 62% опитаних студентів говорили про внутрішню мотивацію до навчання, обравши відповідний варіант. Для 38% єдиною причиною здобуття вищої освіти були зовнішні мотиви. Частка викладачів, які вважали, що їхні студенти навчаються в університеті тому, що їх цікавить здобуття знань, — ще нижча, усього 43%, на думку більшості, їхні студенти послуговуються зовнішньою мотивацією (IPO, 2015).

Таблиця 8.3. **Причини, з яких студенти вступили до вищого навчального закладу**

Причина	% відповідно до студентів	% відповідно до викладачів
Бажання здобути знання і стати хорошим професіоналом	62	43
Знайти хорошу роботу легше з університетським дипломом	50	54
З університетським дипломом можна отримувати кращу зарплату	38	25
Навчання в університеті дає можливість самостійного життя	33	19
Навчатися в університеті є престижним	28	38
Бажання насолоджуватися студентським життям	16	10
Навчання в університеті — можливість поїхати за кордон	15	12
Бажання покращити соціальний статус	14	18
Наполягали батьки	9	42
Бажання уникнути військової служби	8	17
Бажання жити у великому місті	7	13
Багато друзів пішли до університету	4	18
Не потрібно ще 5 років шукати роботу	4	5
Можливість знайти супутника життя	4	4

*Джерело:* IPO (2015). Академічна культура українського студентства: основні чинники формування та розвитку, <http://iro.org.ua/uploads/96491691.pdf>

### **Зміст навчальної програми і її перевантаженість**

Опитування студентів в Україні показують, що «тиск непотрібних предметів у програмі» (32,4%) та «недостатньо часу для навчання — мені потрібно заробляти гроші» (27,9%) призводять до неналежних практик серед студентів. Навчальні програми часто перевантажені,

застарілі і не пов'язані з потребами ринку праці. В опитуванні 2013 р. студенти посилалися на «застарілі курси, які не відповідають сучасним вимогам», поганий стан аудиторій, технічного обладнання і лабораторій, перевантаженість занять і курсів, велику кількість студентів на одного викладача тощо (ERA, 2013). Низький інтерес до навчання, поєднаний із перевантаженістю програми і поганою підготовкою до іспитів стимулюють студентів (особливо тих, хто підпрацьовує) вдаватися до шахрайських практик для виконання вимог курсу. Більше того, «репродуктивне навчання», на відміну від навчання на основі компетенцій, тільки полегшує списування на іспитах, і тому воно стає ще спокусливішим для студентів.

## Г. Рекомендації

### **Усунення можливостей для зловживань**

Неодноразові твердження на центральному рівні країни про необхідність боротися з академічною недоброчесністю, разом із новим Законом України «Про вищу освіту», який явно посилається на недоброчесність у навчанні, допомагають створювати сприятливе середовище для розв'язання проблеми (див. Блок 8.2). Для досягнення викладених у Законі цілей і здійснення сподівань державної влади потрібна буде комплексна стратегія з просування академічної доброчесності. Нижче наведено рекомендації, які підтримують таку комплексну стратегію.

### **Виявлення порушень повинно стати невід'ємною частиною оцінювання студентських робіт**

Оцінювання охоплює винесення суджень про академічну успішність згідно з попередньо визначеними критеріями та виставлення відповідної оцінки (SHU, 2016). Виявлення потенційного плагіату та інших форм списування повинно стати регулярною практикою в оцінюванні навчальних досягнень. Це відповідає рекомендації Європейської мережі з забезпечення якості у вищій освіті (ENQA), за якою такі шахрайські практики мають контролюватися в рамках внутрішнього забезпечення якості. Існуючі норми вимагають контроль плагіату у високопрофільних письмових роботах, такі як магістерські та дисертації. Ми рекомендуємо українській системі забезпечення якості розширити це зобов'язання до оцінювання широкої та репрезентативної низки письмових робіт у рамках навчальних програм студентів, і це також повинно стосуватися списування.

#### Блок 8.2. Витяг із промови Міністра освіти

Окрема важлива частина діяльності Міністерства [освіти] — це боротьба з плагіатом та іншими формами академічної недоброчесності. Уперше в історії незалежної України кожна зустріч атестаційної ради Міністерства освіти і науки завершується скасуванням ступенів деяких членів наукової спільноти після знаходження в їхніх роботах плагіату. Тепер важливо заохочувати нетерпимість до академічної недоброчесності в науковій спільноті, у той же час викладаючи навички, необхідні для написання якісних наукових робіт, проведення досліджень і цитування джерел, із яких узято ідеї. Ця ініціатива має зосереджуватися не тільки на каральному аспекті академічної доброчесності, але й навчати доброчесності і заохочувати її в наших науково-освітніх установах.

*Джерело: Kvit, S. (2015), Ukrainian Education: the State of Reform, <http://kvit.ukma.edu.ua/2015/12/ukrainian-education-the-state-of-reform>*

### **Збільшення спроможностей до виявлення академічної недоброчесності**

Звіт рекомендує НАЗЯВО у співробітництві з громадськими організаціями, що активно популяризують прозорість і доброчесність в академічному середовищі, розробити інструменти з просування принципів доброчесності, включно з веб-ресурсами, плакатами, навчальними матеріалами і відео для використання в інформаційних кампаніях і навчальних курсах на рівні університетів.

Призупинити діяльність компаній, які продають курсові та дипломні роботи, складно. Їхнє витіснення в підпілля може лише збільшити ризик академічної недоброчесності. МОН має створити і підтримувати базу даних приватних компаній, що надають такі послуги. Утримання постійно оновлюваної бази даних контенту, який вони пропонують, може допомогти антиплагіатним програмам працювати більш ефективно, знаходячи відповідний оплачений контент українською і російською мовами, який може не виявлятися програмами, що використовуються у ВНЗ України.

Врешті-решт, використання спеціального програмного забезпечення має обмежений вплив, якщо воно не поєднується з іншими заходами, включно з підвищенням обізнаності науково-викладацького складу і студентства з питань плагіату, навчання адекватному посиланню на бібліографічні джерела в роботах, підтримкою консультативної ролі наукових керівників тощо. Для зменшення кількості випадків академічної недоброчесності ми, крім того, рекомендуємо регулярне спілкування наукових керівників і студентів, пильний моніторинг роботи студентів, наукові консультації, редагування та перевірку наукових робіт. Для цього ж рекомендується завершити роботу над Національним репозитарієм наукових текстів, підготовкою якого, як було поінформовано оглядову команду, займається МОН.

### **Викорінення стимулів для зловживань**

#### **Покращення правил щодо академічної недоброчесності, включення до них списування**

Правила щодо боротьби з академічною недоброчесністю слід розширити для включення низки форм академічної недоброчесності, зокрема списування, і ці правила повинні наголошувати на відповідальності як викладачів, так і студентів за їхнє дотримання. Регулювання масштабу правил слід здійснити на рівні первинного законодавства (Закону України «Про вищу освіту»), який наразі стосується тільки плагіату, але не списування. Підготовкою допоміжного законодавства має займатися МОН, але перевірка його дотримання і рекомендації щодо виконання є відповідальністю НАЗЯВО.

Більше того, ми рекомендуємо НАЗЯВО визначити ключові етапи у процесі виявлення плагіату та інших форм списування і подальшої роботи з такими порушеннями. Етапи і принципи цього процесу повинні стати обов'язковими для всіх акредитованих вищих навчальних закладів. Мають існувати чітко визначені наслідки за невиконання для університетів (наприклад, відкликання акредитації) і окремих студентів (адміністративні санкції аж до відрахування). Блок 8.3 містить приклад із Кодексу якості Британської агенції із забезпечення якості вищої освіти.

**Блок 8.3. Приклад із британського Кодексу якості для вищої освіти**

Списування виявляють різними способами, відповідними для оцінювання.

У випадку плагиату це може бути використання електронної подачі робіт і програмного забезпечення з метою виявлення збігів між змістом оцінюваної роботи та існуючим матеріалом, що допоможе у виявленні плагиату.

Заклади вищої освіти запроваджують чіткі процедури, за допомогою яких про випадки неналежних практик може повідомити будь-хто з відповідною інформацією. Ці процеси спрощують збір доказів і дають студентам, яких вважають винними у використанні неналежних практик, можливість розгляду їхнього випадку, перевірки доказів і надання пояснень чи виправлення ситуації. Результати розгляду таких справ залежать від доказів і підтримуються чіткими причинами.

Покарання за доведені випадки неналежних практик є чіткими, пропорційними і застосовуються послідовно та рівномірно для всіх. Студентам повідомляють, що деякі форми неналежних практик у певних дисциплінах можуть мати серйозні наслідки для їхніх кар'єрних перспектив — наприклад, відмову в доступі до певної професії через недоброчесність та/або неетичну поведінку. Ефективні процеси виявлення потенційних випадків і (за необхідності) покарання також можуть мати стримувальний ефект, особливо якщо потенційні наслідки неналежних практик широко повідомляються.

Студенти також повинні мати змогу оскаржувати рішення щодо неналежних навчальних практик.

*Джерело: QAA (2012), The UK Quality Code for Higher Education, <http://www.qaa.ac.uk/assuring-standards-and-quality/the-quality-code>*

**Вимога до вищих навчальних закладів створити, прийняти і просувати етичні хартії**

Кожен університет повинен бути зобов'язаний створити і прийняти хартію доброчесності, яка чітко викладає норми і стандарти поведінки академічної спільноти, із посиланням на актуальне законодавство. Хартія та її підготовка повинні включати всіх зацікавлених сторін як учасників для відчуття ними своєї відповідальності. Наявність хартії доброчесності та її відповідність мінімальним стандартам якості і комплексності (які повинна визначити НАЗЯ-ВО) мають стати обов'язковою вимогою до акредитації і переакредитації ВНЗ.

**Джерела**

- Науково-консультаційний центр (2014), Прес-конференція про антикорупційну діяльність МОН <http://scc.univ.kiev.ua/information/news/4486/>.
- Сидорчук, О. (2015), «Корупція у вишах: думки і погляди студентів» [Corruption in higher education institutions: Students' opinions and views], Громадська думка, Том. 4, Випуск. 27, Фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва, [http://dif.org.ua/uploads/pdf/1435401343\\_3596.pdf](http://dif.org.ua/uploads/pdf/1435401343_3596.pdf)
- УКМЦ (2015), Міністр освіти і науки України: Студенти й академічна спільнота повинні розпочати боротьбу з плагиатом, Український кризовий медіа-центр, Київ.
- CEDOS (2016), Порівняння 2015 і 2016: зміст навчання [Comparing 2015 and 2016: Training Content], [http://www.cedos.org.ua/uk/ranking/zmist\\_compare-16](http://www.cedos.org.ua/uk/ranking/zmist_compare-16).
- Heuser, B. L., and Drake, T. A. (2011), «Toward global academic ethics through accountability systems», in T. Bertram Gallant (ed.) *Creating the Ethical Academy*, Routledge, Abingdon.
- IPO (2015), Академічна культура українського студентства: основні чинники формування та розвитку, <http://iro.org.ua/uploads/96491691.pdf>.
- ERA (2013), Право на освіту та права освітян: теорія і практика в Україні, Європейська дослідницька асоціація, Київ, [http://www.irf.ua/files/ukr/programs/edu/ERA\\_Monitoring.pdf](http://www.irf.ua/files/ukr/programs/edu/ERA_Monitoring.pdf).
- Kvit, S. (2015), *Ukrainian Education: the State of Reform*, <http://kvit.ukma.edu.ua/2015/12/ukrainian-education-the-state-of-reform/>.

- Milovanovitch, M. et al. (2015), Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education in Armenia, Open Society Foundations, Yerevan, [http://www.osf.am/wp-content/uploads/2016/01/Integrity-report\\_final\\_en\\_12.11.2015.pdf](http://www.osf.am/wp-content/uploads/2016/01/Integrity-report_final_en_12.11.2015.pdf).
- QAA (2012), The UK Quality Code for Higher Education, <http://www.qaa.ac.uk/assuring-standards-and-quality/the-quality-code>.
- SHU (2016), Policy for the Verification of Assessment and Standardisation and Moderation or Marking, [https://students.shu.ac.uk/regulations/assessment\\_awards/VerificationofAssessmentandStandardisationandModerationofMarkingPolicy.pdf](https://students.shu.ac.uk/regulations/assessment_awards/VerificationofAssessmentandStandardisationandModerationofMarkingPolicy.pdf).
- Todorova, N. (2009), Fighting Plagiarism: Cultural Patterns and Pedagogical Implications in the EAP/ESP Context, [http://www.academia.edu/1459171/Fighting\\_Plagiarism\\_Cultural\\_Patterns\\_and\\_Pedagogical\\_Implications\\_in\\_the\\_EAP\\_ESP\\_Context](http://www.academia.edu/1459171/Fighting_Plagiarism_Cultural_Patterns_and_Pedagogical_Implications_in_the_EAP_ESP_Context).





## Розділ 9.

# Неналежне визнання навчальних досягнень у вищій освіті України

У розділі розглядається неналежне визнання навчальних досягнень, що є поширеним явищем у вищій освіті і проявляється в завищенні оцінок в обмін на платежі та послуги, виставленні студентам оцінок за роботу, виконану іншими людьми, відсутності критеріїв оцінювання та кумівстві.

Викладачі та студенти мають чіткі стимули до завищення оцінок: викладачі не бажають займатися ретельним оцінюванням, що забирає багато часу і може загрожувати їхній звичці працювати на декількох роботах одночасно, а студенти із задоволенням користуються перевагами завищених оцінок, мають слабку внутрішню мотивацію і низьке усвідомлення потреби в дотриманні норм доброчесності. Частково можливостям для зловживань сприяють непрозорі принципи і критерії оцінювання, які не повідомляються студентам.

Розділ містить рекомендації ВНЗ зробити процедури і критерії оцінювання прозорими і запровадити процедуру апеляції, функціонування якої перевірятиме відділ ВНЗ із забезпечення якості. Щоб зменшити стимули для зловживань, рекомендується переглянути методологію фінансування ВНЗ, щоб та не заохочувала завищення оцінок.

## Регуляторний і політичний контекст

Оцінювання навчальних досягнень в Україні слугує двом цілям. По-перше, воно підтверджує, що студенти виконали вимоги для отримання відповідного диплома після завершення певного циклу освіти. По-друге, воно використовується для відстежування та оцінювання прогресу з дисциплін, включених до індивідуальних навчальних планів, з метою проміжного і підсумкового контролю.

Атестація виданих дипломів регулюється на рівні первинного і вторинного законодавства. Поточне і семестрове оцінювання навчальних досягнень регулюється на рівні окремих університетів як частина внутрішніх систем контролю якості, але здійснюється відповідно до загальних принципів, викладених у реформах приєднання до Болонського процесу та Європейського простору вищої освіти (ЕНЕА). Їх коротко сформульовано у підбірці методологічних рекомендацій від МОН.

Правила оцінювання знань студентів містять інструкції щодо процесу та формату іспитів. Рекомендації з поточного та семестрового оцінювання навчальних досягнень переважно обмежуються пропозиціями з використання шкал оцінювання та накопичення балів для підсумкової семестрової оцінки. Обидва контексти оцінювання описано нижче.

### **Дипломна атестація студентів**

Закон України «Про вищу освіту» запроваджує п'ять типів дипломів у вищій освіті: молодший бакалавр, бакалавр, магістр, доктор філософії і доктор наук. Атестаційні вимоги до кожного залежать від державних стандартів вищої освіти з відповідної спеціальності. Стандарти також визначають кількість кредитів і надають опис змісту освіти у формі результатів навчання.

Крім того, Закон запроваджує принцип публічності, обов'язковий для атестації з дисциплін на всіх рівнях. Це означає, що захист повинен бути публічним, а також дозволяється його аудіо- і відеозапис. Атестація здійснюється екзаменаційною радою відповідно до правил, затверджених вченою радою університету.

Атестація зазвичай відбувається у формі письмової роботи та її усного захисту. Замість захисту атестація магістерських дипломів також може організовуватись у формі єдиного державного кваліфікаційного іспиту. Для дипломів докторів філософії атестація завжди проводиться вченою радою університету. Кандидати на здобуття ступеня доктора філософії мають право обирати вчену раду.

### **Поточне та семестрове оцінювання навчальних досягнень**

Результати поточного і семестрового оцінювання навчальних досягнень важливі для академічної кар'єри студентів у різних аспектах. Усі дипломи — бакалаврські, магістерські чи доктора філософії — мають додаток із підсумковими оцінками власників дипломів за всі відвідані ними курси. У додатку також міститься перелік курсів і кількість отриманих кредитів ECTS. Результати в рамках поточного оцінювання так само фіксуються і впливають на семестрову оцінку. Річні оцінки мають значення для накопичення кредитів і просування на шляху до підсумкової атестації.

Річні оцінки залежать від результатів поточного оцінювання упродовж навчального року, а також від річних іспитів, які можуть проводитися в різних формах залежно від курсу.

Університети можуть створювати власні навчальні програми, визначати їхній обсяг і кількість отримуваних за них кредитів, послідовність і форму їхнього викладання — тобто лекції, практичні семінари, лабораторні та індивідуальні заняття, практикуми, консультації, самостійна робота тощо, розклад занять і форми проміжного та підсумкового контролю для кожної дисципліни.

Незважаючи на потенційну різноманітність форм і підходів до оцінювання, студенти та адміністратори університетів, які відвідала оглядова команда, заявляли, що загалом викладачі дотримуються кредитно-модульної системи, запущеної як пілотний проект у 2004 р. і рекомендованої МОН у 2010 р., адже вона відповідає принципам і рекомендаціям Болонського процесу і Європейського простору вищої освіти (ЕНЕА). Іспити можуть проводитися у письмовій (тести, письмові завдання) та усній (зазвичай індивідуальна співбесіда) формах, вибір залежить від основного формату курсу (лекції, семінари, індивідуальна чи групова робота, лабораторні завдання, консультації тощо).

Незалежно від обраного формату оцінювання, у рекомендаціях МОН наголошено, що студентів мають заздалегідь інформувати про навчальні цілі та вимоги до оцінювання. Крім того, рекомендується використовувати розширену шкалу оцінювання з оцінками «відмінно», «дуже добре», «добре», «задовільно», «достатньо»; негативними оцінками є «незадовільно» та «неприйнятно». Вони повинні застосовуватися для всіх видів оцінювання, а результати фіксуватися в залікових книжках студентів та інших відповідних документах. Університетам також пропонують визначити власну систему оцінювання в нормативному документі, який має описувати, як розширена шкала відповідає бальній шкалі системи ECTS, і який максимум і мінімум балів можна отримати за різні компоненти курсу, що оцінюється (наприклад, максимальний бал — 100 за основну частину курсу та ще 20 балів за виконання додаткових вимог) (Табл. 9.1).

Таблиця 9.1. Приклад № 1 щодо зіставлення систем оцінювання

Діапазон балів за загальною шкалою оцінювання	Відповідна оцінка за розширеною шкалою
90 і вище	відмінно
80 – 89	дуже добре
65 – 79	добре
55 – 64	задовільно
50 – 54	достатньо
35 – 49	незадовільно
1 – 34	неприйнятно

Джерело: Рекомендація МОН № 1-9/119 від 26 лютого 2010 р.

Оскільки п'ятибальна шкала досі використовується МОН для визначення студентів, які мають право на стипендію, рекомендації міністерства визначають як система оцінювання трансформується у традиційну п'ятибальну шкалу (Табл. 9.2).

Таблиця 9. Приклад № 2 щодо зіставлення систем оцінювання

Оцінка за розширеною шкалою	Еквівалент за п'ятибальною шкалою
відмінно	5
дуже добре	4,5
добре	4
задовільно	3,5
достатньо	3
незадовільно	2
неприйнятно	1

Джерело: Рекомендація МОН № 1-9/119 від 26 лютого 2010 р.

## А. Опис порушення і ризиків для доброчесності

Неналежне визнання відбувається, коли відповідальний за оцінювання ставить студенту вищі оцінки, ніж на те заслуговує його робота, або умисно не визнає досягнення здібного студента, очікуючи на особисту вигоду.

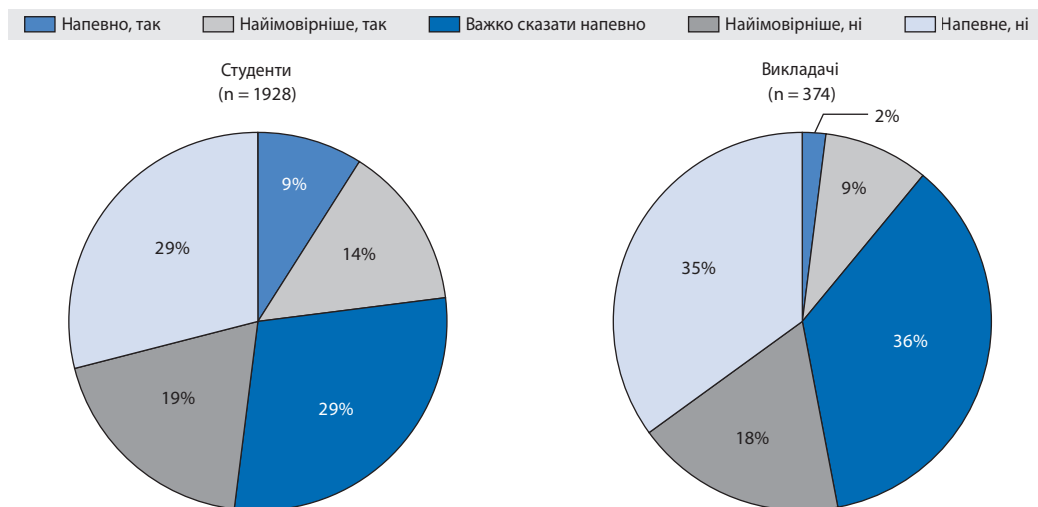
Визнання досягнень на основі заслуг є наріжним каменем довіри до освіти — довіри до якості дипломів та її здатності підтримувати успішність, зберігати рівність та гарантувати доброчесність викладацького складу (Milovanovitch et al., 2015). Студенти та їхні родини очікують, що за успішне навчання вони отримають високі оцінки, а за погане — нижчі. Потенційні роботодавці повинні бути впевнені, що кандидат із дипломом університету справді здобув усі знання та навички за програмою курсу. Університети мають вірити в якість дипломів, які пред'являють випускники інших університетів, коли влаштовуються викладачами або вступають на програму вищого рівня. Міжнародна репутація системи вищої освіти в Україні залежить від того, чи віритимуть іноземні колеги у якість українських університетських дипломів. Довіра усіх цих зацікавлених сторін опиняється під загрозою, якщо оцінювання навчання та його досягнень є упередженим і залежить від інших факторів, а не від особистих заслуг студента.

### Оцінки в обмін на платежі та послуги

Найпоширеніше джерело ризику для результатів оцінювання в Україні — це оплата в обмін на оцінки за завдання, курсові та дипломні роботи.

Веб-портал Profrights.org надає інформацію про 33 повідомлених порушення (станом на 18 серпня 2016 р.) під час іспитів у вищих навчальних закладах у 2015 та 2016 рр. Усі випадки, про які повідомляють на цьому порталі, перевірені згідно з офіційними джерелами, такими як оголошення і рішення відповідних органів. Однак схоже, що такі дані відображають лише невелику частину загального обширу проблеми. У нещодавньому дослідженні академічної культури в Україні зроблено висновок, що несправедливе або обтяжене хабарами оцінювання стосується половини студентів і викладачів країни (Рис. 9.1).

Рисунок 9.1. **Відповіді студентів і викладачів на запитання «Чи трапляються випадки хабарів в обмін на оцінку на вашому факультеті?» (%)**



Джерело: IPO (2015), Академічна культура українського студентства: основні чинники формування та розвитку, <http://iro.org.ua/uploads/96491691.pdf>

Шляхом інтерв'ю, фокус-груп і збору письмових свідчень під час відвідувань команда з оцінювання доброчесності збрала розповіді про оцінювання навчальних досягнень із використанням хабарів. Ця інформація підтверджує результати опитувань і вказує на

професійне середовище, в якому маніпуляція результатами оцінювання є поширеною практикою (Блок 9.1).

Студенти часто є ініціаторами пропонування вигод за оцінки. Більш як половина (55%) із 445 студентів та 41 викладачів (51%) в опитуванні 2015 р. про академічну культуру в Україні заявили, що ініціатива давати хабарі виходить від студентів (Табл. 9.3).

Таблиця 9.3. Розбивка відповідей на запитання, хто є ініціатором хабарів за оцінку

Варіант відповіді	% студентів, які обрали відповідь	% викладачів, які обрали відповідь
Здебільшого студенти	55	51
Іноді студенти, іноді викладачі	31	37
Здебільшого викладачі	14	12

*Джерело:* IPO (2015), Академічна культура українського студентства: основні чинники формування та розвитку, <http://iro.org.ua/uploads/96491691.pdf>

У деяких ситуаціях платежі вимагають, не визнаючи (можливо) справжні досягнення студентів. Наскільки це поширена практика — у своїй статті міркує міністр освіти Сергій Квіт (2014-2016 рр.). У публікації в *University World News* 25 жовтня 2013 р. він (тоді ректор Києво-Могилянської академії) написав: «Раніше хабарі платили за те, щоб потрапити до університетів; тепер їх платять, щоб студенти там залишилися. Складання заліку коштує в середньому 50 гривень, а успішний захист курсової роботи — 2000 грн. (245 дол. відповідно до обмінного курсу того дня)» (Kvit, 2013).

Ця форма корупції, коли всі студенти повинні сплатити ту саму суму, щоб зробити ще один крок до диплома, виникає з ініціативи університету або викладача. Така практика незаконна, крім випадків обумовлення в національному законодавстві або опублікованому статуті самого університету (на час оцінювання відповідних положень не існувало). Тут ми бачимо випадок відкладення належного визнання, оскільки студенти не складуть залік чи іспит, якщо не заплатять, хоч би вони на це заслуговували. Здібний студент, який не заплатить, не складе іспит і буде відратований, у той час як набагато менш гідний студент, який має менший обсяг знань чи який не доклав надєжних зусиль, щоб їх здобути, складе іспит і залишиться в університеті.

**Блок 9.1. Приклади оцінювання навчальних досягнень із використанням хабарів**

У багатьох університетах затверджується стандартна шкала платежів для певних дисциплін або по всьому навчальному закладу — наприклад, фіксована сума за «трійку», подвійна за «четвірку» і потрійна за «п'ятірку». Деякі університети вимагають платежі у доларах або євро. В одному з університетів найдорожчий іспит для складення — кримінальне право (800 доларів). Суми платежів можуть бути прихованими (їх ніде не записують, а натомість про них повідомляють викладачі або інші студенти) чи відкритими. У трьох національних університетах Києва преїскуранти цін за заліки, письмові роботи, відсутність на заняттях тощо можна знайти на дверях деканату.

Викладачі Києво-Могилянської академії (одного з дуже небагатьох університетів в Україні, який має репутацію високих стандартів доброчесності) розповідали, як їхні колеги з інших університетів не могли повірити, що тут за оцінки не платять, і постійно намагалися дізнатися, скільки потрібно заплатити за складання іспитів.

У деяких університетах викладачі просять студентів заплатити за іспит у формі подарунків, часом дуже дорогих. Це робиться для того, щоб викладачів не побачили безпосередньо під час отримання ними грошей.

В іншому університеті викладачам повідомляли, які оцінки ставити якому студенту, що змушує зробити висновок про хабарі, які бере адміністрація для забезпечення хороших оцінок усім чи окремим студентам.

Плата за оцінки є особливо актуальною для студентів-заочників, мало досліджуваної групи, у якої не можна контролювати відвідування занять.

Відмова платити хабарі може подовжити час, потрібний для отримання ступеня доктора філософії, з 3-4 до 10-15 років.

Аспіранти повинні дарувати подарунки, щоб забезпечити собі наукового керівника. Після затвердження той часто очікує послуг від аспіранта, наприклад, написання наукових статей, що публікуватимуться під іменем керівника. Університет, у якому навчається аспірант, зазвичай очікує від нього надання різних неоплачуваних послуг, таких як читання лекцій і семінарів замість відсутніх викладачів або виконання перекладів. Кандидатські дисертації підлягають процедурі передзахисту, де аспірант представляє результати свого дослідження і відповідає на питання інших науковців, причому аспірант після завершення повинен за власний кошт накрити стіл. Після передзахисту наукова робота з виправленнями потрапляє до трьох експертів, які є професорами у відповідній галузі досліджень. Очікується, що дисертація буде супроводжуватися подарунками для отримання сприятливих експертних відгуків. Відтак аспіранти повинні отримати дату захисту у відповідній вченій раді; щоб не надто довго чекати, їм рекомендують щось подарувати голові ради. Далі потрібно знайти двох опонентів для захисту. Якщо опоненти, які відповідають критеріям, живуть в іншому місті, аспірант має оплатити їм дорогу, готель і вечірні розваги. Усі опоненти очікують на традиційний «конверт із грошима» і щедрий святковий стіл після захисту.

Українська аспірантка, яка написала статтю до журналу *Politico*, розповіла, що їй довелося покласти 200 доларів усередину кандидатської дисертації, щоб її науковий керівник прийняв роботу; одна студентка мусила заплатити 300 доларів, щоб скласти державний іспит; ще один студент почувався зобов'язаним платити 50 доларів за кожну отриману оцінку.

*Джерела: Приклади зі свідчень або результатів фокус-груп, отриманих командою з оцінювання доброчесності під час польової роботи, а також із письмових оповідей; Mendel, I. (2016), «In Ukraine's universities, trading bribes for diplomas», Politico, <http://www.politico.eu/article/trading-bribes-for-diplomas-in-ukraines-universities-taxes-transparency-education-corruption/>.*

Гроші — не єдина форма «платежів» за позитивне оцінювання навчальних досягнень. Викладачі також можуть приймати подарунки, корисні послуги або інші вигоди від студентів. Наприклад, очікувати від студентів придбання книг або дисків викладача чи відвідування додаткових занять (за які викладач отримує додаткову оплату), щоб отримати оцінку. Появляється остання форма «платежу» тим, що, мовляв, викладач не може помістити всю інформацію в лекції, тому потрібно заплатити трохи більше, щоб отримати додаткові знання. Крім того, оцінки студентам оголошують під час цих додаткових оплачуваних занять; на звичайних заняттях оцінки не повідомляють.

Опитування студентів у 2015 р. підтвердило таке: 29% студентів сказали, що особисто дарували подарунки викладачам, а 22% надавали послуги викладачам чи купували пропонувані ними освітні матеріали та книжки (Сидорчук, 2015). Послуги можуть бути такими: будівництво гаражу для викладача, заміна поламаних деталей у його машині, купівля спортивного інвентарю чи лабораторного обладнання, купівля матеріалів для ремонту університету (фарби, лінолеуму, плінтусів тощо) і забезпечення канцтоварами, яких не вистачає на факультеті, наприклад, офісним папером (ІПО, 2015).

### **Оцінки за фальшиве авторство**

Як уже зазначалося у Розділі 8, фальшиве авторство — це практика приписування собі неналежного авторства роботи. Від 20% до третини студентів купують курсові та дипломні роботи в інших і позначають їх викладачу як власну роботу. Це, без сумніву, є порушенням доброчесності — списуванням і плагіатом — з боку відповідних студентів. До цього додається неналежне визнання навчальних досягнень, якщо викладач знає, що роботу було куплено, але все ж ставить студенту хорошу оцінку. Не проводячи прості базові перевірки — наприклад, порівняння з попередніми роботами студента, — які покажуть, чи було куплено цю роботу, викладач стає спільником, який умисно перебільшує досягнення студента.

Систематичних доказів частоти випадків, коли викладачі знають, що роботи куплені, але виставляють за них оцінки студенту, немає. У деяких обставинах спільництво викладача є очевидним — наприклад, коли викладачі заохочують студентів купувати дипломні чи екзаменаційні роботи, які вони написали самі. Як нам розповіли під час відвідувань, це поширена практика. Студенти також повідомляють, що викладачі пропонують за окрему плату письмові роботи, написані кимось іншим, за які обіцяють поставити високу оцінку.

Фальшиве авторство як форма студентського списування — і очевидне бажання викладачів його ігнорувати — особливо поширене для деяких дисциплін. Відсоток студентів, які заявили, що їхні роботи, подані на оцінювання, завжди чи зазвичай були результатом їхньої власної роботи, становить 77% у медицині, від 60 до 70% у природничих, економічних і соціальних науках, від 50 до 60% у гуманітарних і технічних науках, але менше як 50% у транспорті, педагогіці, сільському господарстві, праві і будівництві (найнижчий результат — 35%) (ІРО, 2015). 48% у педагогіці та 47% у праві особливо турбують. Це професії, де доброчесність і знання предмета є особливо важливими.

### **Заочне оцінювання**

Деякі студенти, яких називають «привидами», отримують оцінки за письмові роботи, які вони не подавали, та за курси, які не відвідували, зазвичай завдяки хабарам або кумівству. Оглядова команда не отримала доступу до систематичних доказів такої практики з опитувань чи адміністративних джерел. Ті, з ким ми зустрічалися на місцях, навели нам такі приклади:

- викладачі отримують список прізвищ від декана факультету, і їм кажуть, що студенти у списку повинні отримати найкращі оцінки, навіть якщо вони ніколи не відвідують заняття і не здають письмових робіт;
- студенти не відвідують заняття протягом семестру, приходять тільки на сесію, але все одно отримують мінімальні позитивні оцінки;
- студенти інколи ходять на заняття після вступу, але згодом «завершують» навчання за допомогою оплати, а не відвідування;
- студенти, які номінально навчаються в одному університеті на стаціонарі, насправді є студентами-заочниками у двох університетах, причому обидва видають їм дипломи;
- відсутні студенти десь працюють чи мають власний бізнес.

### **Використання службового становища для отримання кращих оцінок**

Використання службового становища має місце в ситуації, коли людина зловживає своїм впливом на процес прийняття рішень на користь третьої сторони в обмін на відданість, гроші або будь-які інші матеріальні чи нематеріальні переваги (Council of Europe, 1999; AALEP, 2015). Студенти в Україні можуть отримати користь від зв'язку з важливим адміністратором



університету або чиновником місцевого управління освіти і отримувати більше визнання, ніж вони заслуговують (високі оцінки за погану роботу, дипломи, незважаючи на відсутність на заняттях). Наприклад, це досить поширена практика серед дітей у родинях, коли батьки працюють у тому самому навчальному закладі освіти («учительські династії»). Як зазначив представник студентства під час відвідувань, викладач у такому випадку міркуватиме: «Звичайно, якщо це син мого колеги, я не буду до нього надто прискіпуватися».

## **Б. Фактори, які створюють можливості для порушення**

### ***Неадекватні системи оцінювання і забезпечення якості***

Практики, описані в цьому розділі, частково пояснюються трьома взаємопов'язаними недоліками: відсутність адекватних критеріїв оцінювання знань студентів і їхніх навчальних досягнень; відсутність прозорості в результатах оцінювання; неефективні механізми внутрішнього забезпечення якості.

Гарантування належного визнання навчальних досягнень ґрунтується на прозорих принципах оцінювання студентської успішності, які є однаковими для всіх вищих навчальних закладів, зрозумілими для всіх студентів і застосовуються справедливо і послідовно. У вищій освіті України використовується спільна шкала оцінювання за відсутності спільних принципів, критеріїв чи рекомендацій щодо оцінювання, які допомогли б університетам вирішити, яка оцінка є відповідною для певної ситуації.

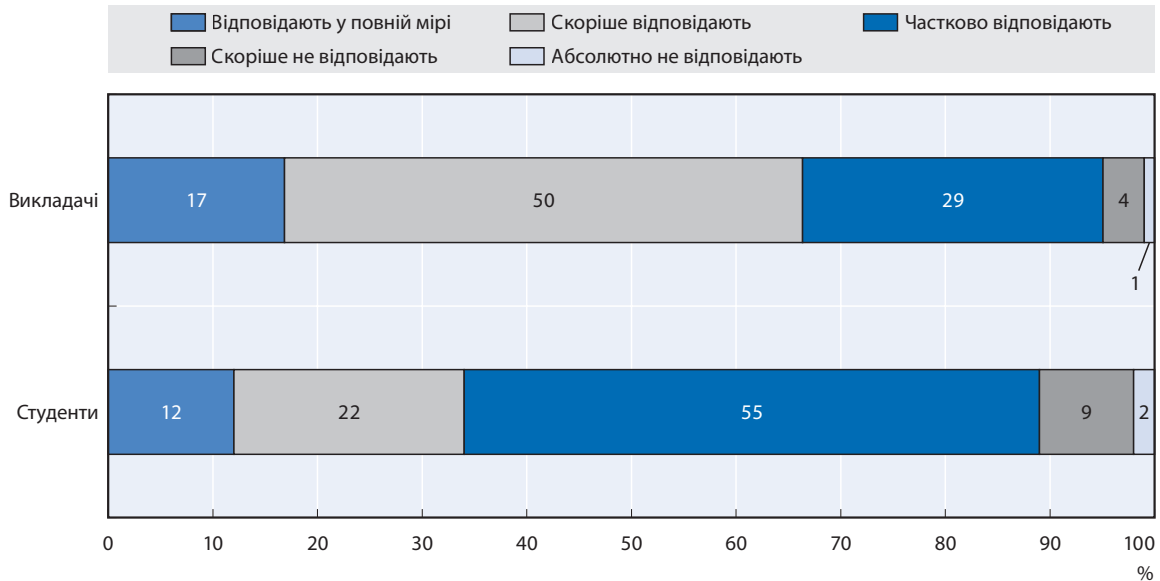
Студенти і викладачі визнають, що оцінювання не є надто надійним. Приблизно третина викладачів і дві третини студентів стверджують, що оцінки не відображають «реальних знань» студентів або відображають їх лише частково.

Зобов'язання повідомляти оцінки та критерії оцінювання студентам немає. Згідно з відгуками, отриманими оглядовою командою, оцінки нечасто пояснюють та обговорюють зі студентами. Деякі університети дозволяють студентам проводити заняття за відсутності викладача і виставляти оцінки однокурсникам. Для дипломів вищого рівня виставлення оцінок ще більш неструктуроване і навіть потенційно довільне: наприклад, оцінювальній команді повідомили, що стандартних вимог до магістерської роботи не існує.

Процедури оскарження для студентів у випадку неналежної оцінки є загалом неадекватними, а часом їх узагалі немає. Навіть коли апеляції дозволяються, шанси успішної апеляції дуже низькі, оскільки студентам не розкривають критеріїв оцінювання та якості. У дослідженні 2011 р. з моніторингу якості освіти в Україні лише 6 із 110 університетів повідомили, що надали доступ до даних про критерії оцінювання та іншої інформації, яку можуть використовувати студенти для оцінювання якості пропонованих програм (Бабін та ін., 2011). Там, де існує інформація про критерії, правила і процедури оцінювання, вона не є публічною (Tutko and Naumov, 2014). Без розкриття критеріїв оцінювання, відсутності обов'язку розкриття та аргументації оцінок студентам і реальної системи оскарження викладачі у вищій освіті України цілком вільні ставити студентам будь-які оцінки на власний вибір, створюючи відкрите для зловживань середовище.

Рисунок 9.2. **Сприйняття викладачами і студентами надійності результатів оцінювання на своїх факультетах**

Запитання: «Чи трапляється так, що оцінки студентів не відображають їхніх реальних знань? Часом студент із хорошими знаннями може отримати погану оцінку і навпаки. На вашу думку, якою мірою результати оцінювання студентів на вашому факультеті відповідають їхнім реальним знанням?»



Джерело: IPO (2015). Академічна культура українського студентства: основні чинники формування та розвитку, <http://ipo.org.ua/uploads/96491691.pdf>

Ухвалення і запровадження стандартів забезпечення якості може покращити практики оцінювання, якими послуговуються українські університети. Закон України «Про вищу освіту» від 2014 р. передбачає створення подвійної системи внутрішнього і зовнішнього забезпечення якості, згідно з якою відповідальність за якість буде поділена між університетами і новоствореним Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО), що перебере на себе функції Акредитаційної комісії (British Council, 2015). Цей намір відповідає рекомендаціям Європейської асоціації із забезпечення якості у вищій освіті (ENQA) про зосереджене на студентах навчання, викладання і оцінювання, яких дотримуються в усьому Європейському Союзі (Блок 9.2), і які, за загальними очікуванням, повинна ухвалити НАЗЯВО.

За умови такого запровадження критерії і процедури оцінювання стануть частиною циклу забезпечення якості в університетах, а вони, у свою чергу, підлягатимуть зовнішній інспекції — з боку НАЗЯВО, громадськості та самих студентів. Однак Україна наразі є далекою від виконання цих стандартів і рекомендацій. На час оцінювання НАЗЯВО ще не почала свою роботу, а ВНЗ повідомляли про свою незгоду з деякими положеннями (British Council, 2015). Як іноді згадувалося під час відвідувань у рамках цього оцінювання, університетів непокоїть питання втрати автономії.

**Блок 9.2. Рекомендації Європейської асоціації із забезпечення якості у вищій освіті щодо орієнтованого на студента навчання, викладання і оцінювання**

Рекомендації ENQA вимагають такого:

- Публікувати заздалегідь критерії і метод оцінювання, а також критерії виставлення оцінок
- Оцінювання має дати змогу студентам продемонструвати, якою мірою було досягнуто очікуваних результатів навчання
- Студенти отримують відгуки, які за необхідності пов'язуються з порадами щодо процесу навчання
- Де це можливо, оцінювання здійснюється більше ніж одним екзаменатором
- Правила оцінювання враховують пом'якшувальні обставини
- Оцінювання є послідовним, справедливо застосовується до всіх студентів і здійснюється відповідно до заявленої процедури
- Існує офіційна процедура для студентських оскаржень.

*Джерело: ENQA (2009), Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, [http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ESG\\_3edition-2.pdf](http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ESG_3edition-2.pdf)*

**Оплата навчання і вартість поразки**

Сила впливу на навчальні результати полягає не лише в засвідченні знань і вмінь екзаменованих. Результати оцінювання також можуть мати відчутні фінансові наслідки для студентів та їхніх родин, оскільки вони є ключовими у визначенні вартості навчання. Студенти, які не дотягують до певного середнього бала, можуть втратити місце на бюджеті і потрапити до категорії студентів-контрактників або їм доведеться перевестися до іншого університету чи спеціальності, щоб надалі навчатися на бюджеті. Крім того, студенти, які не навчаються на бюджеті, але бажають досягти порогу успішності, який вимагається для переведення з контракту на бюджет, мають сильний стимул дослухатися до вимог щодо фінансових чи нематеріальних внесків в обмін на сприятливі оцінки. Згідно з даними опитування, 41% респондентів вказали, що головною причиною, з якої вони складають іспит, є забезпечення державного фінансування свого навчання або уникнення відрахування (ІРО, 2015).

**Неналежний контроль відвідування**

Деякі з найбільш кричущих випадків неналежного визнання навчальних досягнень стосуються студентів-«привидів». За українським законодавством, студенти, відвідування занять якими є нижчим за певну межу, мають бути відраховані та не отримують дипломів. Однак команди з оцінювання доброчесності повідомили, що загальної, універсальної системи документування та моніторингу відвідування в українських університетах не існує; деякі університети взагалі до недавнього часу не контролювали відвідування, тому відсутність «привидів» не помічали. МОН має намір вимагати в університетів суворішого контролю відвідування в рамках покращення забезпечення якості; якщо це робити ефективно, цю лазівку можна закрити.

**Толерування купівлі дипломів студентами заочної/дистанційної форм навчання**

Команда з оцінювання доброчесності не знайшла загальнодержавних норм чи контролю, який би вимагав від студентів-заочників доказів навчання чи досягнення певних стандартів перед отриманням дипломів. Студенти, які навчаються на стаціонарі, повідомляли команди, що їх ображає та легкість, з якою такі студенти отримують дипломи, навіть коли

в університеті існують певні правила — зазвичай сплачуючи заздалегідь за певну кількість онлайн-лекцій, які їм не потрібно навіть проходити, та/або подаючи курсові і дипломні роботи, які вони могли й не писати самі.

### **«Усі це роблять»**

Одне з питань у дослідженні, що згадується в цьому розділі, — що саме мотивує студентів «купувати» оцінки. Більше ніж 1 з 5 студентів (21,7%) назвали як причину або одну з причин «усі це роблять, а я чим гірший(а)?» Це може бути дуже потужним фактором, особливо коли студент перебуває під тиском викладача робити те, що «роблять усі»; 1 із 5 студентів як причину або однієї з причин назвали «викладач наполягає на важливості дати хабар».

Схоже, що у багатьох (чи навіть переважній більшості) українських університетів глибоко вкорінена культура корупції, і щойно вона добре укоріниться, людям стає усе важче — як студентам, так і викладачам — виступати проти неї. Ускладнює ситуацію використання аргумента «усі це роблять», щоб переконати інших приєднатися до корумпованого братства, яке зацікавлене у поповненні своїх і без того немаленьких лав; а якщо хтось сумнівається, чи дійсно «усі це роблять», дізнатися про це немає можливості — адже ті, хто вдається до корумпованих практик, зобов'язані це заперечувати.

## **В. Фактори, які створюють стимули для порушення**

### **Вплив низької зарплатні, декількох робіт і часових обмежень**

Ті, хто викладає в українській вищій освіті, у середньому отримують набагато менше, ніж працівники з вищою освітою в інших секторах національної економіки, та в середньому менше, ніж викладачі університетів у країнах ОЕСР. Щодо офіційної зарплати, то фінансова ситуація університетських викладачів в Україні трохи краща, ніж учителів у доуніверситетській освіті. Початкова зарплата у вищій освіті приблизно у 1,3 рази вища, ніж зарплата шкільного вчителя у середині кар'єри, а найвища можлива зарплата у 1,2 рази вища, ніж на початку роботи в університеті (Табл. 9.4). Однак ці зарплати все одно значно менші, ніж у тих, хто працює на повний робочий день і має вищу освіту. Нові викладачі в університетах заробляють лише 40% від середньої зарплати в галузі фінансів і страхування, половину середньомісячної зарплати в наукових і технічних професіях і на 30% менше, ніж державні службовці. Навіть за наявності найвищої офіційної зарплати працівники університетів заробляють менше, ніж будь-яка з професійних категорій, включених до Табл. 9.4, і приносять додому суму, меншу за середній дохід типового українського домогосподарства у 2015 р.

На відміну від учителів шкіл і дитячих садків, викладачі університетів не мають компенсаційних платежів за додаткову діяльність. Як уже згадувалося, поєднання таких платежів може значно підвищити дохід. Єдиний варіант для підвищення стандартів життя — додати до базової зарплати підробітки, які можуть включати, наприклад, платні консультації, репетиторство, написання підручників, кураторство та редагування публікацій, збір коштів і роботу в громадських організаціях.

Даних про активність українських університетських викладачів у цьому напрямі немає. Однак усі викладачі, з ким оглядова команда зустрілася під час відвідувань, брали участь у сторонній діяльності для отримання додаткового доходу, у багатьох випадках на додачу до декількох посад на власних факультетах. Один вражаючий приклад — старший викладач в одній із областей, яку відвідала оглядова команда. Вона завідувала дослідницькою частиною, проводила заняття та виконувала адміністративні обов'язки в університеті, а також викладала в іншому університеті, займалася репетиторством, працювала над підручником і оцінювала пропонувані підручники для видавництва.

Таблиця 9.4. **Співвідношення початкової та найвищої зарплати з додатковими компенсаціями у викладачів і заробітків працівників на повний робочий день із вищою освітою в Україні (2016 р.)**

Опис	Грн	Співвідношення зарплати вчителів в середині кар'єри і інших зарплат в освітньому секторі	Співвідношення початкової зарплати у вищій освіті і інших зарплат в освітньому секторі	Співвідношення найвищої зарплати у вищій освіті і інших зарплат в освітньому секторі
<b>Місячний дохід у сфері освіти</b>				
Зарплата вчителя в середині кар'єри (1)	2 334	1,0	1,3	1,8
Початкова зарплата у вищій освіті (2)	3 057	0,8	1,0	1,4
Найвища зарплата у вищій освіті (3)	4 313	0,5	0,7	1,0
	Грн	Співвідношення зарплати вчителів в середині кар'єри і зарплат в обраних секторах	Співвідношення початкової зарплати у вищій освіті і зарплат в обраних секторах	Співвідношення найвищої зарплати у вищій освіті і зарплат в обраних секторах
<b>Середній місячний дохід працівників з вищою освітою у (4):</b>				
Фінансах і страхуванні	9 858	0,2	0,3	0,4
Науці і технічній сфері	7 291	0,3	0,4	0,6
Державній службі, включаючи оборонну сферу	5 134	0,5	0,6	0,8
Промисловість	5 524	0,4	0,6	0,8
<b>В середньому по обраних секторах</b>	<b>8 575</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>
Середній дохід домогосподарств у 2015	5 232	0,4	0,6	0,8

1. Перша категорія, або 15 років досвіду.
2. 15-й розряд у тарифній сітці
3. 20-й розряд у тарифній сітці
4. Дані за січень-червень 2016 р.

*Джерела:* Розраховано на основі даних у (2014), дані про доходи домогосподарства взяті з <https://ukrstat.org/en>; використано положення Наказу Кабінету Міністрів № 102 від 15 квітня 1993 р., зі змінами та доповненнями; Наказу Кабінету Міністрів України № 1298 від 30 серпня 2002 р.; Наказу Кабінету Міністрів України № 373 від 23 березня 2011 р.; Наказу Міністерства освіти і науки України № 557 від 26 вересня 2005 р., зі змінами та доповненнями № 991 від 17 серпня 2016 р.

Практика роботи на декількох посадах здається настільки поширеною, що додаткові доходи, які викладачі в підсумку отримують, уже могли стати чимсь на кшталт «компенсаційного платежу» — додаткового прибутку, який робить таку діяльність більш привабливою, незважаючи на недоліки (Kaufman and Hotchkiss, 2005), такі як низька базова ставка та невпевненість у майбутньому через тимчасові контракти (від 1 до 7 років). Деякі інтерв'ю з новими університетськими викладачами під час відвідувань дають змогу зробити висновок, що, вирішуючи податися на вакансію в університеті і після цього приймаючи пропозицію роботи, молоді випускники усвідомлюють свої перспективи заробітку та ще до прийняття рішення розраховують, що зможуть покращити свою фінансову ситуацію за рахунок підробітків. Один із наслідків такої практики — у викладачів завжди не вистачає часу. Робота на декількох посадах дає додатковий дохід і, можливо, відчуття самореалізації, але забирає багато часу і може призводити до конфлікту вимог (ILO, 2004 та Блок 9.3).

Нестача часу через «багатозадачність» впливає на здатність викладачів українських університетів виконувати деякі професійні обов'язки, зокрема належним чином готуватися до лекцій, регулярно оновлювати їх згідно з актуальними розробками у відповідній галузі, а також надавати консультації студентам. Під час відвідувань студенти повідомляли, що їхні викладачі часто читають лекції з аркуша, причому їхній зміст не змінюється роками, як можна переконатися, переглянувши конспекти попередніх поколінь студентів, що зараз використовуються як основа для підготовки до іспитів. Така практика не дивує. Після написання лекції «з аркуша» від викладачів не вимагають додаткової підготовки, і читати їх може будь-хто — асистент чи навіть студент, що звільняє викладачеві час для іншої діяльності, яка приносить додатковий дохід.

**Блок 9.3. Наявність декількох робіт у викладачів східноєвропейських університетів**

У більшості східноєвропейських країн, які пройшли огляд ОЕСР щодо політики вищої освіти у 2008 р. (Хорватія, Чехія, Естонія, Польща та Російська Федерація), наявність у викладачів декількох робіт була серйозною проблемою. Викладачі з цих країн часто працювали у більш ніж одному закладі вищої освіти, щоб компенсувати низьку зарплату. Зазвичай вони працювали на повний робочий день у державному університеті і на неповний — в одному або декількох інших університетах (часто приватних). Така ситуація у Польщі, наприклад, призвела до багатьох проблем, більшість з яких є актуальними і для інших країн Східної Європи. У той час як можливість працювати на декількох роботах допомогла уникнути масової втечі викладачів з університетів у пошуках вищої зарплати у 1990-ті рр. і допомогла швидкому зростанню сектора приватної вищої освіти, існували і значні недоліки. Наявність у викладача декількох робіт негативно позначалося на якості викладання та досліджень: викладання ставало більш одноманітним, а дослідницька діяльність — досить поверховою.

*Джерела: Kwiek, M. (2003), «Academe in transition: Transformations in the Polish academic profession», <http://www.policy.hu/kwiek/HE%20Kwiek%202003.pdf>; OECD (2008), Tertiary Education for the Knowledge Society: Volume 2, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264046535-en>*

Нестача часу через наявність декількох робіт також впливає на оцінювання знань, переданих на лекціях та іншими шляхами. Належне оцінювання та іспити вимагають часу для підготовки, проведення і перевірки результатів. Виставлення низьких і навіть непрохідних оцінок студентам може створити потребу в додаткових іспитах, навчальній підтримці та читанні лекцій, або ж і підготовці нових питань та екзаменаційних матеріалів — а все це забирає час. Завищення оцінок — ефективний спосіб страхування від таких випадків.

**Політичні стимули до завищення або заниження оцінок**

Під час відвідувань команда з оцінювання доброчесності чула в одному з університетів, що МОН вимагає від викладачів оцінювати роботу студентів в аудиторії згідно з певним розподілом оцінок, що обмежує кількість студентів, які можуть отримати високі оцінки за один іспит. Якщо високі результати показує більший за дозволений відсоток студентів, деяким доведеться поставити нижчі оцінки, ніж вони заслуговують. Подальші дослідження встановили, що існують певні обмеження чи навіть тиск на виставлення оцінок викладачами університетів. Деякі застосовуються на загальнодержавному рівні, а інші передбачені внутрішніми інструкціями університетів, і певні з них можуть призводити до завищення чи заниження оцінок залежно від обставин.

Серед обмежень чи того, що сприймається як обмеження на загальнодержавному рівні, є такі документи:

- Наказ Кабінету Міністрів України № 882 від 12 липня 2004 р. Цей наказ пов'язує надання та підвищення державної стипендії з отриманням певних оцінок (ці оцінки з 2004 р. декілька разів змінювалися). На практиці його застосування призводить до заниження оцінок, оскільки університетам потрібні достатньо великі фонди для виплати всіх стипендій: Міністерство, яке надає бюджет, та ректори університетів, які регулярно стикаються з його нестачею, мають спільний інтерес в обмеженні запитів на стипендіальний фонд. Положення цього наказу також можуть сприяти упередженому чи незаслуженому визнанню навчальних досягнень безпринципних викладачів, яким не вистачає грошей, або викладачів під тиском безпринципних і бідних університетів. Студент «у немилості» — наприклад, той, який не хоче платити, щоб отримувати стипендію, — може бути її позбавлений, причому



студент, якому сприяють (наприклад, той, хто платить) може отримувати завищені оцінки і забрати стипендію, яку втратив студент який «впав у немилість».

- Лист МОН № 1/9-119 від 26 лютого 2010 р. Він рекомендує університетам слідувати нормальному розподілу оцінок, як це проілюстровано в таблиці оцінювання у ранній версії Посібника користувача ECTS (Європейської кредитно-трансферної системи). Однак ця рекомендація не має правоустановчої сили; скоріш за все, її не було схвалено через зміну українського уряду в 2010 р., а пізніші версії Посібника користувача ECTS відмовилися від пропозицій нормального розподілу оцінок як передумови міжнародного трансферу кредитів. На практиці така рекомендація — якщо її вважають юридично зобов'язальною — може призвести до завищення або заниження оцінок студентів викладачами залежно від того, скільки у їхній групі сильних або слабких студентів.
- Наказ МОН № 689 від 13 червня 2012 р. Цей наказ пов'язує акредитацію навчальних програм університетів з отриманням щонайменше 50 % студентів хороших чи відмінних оцінок і щонайменше 90 % студентів позитивних оцінок за іспити. Намір цієї законодавчої норми — забезпечувати якість. Але практичний вплив полягає в заохоченні викладачів завищувати оцінки деяким студентам, якщо чесне оцінювання не надає університету можливості досягти порогових значень для акредитації.
- Відповідно до існуючих норм, державне фінансування університетів враховує мінімальне співвідношення студентів і викладачів у пропорції 12:1. Якщо пропорція стає нижчою, фінансування відключають. З цієї причини в багатьох університетах викладачів інструктують або попереджають не виставляти студентам такі низькі оцінки, що вимагатимуть відрачування. І як наслідок — незаслужене визнання навчальних досягнень.

Обмеження або тиск на університетському рівні можуть бути різними. Нижче наведено приклади, зафіксовані під час кабінетних досліджень та відвідувань на місцях:

- Приватний університет надає студентам, які добре навчаються протягом року, знижку на оплату навчання в наступному навчальному році. Оскільки забагато знижок негативно вплинуть на фінанси університету, його керівництво інструктує викладачів ставити не більше ніж 15% студентів «відмінно», приблизно 40% — «добре» і десь 30% — «задовільно». У результаті наявне неналежне виставлення оцінок, але, не будучи обізнаними про реальний розподіл студентів за здібностями, важко сказати, чи в цьому випадку переважає завищення чи заниження оцінок.
- Деякі університети вважають студентів, які навчаються на бюджеті, надто важливими з фінансової точки зору, щоб дозволити їм не скласти іспити та піти з навчального закладу. Якщо так трапиться, під час наступної акредитації університету звільнені бюджетні місця буде скорочено. Єдиний вихід у такому випадку — щоб до університету прийшли інші студенти, які займуть звільнені місця, а деяким закладам освіти привабити студентів легше, ніж іншим (див. також Розділ 6). У певних університетах студенти, які навчаються на бюджеті, можуть взагалі нічого не робити, якщо вони платять за всі іспити. Результат — незаслужене визнання навчальних досягнень.
- Деякі університети вважають студентів, які навчаються на контракті (їх ще називають «контрактники»), надто важливими з фінансової точки зору, щоб дозволити їм не скласти іспити та піти з навчального закладу. Студенти-контрактники особливо цінні для фінансів університету, якщо вони навчаються на престижних спеціальностях, таких як право і економіка; ці студенти можуть сплачувати за навчання більше, ніж його реальна вартість, щоб субсидувати менш престижні, але важливі спеціальності з високою вартістю, наприклад, фізику і хімію. Результат — незаслужене визнання навчальних досягнень.



- Іноземні студенти також важливі для фінансів деяких університетів. Дані з відвідувань на місцях дають змогу зробити висновок, що вони часто платять стільки ж у доларах США, скільки українські студенти у гривнях. Університети, яким пощастило привабити таких студентів, робитимуть усе можливе, щоб вони не пішли. Результат — незаслужене визнання навчальних досягнень.
- Остання причина, з якої викладачі державних університетів не бажають ставити непрохідні оцінки студентам, які на це заслуговують, — та що, в такому випадку вони зобов'язані організувати перездачі і готувати до них студентів, а час, який вони на це витрачають, не оплачується. Результат — незаслужене визнання навчальних досягнень. У приватних університетах може траплятися протилежна ситуація. Вищезгаданий приватний університет, який пропонує знижки на оплату за відмінне навчання, дозволяє студентам, які не склали підсумкових іспитів наприкінці року, скласти їх ще раз за умови сплати ними повної їхньої вартості.

## Г. Рекомендації

### **Усунення можливостей для зловживань**

#### **Забезпечення прозорості у виставленні оцінок і можливостей для оскарження**

Закон України «Про вищу освіту» від 2014 р. стверджує, що функції Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти повинні охоплювати запровадження публічно доступних критеріїв прийняття рішень відповідно до стандартів забезпечення якості та рекомендацій, визнаних Європейським простором вищої освіти. У Законі наведено рекомендації ENQA щодо зосередженого на студентах навчання, викладання і оцінювання. Тепер необхідно здійснити наступні дії щодо їх запровадження.

По-перше, від кожного університету слід вимагати публікації бажаних результатів навчання і критеріїв успішності для кожного року або семестру кожної програми, яку він пропонує. Бажані навчальні результати повинні бути об'єктивними, а не суб'єктивними. Вони мають містити інформацію про те, що студенти повинні знати і вміти робити. Критерії успішності дадуть викладачам можливість судити, чи було досягнуто результатів навчання і якою мірою; ці критерії повинні бути чіткими і комплексними.

По-друге, для кожного року або семестру кожної запропонованої програми університет повинен бути зобов'язаний публікувати використовувані критерії оцінювання. Звичайно, ці критерії мають бути пов'язані з бажаними результатами навчання і критеріями успішності програми. Студенти повинні мати змогу ознайомлюватися з критеріями оцінювання і розуміти, що вони повинні зробити, щоб отримати вищу оцінку за шкалою. Критерії оцінювання також повинні чітко визначати, де пролягає межа між достатньою кількістю знань, щоб залишитися на курсі, і настільки малим їхнім обсягом, щоб студент заслуговував на відрахування. Студенти розумітимуть, яким чином оцінюють їхню роботу, а критерії створять належну основу для боротьби з несправедливим виставленням оцінок.

По-третє, 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.

По-четверте, слід звернути увагу на студентів, які отримують незаслужено високі оцінки завдяки корупційним платежам, послугам чи стосункам. Один із способів подолання завищених оцінок — надання незалежного і конфіденційного каналу для студентів, щоб ті могли повідомляти про порушення за наявності доказів незаслужених оцінок: наприклад, коли високі

оцінки отримують студенти, які не відвідували заняття або купили курсову роботу. Такий канал може існувати в самому університеті, а його моніторинг повинна здійснювати зовнішня установа, така як уповноважений із прав людини.

**Неналежне визнання навчальних досягнень як пріоритет у роботі ефективного органу із забезпечення якості**

Коли ефективний орган із забезпечення якості у вищій освіті почне працювати, його оцінювання університетів повинно охоплювати пошук таких ознак низької якості, потенційно пов'язаних із неналежним визнанням навчальних досягнень:

- а. неадекватна організація оцінювання студентів (див. першу рекомендацію в цьому розділі);
- б. суперечки між студентами і викладачами щодо оцінок, які не вирішуються чи вирішуються неналежним чином;
- в. відсутні студенти: асесори можуть перевірити списки відвідування в університеті та дізнатися про випадки, коли студенти складали іспити або отримували дипломи без відвідування належної кількості занять;
- г. студенти-заочники (на дистанційному навчанні), які отримують оцінки, що не відповідають їхній роботі;
- д. списування і плагіат, які, незважаючи на свою очевидність, не були виявлені або покарані;
- е. екзаменаційні або курсові роботи, схожі на підготовлені за межами університету або неналежно оцінені;
- є. тісні зв'язки між викладачами університету і студентами, які можуть впливати на оцінки;
- ж. недостатнє надання відгуків студентам, неспроможність залучити представників студентства до діяльності або неухважність до студентських скарг.

Ця агенція повинна валідувати внутрішні процедури, які використовують ВНЗ для виставлення оцінок, включно з механізмами забезпечення доброчесності в оцінюванні.

Звіти про університети та навчальні програми мають бути публічно доступними. Керівництво і викладачі університетів повинні мати право коментувати проекти звітів і пропонувати фактичні уточнення або кращі формулювання, однак ні університети, ні члени ради НАЗЯВО не мають права приховувати результати оцінювання чи перешкоджати їх публікації.

**Викорінення стимулів для зловживань**

**Усунення політичних стимулів до завищення або заниження оцінок**

Деяка урядова політика, запроваджена в попередньому десятилітті, більше не потрібна, а зацікавлені сторони загалом вважають її такою, що обмежує оцінки, які можна виставляти студентам. Жодна з цих норм наразі не є актуальною, і ми рекомендуємо їх скасувати. Зокрема, оглядова команда рекомендує анулювати (1) Наказ 2004 р.; (2) Лист МОН 2010 року; та (3) Наказ МОН 2012 р.

- Наказ 2004 р., який пов'язує державні стипендії з отриманням певних оцінок, наразі є загалом неактуальним. З 2015 р. Український центр оцінювання якості освіти (УЦОЯО) розподіляє місця на бюджеті серед абітурієнтів із найкращими результатами ЗНО. Припускається, що УЦОЯО також вирішує, які зі студентів, що отримали бюджетні місця, входять у 75% найкращих і повинні отримувати стипендії, крім оплаченого державою навчання. Це усуне потребу університетів приймати чи повторно приймати рішення з надання стипендій на основі середнього бала, поки студенти навчаються в університеті. Університетські оцінки є набагато менш цінними і надійними, а також набагато відкритішими до маніпуляцій,

ніж рішення УЦОЯО на основі результатів 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 (який має визначити МОН). Більше того, наказ суперечить ст. 62.4 Закону України «Про вищу освіту», який не посилається на оцінки і просто стверджує: «Розмір стипендіального фонду вищого навчального закладу повинен забезпечувати виплату навчальних стипендій мінімум двом третинам і не більше ніж 75% студентів-бюджетників, які навчаються на стаціонарі [...], не враховуючи осіб, які отримують додаткову фінансову допомогу».

- Наказ МОН від 2012 року не виконав свою функцію забезпечення якості освіти. Кількість студентів, які отримують високі оцінки, може бути підтвердженням якості тільки коли ці оцінки ґрунтуються на послідовних, об'єктивних та доступних для верифікації стандартах оцінювання. Але в реальності це не так. Натомість наказ заохочує завищення оцінок на певних навчальних програмах і в деяких університетах.
- Крім того, було б корисно змінити (1) норми, які так тісно пов'язують фінансування університетів із кількістю студентів, що викладачам не рекомендують відраховувати тих, хто явно на це заслуговує, та (2) норми, які позбавляють додаткової оплати викладачів, що готують студентів до перездачі іспитів, які вони не склали з першого разу. У 2016 році МОН представило модель фінансування для вищої освіти, пропонуючи під час розподілу ресурсів враховувати ширшу низку факторів, наприклад вибір студентів, тип і значущість вищого навчального закладу тощо (МОН, 2016). Рекомендується продовжувати працювати над цією моделлю і здійснити її пілотний запуск.
- Врешті-решт, Міністерство має запровадити норми, які допомагають гарантувати відповідність додаткової діяльності працівників у ВНЗ їхнім первинним обов'язкам перед університетом, а також що вона не відбувається коштом належної передачі та оцінювання знань. Для того щоб бути справедливими та ефективними, регулювання зовнішнього працевлаштування потрібно пов'язати з підвищенням оплати праці викладачів, які працюють у державних університетах.

### **Джерела**

- Бабін, І., Гриневиц, Л. М., Лікарчук, І. Л. (2011), Аналітична доповідь про стан моніторингу якості освіти в Україні, Центр тестових технологій та моніторингу якості освіти, Київ.
- Держстат (2014), Доходи населення, Державна служба статистики України, Київ, <https://ukrstat.org/en>
- МОН (2016), Нова модель фінансування університетів [Presentation of the New Model of Financing of Universities], Ministry of Education and Science of Ukraine, <http://mon.gov.ua/content/080616-nova-model-finansuvannya-universitetiv.pptx>.
- Сидорчук, О. (2015), «Корупція у вишай: думки і погляди студентів» [Corruption in higher education institutions: Students' opinions and views], Громадська думка, Том. 4, Випуск. 27, Фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва, [http://dif.org.ua/uploads/pdf/1435401343\\_3596.pdf](http://dif.org.ua/uploads/pdf/1435401343_3596.pdf)
- AALEP (2015), «Trading in Influence», Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union, <http://www.aalep.eu/trading-influence>.
- British Council (2015), «Higher education in Ukraine: Briefing paper», British Council of Ukraine, Kyiv, [http://www.britishcouncil.org/sites/default/files/ukraine\\_he\\_briefing\\_paper.pdf](http://www.britishcouncil.org/sites/default/files/ukraine_he_briefing_paper.pdf).
- Council of Europe (1999), «Criminal law convention on corruption», European Treaty Series, No. 173, Council of Europe, Strasbourg, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f3f5>.
- ENQA (2009), Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, European Association for Quality Assurance in Higher Education, Helsinki, [http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ESG\\_3edition-2.pdf](http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ESG_3edition-2.pdf).

- ILO (2004), «Multiple job-holding», Information Sheet No. WT-19, International Labour Organisation, Geneva, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_169672.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_169672.pdf).
- IPO (2015), Академічна культура українського студентства: основні чинники формування та розвитку [Academic Culture of Ukrainian Student Community: Primary Factors of Formation and Development], Institute for Education Development, Kyiv, <http://iro.org.ua/uploads/96491691.pdf>.
- Kaufman, B. E., and Hotchkiss, J. L. (2005), «Education, Training, and Earning Differentials: The Theory of Human Capital», Chapter 7, in *The economics of the labor market*. Harcourt College Publishers, San Diego.
- Kvit, S. (2013), «Ukraine: A parallel higher education world», *University World News Global Edition*, Issue 293, <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20131023125453378>.
- Kwiek, M. (2003), «Academe in transition: Transformations in the Polish academic profession», *Higher Education*, Vol. 45, Kluwer Academic Publishing, pp. 455-476, <http://www.policy.hu/kwiek/HE%20Kwiek%202003.pdf>.
- Mendel, I. (2016), «In Ukraine's universities, trading bribes for diplomas», *Politico*, Brussels, <http://www.politico.eu/article/trading-bribes-for-diplomas-in-ukraines-universities-taxes-transparency-education-corruption/>.
- Milovanovitch, M. et al. (2015), *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education in Armenia*, Open Society Foundations, Yerevan.
- OECD (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society: Volume 2*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264046535-en>.
- Profrights.org (2016), Усі порушення [All Violations (database)], [https://profrights.org/all\\_breaches](https://profrights.org/all_breaches).
- Tutko, M., and Naumov, V. (2014), «Quality assurance systems in Polish and Ukrainian higher education: A comparative analysis», *Studia Humanistyczne AGH*, Vol. 13, <http://journals.bg.agh.edu.pl/STUDIA/2014.13.1/human.2014.13.1.117.pdf>.

## *Додаток 9.А1*

### *Посилання на нормативні акти*

Наказ Кабінету Міністрів України № 882 від 12 липня 2004 року.

Наказ Міністерства освіти і науки України № 689 від 13 червня 2012 року.

Методичні рекомендації Міністерства освіти і науки України № 1-9/119 від 26 лютого 2010 року.

Посилання, процитовані як джерела до таблиць:

Таблиці 9.1 і 9.2:

Методичні рекомендації Міністерства освіти і науки України № 1-9/119 від 26 лютого 2010 р.

Таблиця 9.4:

Положення Наказу Кабінету Міністрів України № 102 від 15 квітня 1993 року, зі змінами та доповненнями.

Наказ Кабінету Міністрів України № 1298 від 30 серпня 2002 року.

Наказ Кабінету Міністрів України № 373 від 23 березня 2011 року.

Наказ Міністерства освіти і науки України № 557 від 26 вересня 2005 року, зі змінами та доповненнями № 991 від 17 серпня 2016 року.



## Додаток А.

### Огляд методології

#### Підхід та концептуальні запитання

Огляди доброчесності в освітніх системах створені для підтримки урядів і зацікавлених сторін шляхом надання доказів і аналізу прогалин у політиці, що надають учасникам освітнього процесу стимули і можливості вдатися до зловживань — таких як списування, неналежне визнання навчальних досягнень, неналежне користування коштами, фаворитизм у підборі персоналу. Такі огляди під неналежними практиками в освіті мають на увазі практики, що походять із факторів, які створюють стимули для проблемної поведінки серед учасників освітнього процесу та відкривають можливості для такої поведінки, а разом призводять до зловживань, або ж порушень доброчесності (OECD, 2012; Milovanovitch, 2013, 2015).

Про порушення доброчесності можуть повідомляти нові установи, органи публічної підзвітності та аудиту чи неурядові організації. Опитування громадської думки надають докази частоти, з якою відбуваються ці порушення на думку суспільства. Огляди доброчесності також покладаються на відвідування на місця та бесіди із зацікавленими сторонами і громадянським суспільством. Докази отримують через фокус-групи та інтерв'ю із зацікавленими сторонами та учасниками освітнього процесу, а їхню достовірність визначають, звертаючи увагу на частоту і взаємну відповідність повідомлень. Докази, отримані шляхом оцінювання доброчесності, використовуються для аналізу та покращення існуючої політики, а не розслідувань, і не намагаються вказати на окремі порушення.

Цей аналітичний підхід керується чотирма питаннями, які формують структуру оглядового звіту:

1. У чому полягає порушення? Відповіді наведено в підрозділі А кожного розділу, що описує саме порушення доброчесності.
2. Як воно відбувається? Відповіді наведено в підрозділі Б кожного розділу, який описує фактори та недоліки існуючої політики, що створюють можливості для порушення.
3. Чому воно відбувається? Відповіді наведено в підрозділі В кожного розділу, який описує фактори та недоліки, які створюють стимули для порушення.
4. Що можна зробити для його запобігання? Відповіді наведено в підрозділі Г кожного розділу, який надає рекомендації.

#### Процес огляду

Процес оцінювання покладається на кабінетні дослідження, візити на місцях та спілкування із зацікавленими сторонами в державі з метою валідації результатів та визначення варіантів для належних подальших дій. Для цього виконується певна послідовність кроків, розподілених на три етапи.



Етап 1 присвячений збору початкової вибірки порушень для огляду та переліку проблем із доброчесністю, які будуть аналізуватися під час огляду. Цей етап передбачає початковий візит та призначення національного координатора і відповідної організації (зазвичай це Міністерство освіти або підзвітна йому установа), формування оглядової команди, підготовки плану відвідувань на місцях і надання початкової вибірки даних та інформації. Останнє включає переклад документації офіційною мовою оглядового звіту.

Етап 2 складається з детального аналізу порушень на основі кабінетних досліджень і відвідувань на місцях, а також підготовки першого варіанта оглядового звіту, за винятком рекомендацій. Під час другого етапу оглядова команда відвідує країну (див. Додатки Б і В), після чого продовжується постійне надання даних та інформації для підтримки подальшого аналізу.

Етап 3 охоплює валідацію аналізу зацікавленими сторонами у країні, розробку рекомендацій та складення остаточного варіанта огляду доброчесності. Цей етап передбачає організацію валідаційного семінару із зацікавленими сторонами та національними експертами, а також інформаційну зустріч для представлення фінального звіту.

Пропонований огляд ґрунтується на методології «Доброчесність освітніх систем» (Integrity of Education Systems (INTES)), розробленій Михайлом Міловановичем. Цей звіт є результатом кабінетних досліджень; відвідувань п'яти областей України у жовтні-листопаді 2015 р.; семінару в Києві (березень 2016 р.) для оприлюднення початкових результатів широкому загалу зацікавлених сторін і обговорення шляхів розв'язання ключових проблем; консультацій з ОЕСР і органами державної влади.

### **Джерела**

- Milovanovitch, M. (2013), «Understanding Integrity, fighting corruption: What can be done?», in Transparency International Global Corruption Report: Education, Routledge, New York, pp. 232-239, <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/04/Global-Corruption-Report-on-Educaton-ENG.pdf>.
- Milovanovitch, M. et al. (2015), Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education in Armenia, Open Society Foundations, Yerevan, [http://www.osf.am/wp-content/uploads/2016/01/Integrity-report\\_final\\_en\\_12.11.2015.pdf](http://www.osf.am/wp-content/uploads/2016/01/Integrity-report_final_en_12.11.2015.pdf).
- OECD (2012), Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Serbia, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179646-en>.

## *Додаток Б.*

### *Склад оглядової команди ОЕСР*

#### **Міхайло Мілованович (Центр прикладної політики)**

Міхайло Мілованович — аналітик освітньої політики та доброчесності в освіті. Він також є засновником Центру прикладної політики — неприбуткової організації, що займається питаннями доброчесності та запобігання корупції в освіті. Мілованович є автором і співавтором оглядів і тематичних аналізів освітньої політики в Центральній Азії, Східній Європі, Латинській Америці, країнах Близького Сходу і Північної Африки. Його поточна робота стосується стандартів доброчесності та боротьби з корупцією в освіті, а також моніторингу і модернізації викладання навичок у професійно-технічній освіті. Він є членом Південноєвропейської економічної асоціації, а в 2013 р. був стипендіатом Етичного центру Едмонда Дж. Сафрі в Гарвардській юридичній школі. Раніше Мілованович працював політичним аналітиком у Директораті ОЕСР з питань освіти і навичок та координатором освітньої співпраці зі Східною Європою від імені федерального уряду Австрії та в рамках Пакту стабільності Південно-Східної Європи.

#### **Тінде Ковач-Церовіч (Белградський університет)**

Тінде Ковач-Церовіч — професор з освітньої психології та освітньої політики в Белградському університеті. Працювала міністром (2008-2012 рр.) і заступником міністра освіти (2001-2004 рр.) в Сербії, де керувала реформами в галузі початкової та середньої освіти, очолила процес євроінтеграції в освіті й була головною контактною особою програм міжнародної допомоги для освітньої галузі в Сербії. Вона почала перше оцінювання доброчесності в освітній системі Сербії (що проводилося ОЕСР). Тінде Ковач-Церовіч допомагала запровадженню в Сербії інклюзивної освіти з метою інтегрування дітей із вразливих груп у загальну освіту, була відповідальною за ухвалення стандартів професії вчителя та запровадила першу магістерську програму з освітньої політики в регіоні. Вона також брала участь у створенні та початку діяльності Фонду освіти ромів і працювала консультантом у декількох міжнародних організаціях. З 2007 по 2015 р. Тінде була членом ради з питань освіти в Open Society Foundations.

#### **Керолайн Макреді (Caroline Macready Consulting)**

Керолайн Макреді — власник і директор компанії «Caroline Macready Consulting» (Велика Британія). Консультує з питань шкіл, професійно-технічної та вищої освіти у Великій Британії і за кордоном, зокрема щодо оцінювання результатів освіти, підвищення якості та систем освіти і управління освітніми установами. Керолайн Макреді є автором звітів ОЕСР та ОЕСР спільно зі Світовим банком щодо освітньої політики в Казахстані, Чилі, Колумбії та на Канарських островах, а також розвитку людського капіталу в Центральній Азії, Східній

Європі та на Південному Кавказі, країнах Близького Сходу та Північної Африки. Вона є автором публікації «Хто їде, куди і чому?», редагує розділ про освіту в Альманаху Вітакера щороку з 2010 р. З 1988 по 2006 р. Керолайн працювала на відповідальних посадах у різних урядових установах Великої Британії, включно з департаментами освіти, працевлаштування та внутрішніх справ. У Департаменті освіти вона займалася розробкою політики і законодавства для вищої і середньої освіти, консультувала міністрів і представляла уряд Великої Британії у міжнародних переговорах.

### **Катерина Обвінцева (ОЕСР)**

Катерина Обвінцева працює політичним аналітиком у Директораті ОЕСР з питань освіти і навичок. Раніше працювала у проекті ОЕСР, що підтримував уряд України в розробці реформ для зміцнення конкурентоспроможності країни у пріоритетних галузях. У рамках цього проекту Катерина переважно працювала над розвитком навичок в Україні, а саме: дослідженням прогалин у навичках для сільського господарства та відновлюваної енергетики.

### **Мюріель Пуассон (МІПО-ЮНЕСКО)**

Мюріель Пуассон керує командою дослідників у міжнародному інституті з планування освіти (МІПО-ЮНЕСКО). Вона також є менеджером проекту Інституту з етики і корупції в освіті. Мюріель відповідає за дослідження і навчальну діяльність із широкої низки тем, таких як використання відкритих даних про освіту, дослідження витрат державного бюджету, етичні кодекси для вчителів та шахрайські практики в академічному середовищі. Мюріель Пуассон провела навчання для більш ніж 2000 осіб щодо створення та використання діагностичних інструментів для оцінювання порушень у використанні освітніх ресурсів, а також створення і запровадження стратегій для покращення прозорості та підзвітності в освітній галузі. Надає технічну допомогу з питань планування прозорості та доброчесності, а також керує інформаційною платформою ETICO, яка збирає інформацію та відомості про заходи, пов'язані з питаннями прозорості і підзвітності в освіті. Мюріель Пуассон є автором і співавтором багатьох статей і книг, зокрема, публікації «Корумповані школи, корумповані університети — що можна зробити?».

### **Ендрю МакКвін (ОЕСР)**

Ендрю МакКвін працює політичним аналітиком у Директораті ОЕСР з питань освіти та навичок. До роботи в ОЕСР керував командою політичних аналітиків у Директораті економічної політики федерального департаменту Канади з працевлаштування і соціального розвитку. Його робота в департаменті стосувалася широких системних проблем, які впливають на освіту після середньої школи в Канаді, способах досягнення федеральних цілей у галузі освіти та навичок, а також розвитку попиту на навички на ринку праці. До роботи у федеральному уряді Канади працював викладачем в Університеті штату Теннессі в Нешвіллі.

## Додаток В.

### Інформація про візити

Відвідування закладів в Україні відбувалися з 26 жовтня по 6 листопада 2015 р., а початкові результати оцінювання доброчесності обговорювалися на валідаційній зустрічі із національними та регіональними представниками освітнього загалу 15 і 16 березня 2016 р.

Відповідно до підходу, використаного в попередніх оцінюваннях доброчесності і оглядах освітньої політики від ОЕСР, відбір місць, організацій і осіб ґрунтувався на методах детермінованої вибірки. Зокрема, рішення щодо вибірки приймалися з урахуванням таких умов:

- збалансований географічний розподіл (з вилученням деяких територій України через ризики конфлікту);
- баланс між візитами у столиці, обласних центрах і менших населених пунктах;
- регіони з різним рівнем економічного розвитку;
- міські та сільські навчальні заклади;
- успішні та неуспішні заклади;
- заклади всіх рівнів освіти;
- усі групи учасників і зацікавлених сторін освітнього процесу: посадовці — організатори (включно з викладачами та адміністраторами) — отримувачі (учні, студенти і батьки);
- різні рівні управління (центральний — регіональний — місцевий);
- дотичні галузі, за умови актуальності (наприклад, роботодавці);
- міжнародні партнери;
- представники громадянського суспільства.

Оглядова команда ОЕСР зустрілася з більш ніж 200 співрозмовниками в Києві, Полтаві, Львові, Одесі та Житомирі, а також у сільській місцевості поблизу деяких із цих міст. Команда відвідувала навчальні заклади дошкільної, початкової/середньої, професійно-технічної та вищої освіти, інститути післядипломної педагогічної освіти, а також приватні навчальні заклади. Учасники команди проводили зустрічі з представниками влади, відповідальними за освіту на загальнодержавному і місцевому рівнях (райони і області), а також із організаціями, що здійснюють моніторинг національної освітньої системи (наприклад, Український центр оцінювання якості освіти, Державна інспекція навчальних закладів, Інститут модернізації змісту освіти, представники Федерації роботодавців). Врешті-решт, відбулося багато зустрічей із батьками, учнями, студентами та громадськими організаціями. Візити завершилися підсумковим звітуванням у Міністерстві освіти і науки України.

Переважає більшість відвідувань навчальних закладів відбулася у формі паралельних зустрічей із учителями, директорами/регіональними адміністраторами і студентами/учнями, щоб представники цих груп не впливали одні на одних, використовуючи принципи

авторитету, субординації та/або колегіального тиску. Повну програму візитів подано в наступному розділі.

## Програма візитів

<b>Понеділок, 26 жовтня 2015 р., м. Полтава і Полтавська область</b>	
09:30 - 12:45	Група 1: відвідування сільської школи Адміністрація Вчителі Учні
09:30 - 12:45	Група 2: відвідування обласного Інституту післядипломної педагогічної освіти Адміністрація Директори шкіл Шкільні вчителі Вихователі дитсадків
14:00 - 16:30	Відвідування педагогічного університету Ректор Викладачі Представники студентства
17:00 - 18:30	Громадська організація, що займається питаннями корупції, активізації громадянського суспільства та моніторингу державної політики
<b>Вівторок, 27 жовтня, Київ</b>	
09:30 - 11:30	Група 1: відвідування національного університету Заступник ректора Викладачі Студенти
09:45 - 11:30	Група 2: відвідування національного університету Ректор Викладачі Студенти
12:00 - 13:00	Комітет Верховної Ради України з питань освіти і науки Голова комітету
13:30 - 14:30	Зустріч із незалежною громадською організацією, що займається аналізом політики у вищій освіті
14:30 - 16:00	Зустріч із асоціацією студентського самоврядування
16:30 - 18:00	Зустріч із незалежною громадською організацією, що займається політичними дослідженнями та аналізом
<b>Середа, 28 жовтня, Київ</b>	
09:00 - 10:30	Група 1: відвідування комунального дитсадка Директор Вихователі Група 2: зустріч із Асоціацією керівників шкіл України
11:00 - 12:30	Відвідування спеціалізованої середньої школи (ліцею) Директор Вчителі
<b>Середа, 28 жовтня, Львів</b>	
19:00 - 21:00	Зустріч із незалежною консультативною групою з освітньої реформи, створеною на підтримку Міністерства освіти і науки
<b>Четвер, 29 жовтня, м. Львів і Львівська область</b>	
09:00 - 13:00	Відвідування сільської школи

	Директор Вчителі
14:30 - 15:30	Група 1: зустріч з міським управлінням освіти Група 2: зустріч із професійним об'єднанням директорів шкіл Група 3: зустріч у Львівському обласному управлінні освіти
15:30 - 17:30	Зустріч із батьківськими організаціями
18:00 - 20:00	Зустріч із громадською організацією, яка має досвід у сфері реформ фінансування освіти в Україні
<b>П'ятниця, 30 жовтня 2015, Львів</b>	
09:30 - 11:30	Зустріч в обласному інституті післядипломної педагогічної освіти Шкільні вчителі Директори шкіл Адміністрація Викладачі інституту
11:30 - 13:00	Зустріч із незалежним об'єднанням вчителів
14:30 - 16:30	Відвідування національного університету Ректор Викладачі Адміністрація університету Студенти
17:00 - 19:00	Група 1: зустріч із громадською організацією, що займається децентралізацією в освіті Група 2: зустріч із представником організації, що займається державним управлінням і аудитом освітніх установ
<b>Субота, 31 жовтня, Одеса</b>	
13:00 - 14:30	Зустріч із активістами, що займаються питаннями освіти
<b>Понеділок, 2 листопада, Одеса</b>	
09:30 - 11:30	Відвідування спеціалізованої школи (гімназії) Директор Вчителі
13:30 - 15:30	Відвідування педагогічного університету Адміністрація Викладачі Студенти
16:00 - 17:30	Зустріч із громадською організацією, що займається моніторингом антикорупційної політики в державному секторі
<b>Вівторок, 3 листопада, Одеса</b>	
09:30 - 11:30	Відвідування обласного інституту вдосконалення вчителів Адміністрація інституту Шкільні вчителі Директори шкіл
12:00 - 14:00	Зустріч в Одеському обласному управлінні освіти
<b>Середа, 4 листопада, м. Житомир і Житомирська область</b>	
10:00 - 11:00	Зустріч у Житомирському обласному управлінні освіти
11:15 - 13:00	Відвідування міської загальноосвітньої школи Директор Вчителі Учні
14:00 - 16:00	Відвідування педагогічного університету

ДОДАТОК В. ІНФОРМАЦІЯ ПРО ВІЗИТИ

	Ректор Викладачі Студенти
<b>Середа, 4 листопада, Київ</b>	
10:00 - 12:30	Група 1: зустріч в Українському центрі оцінювання якості освіти Група 2: зустріч в Інституті модернізації змісту освіти
14:00 - 16:00	Зустріч на тему реформи держзакупівель із представниками Проектного офісу Національної ради реформ
<b>Четвер, 5 листопада, Київ</b>	
09:30 - 11:00	Зустріч із батьківськими організаціями
11:00 - 13:00	Група 1: відвідування приватної школи Власник школи Вчителі Група 2: зустріч з представником Федерації роботодавців України Група 3: зустріч з представником Федерації металургів України
14:00 - 15:00	Зустріч у Міжнародному фонді «Відродження»
15:00 - 16:00	Група 1: зустріч із Державною акредитаційною комісією Група 2: зустріч із громадською ініціативою, що займається питаннями освіти ромів Група 3: зустріч із громадською організацією, що займається бюджетними і соціально-економічними дослідженнями
<b>П'ятниця, 6 листопада, Київ</b>	
09:30 - 11:00	Дебрифінг у Міністерстві освіти і науки Заступник міністра Департамент вищої освіти Департамент середньої і дошкільної освіти
11:00 - 12:30	Зустріч з представником Державної інспекції навчальних закладів
14:00 - 16:00	Зустріч із місцевими українськими експертами Антикорупційної мережі ОЕСР у Східній Європі та Центральній Азії