



Ірина Орлова

Реформа освіти в Україні

Протягом двадцяти років незалежності система української освіти практично не реформувалася. Основними недоліками цієї системи залишаються обмежена автономія навчальних закладів, неефективність державного фінансування та корупція. Всі ці проблеми пов'язані між собою і призводять до погіршення якості освіти.

Щоб підвищити якість освіти і зробити наші навчальні установи конкурентоздатними як на внутрішньому, так і на міжнародному ринках, необхідно розширити їхню автономію. Після цього, в певній мірі, можна очікувати більш ефективне використання коштів, оскільки навчальні заклади зможуть оптимізувати свій штат і не утримувати надлишковий персонал / площі. Потрібно також усунути передумови для розвитку корупції, зокрема, не створювати для цього такі стимули, як, наприклад, вступні іспити до ВНЗ і розширення числа пільг при вступі до навчальних закладів.

У 2010 році до програми економічних реформ Президента увійшла і реформа освіти. Метою реформи є посилення конкурентоспроможності української освіти. Реформа планувалася як комплексна і стосується всіх рівнів освіти – від дошкільної до вищої. Дошкільну освіту реформатори зробили обов'язковою, починаючи з п'ятирічного віку, та «ущільнили» дитячі садочки, збільшивши кількість місць у них. У середню освіту були введені нові стандарти, що стосуються, в основному, вивчення іноземних мов. Такі проблеми середньої школи, як недостатня кількість (або відсутність) комп'ютерів і обладнання, а також недостатня забезпеченість шкільним транспортом, поки ще вирішені не були. При цьому окреслилася тенденція до скорочення кількості шкіл, що є виправданим рішенням за наявної демографічної ситуації. Реформування вищої освіти виявилось найбільш складним процесом. Закон «Про вищу освіту» досі прийнятий не був, бо існувало кілька законопроектів, деякі з яких викликали протести або були розкритиковані експертами. Один із законопроектів був доопрацьований і, нарешті, схвалений Кабінетом Міністрів наприкінці 2012 року. Тим не менше, за відсутності нового закону в період дії програми реформ відбулися зміни, основні з яких стосуються правил вступу до ВНЗ, розширення категорій пільговиків і модифікації держзамовлень. Деякі з них оцінюються як позитивні, але є й негативні тенденції.

У чому основні недоліки нашої системи освіти?

Українська система освіти зазнала дуже незначних змін за двадцять років незалежності країни. Основними недоліками цієї системи залишаються: недостатня автономія навчальних закладів, неефективність державного фінансування та корупція. Як показано нижче, всі ці проблеми взаємопов'язані. Крім того, держава, як і раніше, жорстко контролює і регулює систему і є основним «постачальником» освіти. Лише 11% українських студентів навчаються у приватних ВНЗ і 0,5% школярів – у приватних школах. Приватна альтернатива в секторі освіти має бути присутня і не може пригнічуватися державою, як це відбувається останнім часом в Україні.

Основними недоліками освіти в Україні є обмежена автономія навчальних закладів, неефективність державного фінансування і корупція

Однак питання навіть не в тому, скільки у нас приватних освітніх установ, тому що тільки сама приналежність до приватного чи державного сектора не є індикатором якості. Наприклад, одні з найкращих у світі університетів – Оксфордський і Кембриджський – є державними, але при цьому користуються широкою автономією. Можна навіть сказати не широкою, а найширшою, оскільки Великобританія лідирує серед європейських держав за ступенем автономії університетів – про це свідчить нещодавнє дослідження University Autonomy in Europe II, яке було проведено Європейською Асоціацією Університетів¹. У США державні університети мають меншу автономію, ніж приватні. Не дивно, що кращі університети в США є як раз приватними, наприклад, Гарвардський і Єльський. 13 із топ-20

¹http://www.eua.be/Libraries/Publications/University_Autonomy_in_Europe_II_-_The_Scorecard.sflb.ashx

університетів світу – це університети США, і цікаво, що всі ці 13 університетів є приватними, тобто користуються більшою автономією. Розглядати світовий досвід можна і далі, але це вже було зроблено цілою низкою вчених, які у своїх дослідженнях показують, що кореляція між автономією навчальних закладів і якістю освіти (вимірювана міжнародними рейтингами) існує. Не дарма тенденція до надання більшої автономії університетам в останнє десятиліття отримала глобальне поширення, зокрема в таких країнах, як Нігерія, Ефіопія, Чилі, Йорданія, Мексика, Грузія та інші². Україна, на жаль, поки в їхнє число не входить. У нас немає ні академічної, ні фінансової, ні адміністративної автономії. Так, університети України не можуть розробляти та впроваджувати нові програми навчання, як це відбувається в країнах Західної Європи, наприклад, у тій же Великобританії. Говорячи про фінансову автономію, ВНЗ в Україні досі не можуть самостійно розпоряджатися навіть тими коштами, які самі заробляють. Правда, у разі прийняття нового законопроекту, схваленого Кабінетом Міністрів 3 грудня 2012 р., українські ВНЗ отримають таке право. Українські навчальні заклади не можуть самостійно керувати своїм штатом співробітників, бо держава досі регулює цей аспект шляхом впровадження норм, які змушують заклади утримувати надлишковий штат співробітників.

Статистичні дані показують, що на кожного вчителя в середніх школах України припадає лише 8,4 учня, в той час як в тій же Великобританії цей показник дорівнює 17, у Німеччині – 16. Через негативні демографічні тенденції число учнів за останні двадцять років в Україні знизилося майже вдвічі, а штат вчителів залишився приблизно таким же.

Така ситуація говорить про неефективне використання коштів, які витрачаються на утримання надлишкового штату та надлишкових площ замість того, щоб бути витраченими, наприклад, на збільшення зарплат вчителям із одночасним скороченням їх штату.

² Дослідження Світового Банку.

Неефективне фінансування і, як один із його результатів, низька зарплата вчителів призводять до непрестижності професії вчителя, а також є причинами корумпованості сектора освіти. У школах діють непрозорі схеми регулярного стягування з батьків грошей на ремонт, підручники, додаткові заняття тощо. У сфері вищої освіти хабарі платяться всюди: за вступ до ВНЗ, здачу сесії, отримання стипендії та ін. У 2008 р. було введено зовнішнє незалежне оцінювання (ЗНО), за результатами якого відбувалося зарахування до вишів. Пізніше університетам дозволили вводити вступні іспити, а також ввели додаткові пільги для певних груп населення. Нові правила знову розв'язали руки корумпованим ректорам.

Як і що фінансується?

Всупереч різним думкам, система освіти України добре фінансується. Рівень витрат держави на систему освіти значно вищий, ніж у більшості європейських країн (див. таблицю нижче).

Всупереч різним думкам, система освіти в Україні фінансується добре

Треба відзначити, що за останні два роки намітилася тенденція до зниження державного фінансування сектора освіти. У 2009 р. держбюджет виділив 7,3% від ВВП на освіту, в 2010 р. збільшив видатки до 7,4%, а вже в 2011 р. відбулося зниження до 6,55% і за перше півріччя 2012 р. було витрачено 2,3% від ВВП. Враховуючи негативну демографічну ситуацію в Україні і відповідно зменшення кількості учнів, зниження видатків на фінансування освіти є виправданим. Основна частина державного фінансування – близько 40% – припадає на середню освіту, другим головним споживачем коштів з держбюджету є вища освіта – 30%. Саме ці два сектори освіти в основному і «постраждали» від урізання державного фінансування. Кількість шкіл за останні два роки знизилася з 20,5 тис. до 19,5 тис., а університетів

– із 674 до 661. Якщо врахувати, що в Україні (в основному в сільській місцевості) досі існує більше 500 шкіл, де навчається менше 10 осіб, скорочення кількості шкіл – це необхідний захід реорганізації системи середньої освіти, перш за все, для більш ефективного використання коштів. Правда, при закритті таких шкіл потрібно обов'язково забезпечити дітей шкільними автобусами.

Таблиця 1. Державні витрати на освіту, % від ВВП

Країна	Населення у віці до 15, (%), 2011	Державні витрати на освіту, % від ВВП, 2009, 2010, Україна – 2011
Болгарія	13	4,58
Хорватія	15	4,27
Німеччина	14	5,06
Угорщина	15	5,12
Італія	14	4,70
Латвія	14	5,01
Литва	15	5,38
Польща	15	5,10
Чехія	14	4,38
Естонія	15	6,09
Великобританія	15	5,67
Україна	15	6,55

Джерело: Eurostat, <http://budget.rada.gov.ua>

І все ж фінансування освіти залишається неефективним. Більше 90% державних коштів йде на поточні витрати, перш за все, зарплати й комунальні платежі. На капітальні видатки, тобто купівлю обладнання, комп'ютерів, ремонт будівель, йде не більше 5% від фінансування. Як наслідок, якість освіти залишає бажати кращого, а професія вчителя залишається однією з найбільш низькооплачуваних і непрестижних професій серед молоді.

Що було б варто змінити?

Змінити варто було б все ті ж три основні складові, про які вже йшлося на початку дослідження і яких не вистачає на сьогоднішній день для успішного розвитку нашої освіти та наближення її до кращих прикладів європейських країн:

1. Надання / розширення автономії навчальних закладів, у першу чергу, вишів;
2. Більш ефективне використання фінансів;
3. Усунення передумов для процвітання корупції.

Автономія – це та головна складова, якої не вистачає українським навчальним закладам, щоб стати конкурентоспроможними і на внутрішньому ринку, і на міжнародному й щоб потрапити до світових рейтингів. Автономія і якість освіти тісно пов'язані між собою, а для того, щоб конкурувати, українські університети мають отримати фінансову, адміністративну і, звичайно ж, академічну автономію. Отримавши можливість керувати своїми фінансами, відмовлятися від старих і розробляти нові програми навчання, призначати / звільняти ректорів тощо, університети зможуть самі впливати на якість своєї роботи і конкурувати на ринку освіти, прагнучи стати кращими. Жоден український ВНЗ не входить до топ-500 кращих університетів світу, чи не тому, що наші виші мають дуже обмежені свободи в порівнянні зі своїми європейськими "колегами"?

Неефективне використання державного фінансування – це ще одна причина, через яку сьогоднішня система освіти ніяк не може звільнитися з пут радянської нормованої системи. Щоб показник «кількість учнів на одного вчителя» наблизився до європейських стандартів, надмірний штат вчителів необхідно скоротити. Розумніше було б витратити вивільнені кошти або на збільшення зарплат вчителям з метою підвищення престижності їхньої професії, або інвестувати в школу, тобто

збільшити капітальні витрати на обладнання, комп'ютери тощо. Школи, в яких кількість учнів менша за 10 і, як правило, немає достатньої матеріально-технічної бази для якісного викладання, потрібно закрити. Необхідно реорганізувати систему таким чином, щоб ці учні могли відвідувати (з допомогою шкільного автобуса) об'єднану школу, де будуть, на якісному рівні і з використанням сучасного обладнання і комп'ютерів, викладатися всі предмети шкільної програми.

Автономія – це та головна складова, якої не вистачає українським навчальним закладам, щоб стати конкурентоздатними

Що стосується вищої освіти, то дуже доречною була б так звана схема фінансування «гроші ходять за студентом», тобто виділення фінансування не вишу, а студенту у вигляді гранту. Студент же у свою чергу обирає би виш, у який варто йти вчитися і нести ці гроші. Така схема привнесла б в нашу систему освіти якийсь ринковий механізм і сприяла б розвитку конкуренції між університетами.

Нарешті, боротьба з корупцією. Почати слід із того, щоб, як мінімум, не створювати додаткові стимули для розвитку корупції: додаткові вступні іспити до ВНЗ, розширення числа пільг при вступі. Для вступу до ВНЗ має бути достатньо результатів ЗНО та шкільного атестата, а соціальні пільги при вступі до університету не зовсім доречні. Безкоштовно навчати певні категорії населення, відібрані за соціальними критеріями (більшість із яких може не мати стимулу до успішного завершення навчання і взагалі прагнення до знань, а в подальшому – до досліджень, інновацій), – означає дискримінувати інших. Привілеї в освіті повинні мати ті, хто на це заслужив, показавши успіхи і непересічність уже під час навчання в школі, незалежно від свого соціального статусу. Інакше, роздаючи пільги численним соціальним категоріям, ми втратимо талановитих школярів,

яким не пощастило народитися в сім'ї пільговиків і які вийдуть вчитися в Європу або Америку, де кращі університети нададуть їм гранти, розгледівши в них майбутніх учених і новаторів.

Основна причина корупції – маленькі зарплати вчителів

Корупція у нас є не тільки у ВНЗ, але і в школах, де прикриваються напівофіційним витягуванням грошей із батьківських кишень на ремонт, придбання техніки тощо. Такі непрозорі схеми існувати не повинні. По-перше, не кожні батьки можуть дозволити собі регулярно нести в державну школу гроші, де освіта повинна бути безкоштовною. По-друге, часто ці гроші витрачають зовсім не на користь школи та дітей, а на користь керівництва. Якщо грошей школі не вистачає, можна створити благодійний фонд, куди зможуть вносити кошти всі бажаючі. Такий фонд може успішно існувати за умови повного контролю батьківського комітету за його діяльністю. Благодійно-примусові внески з батьків при цьому стягуватися не повинні. Основний же корінь проблеми корупції полягає в маленьких зарплатах учителів. Вирішивши цю проблему, наприклад, шляхом скорочення штату (див. вище), набагато легше буде впоратися і з корупцією.

Що обіцяла зробити і чого не зробила нова команда?

Протягом двадцяти років незалежності система української освіти практично не реформувалася³. Не було навіть спроб комплексного реформування системи. Те, що було запропоновано у 2010 році, важко назвати системною реформою, але в планах реформи простежувався, як мінімум, комплексний підхід.

³ Винятком є ЗНО (Зовнішнє незалежне оцінювання), яке було введено на національному рівні в 2008 р.

У Програмі економічних реформ Президента на 2010–2014 роки (далі програма реформ) у розділі «Підвищення стандартів життя» поряд із реформами охорони здоров'я, соціальної допомоги, пенсійного страхування передбачена і реформа освіти. Реформа освіти, як вона представлена в програмі реформ, є технічною реформою, тобто реформою⁴, мета якої – досягти більш ефективного використання коштів державного бюджету, підвищити якість відповідних послуг, розвинути інфраструктуру та інші сфери, які фінансуються з державного бюджету. Саме в руслі технічної реформи і були визначені основні завдання: удосконалити систему управління освітою, покращити якість освіти, забезпечити доступність якісної освіти, підвищити ефективність фінансування. Метою реформи є посилення конкурентоспроможності української освіти. Конкурентоспроможна освіта багато в чому є запорукою конкурентоспроможності країни. Мета хороша, але які були конкретні кроки державної політики на шляху до її досягнення?

Дошкільна освіта

У програмі реформ ідеться про проблему обмеженого доступу до дошкільної освіти, внаслідок чого до дошкільної освіти в дитячих садках у 2009–2010 рр. мали доступ лише 53% дітей, а в половині дитячих садків число дітей перевищувало кількість місць. У зв'язку із цим у програмі реформ були поставлені наступні завдання:

- Введення обов'язкової дошкільної освіти;
- Посилення державної підтримки в розвитку дошкільних закладів.

Обов'язкова дошкільна освіта, починаючи з 5-річного віку, була введена на законодавчому

⁴ Побудова відкритого доступу: вступ. Володимир Дубровський, CASE Україна; <http://www.case-ukraine.com.ua/index.php?mode=publications&act=view&pubid=184&miid=5>

рівні в липні 2010 р. Те, що дошкільну освіту зробили обов'язковою, перш за все, означає звернення до свідомості батьків, які повинні розуміти свою відповідальність за ранній розвиток дитини. Одночасно потрібно враховувати тенденції міжнародних практик: країни, в яких дошкільна освіта є обов'язковою, знаходяться в меншості.

Таблиця 2. Країни, в яких дошкільна освіта є обов'язковою

Країна	Кількість років обов'язкової дошкільної освіти
Австрія	1
Данія	1
Угорщина	1
Ізраїль	1
Казахстан	1
Нідерланди	1
Польща	1
Сербія	1
Україна	1

Джерело: TIMSS 2011

Як видно з таблиці, Україна одна з небагатьох країн, де практикується обов'язкова дошкільна освіта. Всі інші європейські країни, які не ввійшли в таблицю, не практикують обов'язкову дошкільну освіту. Зауважимо, таке нововведення далеко не запорука поліпшення якості дошкільної освіти. Про якість роботи дитячих садків красномовно говорить факт перевантаженості більшості дошкільних установ і нестача місць для всіх бажаючих.

Дитячі садки «ущільнили», тобто збільшили кількість місць в існуючих установах

Програмою реформ передбачалося зробити дошкільну освіту більш доступною, тобто збільшити кількість дитячих садків. Статистика показує, що насправді цього не сталося. У 2010 р. дошкільних установ в Україні налічувалося 15,6 тис., а в 2011 р. кількість діючих

дошкільних закладів зменшилася до 15,26 тис. (Таблиця 3). При цьому за один рік на 35 тис. збільшилася кількість місць у дитячих садках: з 1136 тис. у 2010 р. до 1171 тис. в 2011 р. Збільшення значне, але нових будівель, уведених в експлуатацію, було тільки 20, що дало лише 3120 нових місць. Кількість дітей у дошкільних установах за цей період теж збільшилася на 81 тис. чоловік. Іншими словами, дитячі садки «ущільнили», тобто збільшили кількість місць в існуючих установах. Тим часом число дітей у дошкільних установах перевищує кількість місць у них. Переважно це стосується міст, де на кожне місце припадає 1,26 дошкільника. Для порівняння в 2010 р. цей показник був менше – 1,23, а в 1985–90 рр. він був на рівні 1,1. Виходить, навіть у радянський час, коли демографічна ситуація була позитивною, настільки переповнених груп у дитячих садках, як сьогодні, не було. У сільській місцевості ситуація інша: кількість місць перевищує кількість дітей, і на одне місце припадає 0,89 дошкільника. Треба відзначити, що це середні показники. Насправді, «переповнені» дитячі садки є як у містах, так і в селах: у кінці 2011 р. їх налічувалося 5181 у містах та 3839 у селах.

Є й деякі позитивні тенденції, які варто згадати:

- зростання показника охоплення дітей освітою в дошкільних установах: з 53% у 2010 р. до 57% у 2011 р., зокрема, показник охоплення освітою дітей у віці 5 років зріс із 69% до 76% – це позитивна тенденція, оскільки ранній розвиток дитини є запорукою її успіхів і в подальшому навчанні в школі; варто згадати, що в багатьох країнах в 5-річному віці діти вже йдуть до школи;
- збільшення кількості нових приміщень дошкільних установ, що вводяться в експлуатацію (Таблиця 4).

Таблиця 3. Дошкільні навчальні заклади України

	2008	2009	2010	2011
Кількість закладів, тис.	15,4	15,5	15,6	15,26 ⁵
у містах	6,7	6,7	6,7	6,54
у сільській місцевості	8,7	8,8	8,9	8,72
У них місць, тис.	1110	1121	1136	1171
у містах	808	814	821	843
у сільській місцевості	302	307	315	328
Кількість дітей в установах, тис.	1195	1214	1273	1354
у містах	959	972	1012	1063
у сільській місцевості	236	242	261	291
Охоплення дітей закладами (в % співвідношенні до кількості дітей відповідного віку)	54	53	53	57
у містах	66	64	64	67
у сільській місцевості	32	31	32	36

Джерело: Загальноосвітні навчальні заклади України на початок 2011 / 2012 навчального року, Державна служба статистики України

Таблиця 4. Уведення в експлуатацію приміщень дошкільних навчальних закладів України

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Уведено в експлуатацію нових приміщень	5	3	3	9	3	3	20
У них місць	558	635	295	2310	599	550	3120

Джерело: Загальноосвітні навчальні заклади України на початок 2011 / 2012 навчального року, Державна служба статистики України

⁵ Не взято до уваги дошкільні заклади, які не працювали протягом року.

У квітні 2011 р. Постановою Кабінету Міністрів України була прийнята програма розвитку дошкільної освіти на період до 2017 року. Згідно з цією програмою, за 7 років (2011–2017 рр.) повинно бути побудовано 182 нові дошкільні заклади. Фінансування цього будівництва передбачається з місцевих бюджетів. Якщо врахувати, що за попередні 6 років (2005–2010 рр.) було введено в експлуатацію всього 26 дитсадків, цей план виглядає досить амбітним.

Які істотні зміни відбулися за два роки реформ у дошкільній освіті:

1. 6 липня 2010 були внесені зміни до Закону України «Про дошкільну освіту», згідно з яким дошкільна освіта стає обов'язковою з 5-річного віку;
2. Діючих дитячих садків стало менше, а співвідношення числа дітей до кількості місць у них, особливо в міській місцевості, збільшилося.

Уведення обов'язкової дошкільної освіти є швидше позитивним моментом. По-перше, це підвищує рівень усвідомлення батьками необхідності раннього розвитку дитини з метою підготовки її до школи. По-друге, діти приходять до школи вже психологічно підготовленими до самого процесу навчання та з початковим базовим рівнем знань, що має вплинути на успішність першокласників у школах. Негативним моментом є зменшення кількості дитячих садків, а також те, що число дітей перевищує кількість місць у дошкільних закладах. Очевидно, що якість дошкільної освіти не виграє від «перенаселених» груп у дитячих садках. Таким чином, обов'язкову дошкільну освіту ввели, але поки що вона не стала більш доступною – швидше навпаки, – як було задекларовано у програмі реформ. (Під доступністю слід розуміти надання місць для всіх бажаючих, але не в переповнених групах).

Загальна середня освіта

Реформування середньої освіти почалося з того, що діючу з 2001 р. 12-річну систему загальноосвітньої школи замінили на 11-річну, для чого ввели відповідні зміни в законодавстві від 6 липня 2010 р. Основним поясненням досить швидкої зміни системи було негативне ставлення більше 70% школярів і їхніх батьків до 12-річної системи навчання. Зокрема, мало місце невдоволення більшості необхідністю вчитися 12-й рік у школі замість того, щоб отримувати професію за вибором. Тому перший випуск 12-річної школи, який очікували в 2013 р., так і не відбудеться.

Крім зміни тривалості навчання в середній школі, були змінені і державні стандарти початкової, базової і повної середньої освіти. Розробка цих стандартів була запланована в програмі реформ. Відповідні нові державні стандарти були прийняті Кабінетом Міністрів України (Постанови № 462 від 20.04.2011 та № 1392 від 23.11.2011). Новий державний стандарт початкової освіти впроваджується з 1.09.2012, базової середньої освіти – з 1.09.2013 і повної середньої освіти – з 1.09.2018.

Нові стандарти початкової освіти передбачають такі основні нововведення: вивчення іноземної мови з 1-го класу, вивчення інформатики з 2-го класу, дві паузи для фізичної зарядки на кожному уроці.

Що стосується нових стандартів базової і повної середньої освіти, то тут основною зміною є введення другої іноземної мови з 5-го класу. Також у 10–11 класах варіантна частина становитиме більше 50% навчального плану, тобто ця частина плану може бути складена самими педагогами в школах (виходячи із затверджених навчальних програм). Крім того, в старших класах частина предметів може викладатися іноземними мовами, але це не є обов'язковим.

***Нові стандарти початкової освіти
передбачають такі основні
нововведення, як вивчення іноземної
мови з 1-го класу, а інформатики – з 2-
го класу***

У програмі реформ особливу увагу приділено такій проблемі, як недостатня забезпеченість транспортом школярів, які проживають на відстані понад 3 км від школи. На момент початку реформ таких школярів у сільській місцевості нараховувалося 15,5%, транспортом до школи було забезпечено 91,5% із них, а транспортом за програмою «Шкільний автобус» – тільки 67,4%. У Програмі реформ поставлено мету: забезпечити 100% учнів, які проживають у сільській місцевості на відстані понад 3 км від школи, транспортом за програмою «Шкільний автобус». До 2011/2012 навчального року виконання цієї мети ще не було досягнуто: тільки 72,8% школярів у сільській місцевості було забезпечено транспортом за програмою «Шкільний автобус» (Таблиця 5). Варто зауважити, що участі у програмі «Шкільний автобус» не менше потребують і міські школярі, що проживають за 3 і більше кілометрів від школи. Близько 30% цих дітей не забезпечені транспортом, а шкільним автобусом користується тільки 43,8% із них.

Іншою проблемою середньої школи на сьогодні є низький ступінь забезпеченості шкіл сучасними засобами навчання, зокрема комп'ютерами. Згідно з даними дослідження, проведеного компанією «Майкрософт Україна» на початку 2010/2011 навчального року, в Україні на 1 персональний комп'ютер у школі припадало 28 учнів загальноосвітніх навчальних закладів. Офіційні статистичні дані показують трохи кращу ситуацію на початок 2011/2012 року: 16 учнів на 1 комп'ютер. Для порівняння, в країнах Європейського Союзу цей показник знаходиться на рівні 1–4⁶. У програмі реформ передбачили

вирішення і цього питання. Як індикатор успіху, позначили 100% забезпеченість шкіл сучасними комп'ютерними системами та підключення їх до мережі Інтернет. Однак, така постановка задачі не вирішує проблему великої кількості учнів на один комп'ютер. Можна купити один комп'ютер в кожную школу – це вже буде 100% забезпеченість шкіл. Набагато більш інформативним показником є кількість учнів на 1 комп'ютер. Якщо говорити про підключення до мережі Інтернет, то на початок 2011/2012 навчального року тільки 69% шкіл мали Інтернет. Обладнаними кабінетами інформатики були забезпечені 78% шкіл.

***Тенденція до скорочення кількості шкіл
є виправданою***

Також варто сказати і про те, що на сьогодні в Україні існує надмірна кількість шкіл. Негативна демографічна ситуація призвела до того, що більше 500 шкіл налічують менше 10 учнів у кожній із них. Це призводить до неефективного використання бюджетних коштів. Необхідно реорганізувати роботу таких шкіл, про що вже говорилося вище. Тому намітилася тенденція до скорочення кількості шкіл, що є виправданим рішенням: краще створити одну, але обладнану всім необхідним школу, яка надає якісну освіту, ніж кілька шкіл з кількістю учнів менше 10 у кожній і без сучасного обладнання і комп'ютерів.

⁶ Дані Європейської Комісії.

Таблиця 5. Забезпеченість дітей шкільним транспортом на початок 2011/2012 навчального року

	Усього	%	У містах	%	У сільській місцевості	%
Кількість школярів, які проживають на відстані більше 3 км	321 867	100%	95 341	100%	226 526	100%
Забезпечені транспортом до школи	280 169	87%	67 851	71,2%	212 318	93,7%
З них за програмою «Шкільний автобус»	206 618	64,2%	41 723	43,8%	164 895	72,8%

Джерело: Загальноосвітні навчальні заклади України на початок 2011/2012 навчального року, Державна служба статистики України

Таблиця 6. Забезпеченість середніх шкіл спеціалізованими кабінетами і комп'ютерами

	Кількість шкіл	% від загальної кількості шкіл
Кількість шкіл, забезпечених обладнаними кабінетами:		
математики	11 561	60
фізики	12 438	64
хімії	10 435	54
біології	10 723	56
з лінгафонним обладнанням	946	5
інформатики	15 021	78
Кількість шкіл, в яких є:		
комп'ютери	17 604	91
підключення до системи Інтернет	13 339	69

Джерело: Загальноосвітні навчальні заклади України на початок 2011/2012 навчального року, Державна служба статистики України

Оцінка якості освіти

Щоб зрозуміти, наскільки якісно і ефективно працює система освіти країни, повинна мати місце незалежна зовнішня оцінка якості. Таку оцінку в секторі середньої освіти дають міжнародні дослідження, що проводяться IEA (The International Association for the Evaluation of Educational Achievement) і OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). Найбільш масштабними є такі дослідження: TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) – дослідження якості математичної і природознавчої освіти; PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) – дослідження якості читання й розуміння тексту; PISA (Program for International Student Assessment) – міжнародна програма оцінки навчальних досягнень учнів. Формально ці дослідження схожі, але по суті вони відрізняються. Наприклад, TIMSS враховує державні вимоги до освіти, зафіксовані в освітніх стандартах, і перевіряє, як учні засвоїли шкільну програму. PISA навіть не робить спроб пов'язати дослідження з національною навчальною програмою. Тут перевіряють, як учні, які отримали обов'язкову освіту, вміють користуватися своїми знаннями. Україна поки що брала участь тільки в одному з цих досліджень – TIMSS (двічі у 2007 і 2011 роках), у той час, як, наприклад, Росія бере участь у всіх трьох дослідженнях: TIMSS, PIRLS, PISA – з 2004 р. TIMSS проводиться IEA з 1995 року кожні чотири роки. Дослідження націлені на оцінку ефективності шкільного навчання з математики та природничих наук. Тестують учнів 4-х та 8-х класів: на момент закінчення початкової та обов'язкової школи. Результати українських школярів у 2007 році виявилися гіршими від очікуваних: як з математики, так і з природничих наук кількість набраних балів була нижчою за середній рівень TIMSS (500 балів). З математики 4-і та 8-і класи набрали 469 і 462 бали відповідно, а з природничих наук – 474 і 485. Знання українських школярів із математики виявилися нижчими від знань більшості учнів із

країн ЄС та СНД. Програма реформ передбачала участь України в TIMSS 2011 р., і Україна брала участь у цьому дослідженні вдруге за свою історію. Правда, в 2011 р. оцінювали знання тільки учнів 8-их класів. Офіційні результати TIMSS 2011 р. були опубліковані 11 грудня 2012 р. Згідно з цими результатами, українські 8-класники підвищили результати з математики на 17 балів і з природничих наук на 16 балів у порівнянні з 2007 р.: середній бал із математики – 479, а з природничих наук – 501. Це дозволило підвищити позицію країни в міжнародному рейтингу з математики – з 25 місця у 2007 р. до 19 місця в 2011 р., а з природничих наук – із 19 до 18 місця. Результати України 2011 р. порівнювані з результатами Швеції (484 бали з математики і 509 балів із природничих наук) та Норвегії (475 балів із математики і 494 бали з природничих наук). Зараз важко сказати, що стало основним стимулом до поліпшення знань українських 8-класників, але, можливо, так позитивно вплинуло ЗНО, введене в 2008 році.

Отже, що ж значного встигли зробити реформатори в середній освіті? Ввели нові національні стандарти, які в цілому можна оцінити як позитивні зміни. При цьому під питанням залишається відповідна підготовка кадрів для навчання першокласників іноземної мови та другокласників – інформатики, а також комп'ютеризація всіх шкіл без винятку. Намітилася тенденція до скорочення кількості шкіл – це теж позитивний момент, оскільки це крок до більш ефективного використання бюджетних коштів. Основною проблемою, яка вимагає рішення, залишається надмірний штат учителів. Скорочення штату і підвищення зарплат за рахунок звільнених коштів частково могло б вирішити і проблему не престижності професії вчителя. Не секрет, що професія вчителя в Україні продовжує «старіти», молодь не прагне працювати в секторі освіти через низькі зарплати. Така ситуація невблаганно буде позначатися на якості освіти. Що стосується комп'ютеризації, то Україні ще рости і рости до європейського рівня оснащення шкіл, але все ж деякі позитивні тенденції є, наприклад, кількість

комп'ютерів у школах незначно, але зростає так само, як і їхнє підключення до мережі Інтернет.

Вища освіта

Реформування вищої освіти виявилось найбільш складним процесом. Реформу планувалося розпочати з ухвалення нового Закону «Про вищу освіту». Однак, прийняти цей закон швидко не вдалося. Законопроект, поданий Юрієм Мірошниченком, не отримав схвалення Верховної Ради, а наступний проект закону, запропонований МОНМС (Табачника), був розкритикований експертами і викликав бурю студентських протестів у першій половині 2011 року⁷. Як результат, його відправили на доопрацювання. Законопроект допрацьовувався робочою групою під керівництвом ректора КПІ М. Згуровського. Нарешті, 3 грудня 2012 цей законопроект був схвалений Кабінетом Міністрів. Очікується його розгляд у Верховній Раді. Основні зміни, які приносить цей законопроект, полягають у розширенні автономії ВНЗ і передачі частини функцій Міністерства освіти колегіальному органу – Національному агентству з питань якості освіти. Агентство отримає повноваження аналізувати якість і розробляти стандарти освіти, проводити ліцензійну експертизу ВНЗ, формувати перелік та проводити акредитацію спеціальностей, атестацію наукових ступенів. Статус агентства в законопроекті не уточнюється, вказується лише, що працює воно на громадських засадах і складається з 2 представників Академії Наук, 9 – ВНЗ, 3 – громадських організацій, що представляють інтереси роботодавців, та 1 представника органів студентського самоврядування. Згідно із законопроектом ВНЗ отримують можливість витратити на свій розсуд ті кошти, які вони самі заробляють, тобто отримують за надання платних послуг (раніше у

них такої можливості не було). Також вчені ради ВНЗ зможуть брати активну участь в управлінні навчальним закладом, зокрема, затверджувати навчальний та фінансовий плани, вибирати ректора, кандидатуру якого тепер не зможе ветоювати Міністерство освіти. Крім того, ті ВНЗ, які надають студентам більш якісну освіту (куди йде більшість абітурієнтів із високим рейтингом), будуть у майбутньому отримувати більше бюджетних місць, тобто більше бюджетного фінансування. Іншими словами, надалі може відбуватися природний процес перерозподілу держзамовлень під впливом ринку, тобто вибору абітурієнтів. Нагадаємо, закон ще не був розглянутий Верховною Радою.

Тим не менше за відсутності нового закону, що регулює функціонування системи вищої освіти, за час дії програми реформ відбулися зміни, основні з яких стосуються правил вступу до ВНЗ, категорій пільговиків і держзамовлень.

Зовнішнє незалежне оцінювання (ЗНО) було введено на національному рівні і стало обов'язковою умовою при вступі до ВНЗ у 2008 році. Однак, досвід застосування цієї системи перевірки знань показав, що учні випускних класів середніх шкіл у 2009 році практично ігнорували відвідування уроків у школі, оскільки бали шкільного атестата не враховувалися при вступі до ВНЗ. Система була змінена: середній бал шкільного атестата тепер враховується при вступі до вишів. Однак, окрім шкільного атестата повернули і вступні іспити, а це вже крок назад – до процвітання корупції у вишах.

Новий Закон «Про вищу освіту» ще не прийнято, але, якщо він буде прийнятий у такому вигляді, в якому його вже схвалено Кабінетом Міністрів України, це буде прогресивний закон

⁷ Протести були викликані, в основному, такими змінами, як скорочення бюджетних місць та відміна 100% бюджетного фінансування.

Серед проблем у сфері освіти, окреслених у програмі реформ, окремим пунктом прописана недостатня доступність вищої освіти. Треба сказати, що це правильно відзначено. Хоча на

перший погляд Україна справляє враження держави з доступною системою освіти: статистика показує високі коефіцієнти охоплення вищою освітою (79,5%)⁸. Однак, при більш детальному аналізі виявляються такі проблеми, як надмірна кількість пільг при вступі до ВНЗ. Це питання заслуговує на особливу увагу, оскільки обмежує доступ до вищої освіти талановитої молоді, якій «не пощастило» потрапити в число пільговиків. Проблема посилюється тим, що значна частина пільговиків в Україні має право зарахування до ВНЗ поза конкурсом. Таких пільгових категорій на сьогоднішній день – вісім (Таблиця 7). З одного боку, в програмі реформ визнано негативний наслідок великої кількості пільговиків, а, з іншого боку, число пільгових категорій зростає. Так, у липні 2012 р. були внесені зміни в Закон «Про підвищення престижності шахтарської праці», які надали шахтарям і дітям шахтарів додаткові пільги під час вступу до ВНЗ та ПТУ: відтепер їх мають приймати поза конкурсом на будь-яку спеціальність за вибором абітурієнта, з наданням місця для проживання в гуртожитку та стипендією, а також гарантією працевлаштування після закінчення вишу.

Крім пільговиків, які мають право зарахування до ВНЗ поза конкурсом, ще є пільговики, які мають право першочергового зарахування до ВНЗ при однаковій кількості набраних конкурсних балів. І таких категорій дев'ять, але тільки дві з них передбачають успішне навчання абітурієнтів у школі: випускники старшої школи (повна загальна середня освіта), нагороджені золотою або срібною медаллю, випускники основної школи, які мають свідоцтво про базову загальну середню освіту з відзнакою.

Програмою реформ було передбачено зміну підходу до формування державного замовлення на підготовку фахівців, а саме новий підхід буде ґрунтуватися на прогнозі потреб ринку праці. Відповідний Закон «Про Формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів» був ухвалений Верховною Радою 20 листопада 2012. Згідно з новим законом держзамовлення формують із урахуванням середньострокового прогнозу потреби у фахівцях та робітничих кадрах на ринку праці та обсягів видатків державного бюджету України на зазначені цілі. Зазначимо, що в 2012 р. вже відбулося корегування держзамовлень за напрямками підготовки. Так, держзамовлення зменшилося на соціальні науки, право і бізнес, а збільшилося – на комп'ютерні науки і технічні спеціальності. Якщо врахувати, що на ринку праці України зафіксований надлишок випускників економічних та юридичних спеціальностей і дефіцит кваліфікованої ручної праці, такі зміни в держзамовленнях цілком виправдані.

⁸ Глобальний індекс конкурентоспроможності Всесвітнього економічного форуму
http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf

Таблиця 7. Категорії пільговиків, які мають право на зарахування до вишів поза конкурсом

Право на зарахування поза конкурсом мають:	
особи, яким відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» надане таке право;	діти, чий батьки загинули або стали інвалідами на вуглевидобувних підприємствах, при вступі на навчання за гірничими спеціальностями відповідно до Указу Президента України від 19.05.99 № 524 «Про державну допомогу дітям, які вчаться за гірничими спеціальностями і чий батьки загинули або стали інвалідами на вуглевидобувних підприємствах»;
діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, а також особи з їх числа віком від 18 до 23 років відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.94 № 226 «Про поліпшення виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування» (зі змінами);	діти військовослужбовців Збройних Сил України, інших військових формувань, працівників правоохоронних органів, які загинули під час виконання службових обов'язків, відповідно до Указу Президента України від 21.02.2002 № 157 «Про додаткові заходи щодо посилення турботи про захисників Вітчизни, їх правового і соціального захисту, поліпшення військово-патріотичного виховання молоді»;
інваліди I та II груп та діти-інваліди віком до 18 років, яким не протипоказане навчання за обраним напрямом (спеціальністю), відповідно до Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»;	члени сімей шахтарів та гірничорятувальників, які загинули внаслідок аварії на орендному підприємстві «Шахта імені О.Ф. Засядька» (постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2008 № 6);
особи, яким відповідно до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» надане таке право;	особи, яким відповідно до Закону України «Про підвищення престижності шахтарської праці» надане таке право.

Джерело: <http://pedpresa.com/stlife/vstup-2012-oh-tsi-pilhovyyky/>

Отже, що за останні два роки вдалося реформувати в системі вищої освіти?

Новий закон ще не було прийнято, але якщо він буде прийнятий у такому вигляді, в якому його схвалено Кабінетом Міністрів, – це буде прогресивний закон. Він розширює автономію ВНЗ, наближає систему вищої освіти до здорової конкуренції за допомогою введення ринкових механізмів, що впливають на розподіл держзамовлень. Однак, одночасно з цим іспити при вступі до ВНЗ залишаються, що, як уже говорилося, призводить до корупції у вишах. Серед основних негативних змін у системі вищої освіти – запровадження нових категорій пільговиків. Збільшення числа пільговиків разом з укоріненою корупцією обмежує доступність вищої освіти, а в програмі реформ було задекларовано зробити вищу освіту більш доступною.

CASE УКРАЇНА
вул. Дегтярівська 25А, корп. Г
офіс 310
Київ, 04119

Тел.: +38 044 227-53-17
Факс: +38 044 483-52-00

Керівник проекту:
Володимир Дубровський
dubrovsky@case-ukraine.kiev.ua

Проект виконується за підтримки Інституту
відкритого суспільства

