



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ (ДРАФТ) «ОСВІТА»

Автор: Володимир Бахрушин, Експерт Коаліції Реанімаційний Пакет Реформ

Рецензент: Микола Скиба, Український інститут майбутнього

1. Оцінка політики реформ Парламенту й Уряду за період вересень 2019 – січень 2020 рр. та її відповідності «Принципам Торонто» (на основі аналізу Програми Уряду, планів міністерств й ухвалених / відхилених нормативно-правових актів)

За період з вересня 2019 по січень 2020 рр. Верховна Рада України (ВРУ) ухвалила зміни до Закону «Про вищу освіту» та новий Закон «Про повну загальну середню освіту» (останній ще не підписаний Президентом України). Ці закони істотно змінюють правове регулювання освіти.

У вищій освіті передбачаються подальша інтеграція з Європейським простором вищої освіти та гармонізація законодавства з рамковими міжнародними документами (ISCED-2013f, EQF, ESG-2015); зменшується регулювання освітньої діяльності з більшості спеціальностей та освітніх програм у частині ліцензування; полегшується запровадження міждисциплінарних освітніх програм; скасовуються дипломи «державного зразка»; встановлюється обов'язковість акредитації освітніх програм; заклади вищої освіти отримують можливість запроваджувати програми дуальної освіти; передбачено, що університети мають укласти договори на навчання з кожним студентом; посилюється відповідальність здобувачів вищої освіти за порушення академічної доброчесності; запроваджуються ключові показники ефективності (КПЕ) для керівників закладів вищої освіти. Водночас залишається багато невирішених питань забезпечення інституційної автономії закладів вищої освіти.

Закон «Про повну загальну середню освіту» деталізує й розвиває основні напрями реформи освіти, запроваджені у 2017 році. Він спрямований на підвищення якості освіти, збільшення академічної, інституційної та фінансової автономії шкіл та академічних свобод учасників освітнього процесу, забезпечення права всіх дітей на доступ до якісної освіти. В Україні створюється 12-річна повна загальна середня освіта, що завершується 3-річною профільною школою. Водночас зберігається колізія між встановленим освітнім законодавством правом шкіл на інституційну автономію й нормами про управління освітою, які містять ідеологічно застарілі закони «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування». Воно передбачає права учнів на об'єктивне оцінювання, вибір окремих навчальних предметів, індивідуальну освітню траєкторію та індивідуальний навчальний план. Утім, ці норми мали б бути більш чіткими й послідовними. Розширюються академічні свободи вчителів, зокрема можливість створення власних навчальних програм і застосування власних методик навчання, закріплюється і деталізується їх право самостійно обирати місце та форми підвищення кваліфікації. Створюється педагогічна інтернатура для молодих учителів.

Також ухвалено чи підготовлено низку нормативних документів Кабінету Міністрів України та Міністерства освіти і науки України, спрямованих на імплементацію реформи освіти на різних рівнях. Зокрема, запроваджено нову модель фінансування вищої освіти за формулою, що враховує результати діяльності закладів освіти.

Можна констатувати, що загальний напрям і результати діяльності Парламенту й Уряду відповідають «Принципам Торонто». Водночас поки не сформовано розуміння освіти як однієї з основ ухвалення ефективних управлінських рішень та стійкого розвитку України і її перетворення на конкурентоспроможну державу сучасного світу. Є суперечності та відставання в реалізації секторальних освітніх реформ. Деякі законопроекти (№ 2349 та ін.) містять незбалансовані й неузгоджені з іншим законодавством пропозиції.

2. Актуальні виклики / проблеми у відповідній галузі політики

До найбільш актуальних викликів і проблем у сфері розвитку освіти та освітньої політики належать:

1) Неузгодженість законодавства – на розвиток освіти істотно впливають Бюджетний та Податковий кодекси України, Кодекс законів України «Про працю», закони «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування» та інші. Їх норми часто не відповідають термінології освітнього законодавства, що створює проблеми для їх імплементації в повному обсязі. Існують колізії між освітніми та іншими законами, що обмежують і гальмують дерегуляцію освіти, зростання інституційної автономії закладів освіти та академічних свобод учасників освітнього процесу. У підсумку це негативно впливає на якість освіти.

2) Неузгодженість у реформуванні окремих рівнів освіти та галузей освіти. Зокрема, спостерігається істотне відставання у реформуванні професійної (професійно-технічної) освіти. Існує неузгодженість і суперечливість кроків з реформування освіти загалом і реформування окремих галузей – військової, правничої, медичної, мистецької, педагогічної, поліцейської та ін. освіти.

3) Недостатнє фінансове забезпечення освіти. За обсягами фінансування в розрахунку на учня / студента Україна істотно відстає від більшості європейських країн, що негативно впливає на якість і конкурентоспроможність української освіти, перешкоджає розвитку матеріальної бази закладів освіти, заважає залученню кращих фахівців на роботу у сфері освіти.

4) Погіршення якості педагогічної освіти через низьку мотивацію потенційних вступників, застарілі матеріальну базу та освітні технології, низький рівень підготовки вступників з окремих спеціальностей (насамперед фізики, математики, інформатики, професійної освіти та ін.).

5) Посилення глобальної конкуренції в освіті, насамперед у вищій освіті. Це призводить до зростання зовнішньої міграції як кращих випускників шкіл та бакалаврських програм, так і потенційно успішних викладачів.

6) Демографічні процеси – істотні коливання народжуваності й кількості осіб учнівського / студентського віку, міграція населення до великих міст, велика частка офіційно незареєстрованого населення у великих містах.

7) Міжгалузева міграція. Кращі випускники з багатьох спеціальностей не залишаються працювати в освіті й науці, а віддають перевагу роботі в інших галузях. Зокрема, це стосується випускників ІТ та деяких інших спеціальностей.

8) Зруйновані за минулі 30 років зв'язки між освітою та ринком праці. Останніми роками ситуація почала виправлятися, але це відбувається дуже повільно. Потрібне значне посилення практичної орієнтації освітніх програм середньої та вищої освіти.

9) Багато прогресивних норм нового законодавства поки не працюють чи майже не працюють через велику інертність і спротив освітнього середовища, яке не завжди цілісно сприймає новації. Існує недовіра до реформ через досвід невдалих чи незавершених освітніх реформ попередніх 40 років.

3. Рекомендації стосовно пріоритетних дій на 2020–2021 рр., зокрема для порядку денного другої сесії Парламенту

У 2020–2021 рр. пріоритетними для Парламенту й Уряду повинні бути такі дії у сфері освіти:

1. Завершити створення законодавчої бази освіти через ухвалення нових законів «Про дошкільну освіту», «Про професійну освіту», «Про позашкільну освіту», «Про освіту дорослих», а також «Про національну систему кваліфікацій».

2. На третій сесії ВРУ ухвалити зміни до Закону «Про вищу освіту», а також до Бюджетного, Податкового і Земельного кодексів України й низки інших законів стосовно управління і забезпечення інституційної, насамперед фінансової, автономії закладів вищої освіти.

3. Прискорити ухвалення ВРУ пакету змін до законодавства з питань децентралізації, зокрема в частині повноважень місцевих органів з питань освіти, які були б узгоджені з концепцією реформи освіти, насамперед стосовно інституційної автономії закладів освіти.

4. Узгодити з освітніми законами термінологію й застарілі норми з освітніх питань Бюджетного і Податкового кодексів України, низки інших законів, які гальмують розвиток української освіти. Це можна зробити вже на третій сесії ВРУ.

5. Завершити створення законодавчої бази й прискорити реформи окремих важливих галузей вищої освіти – військової, правничої, поліційної, медичної, мистецької, педагогічної та ін., які мають бути узгоджені із загальними принципами та рамковими вимогами загального законодавства у сфері освіти; спрямованість на забезпечення вимог відповідних професійних спільнот і ринку праці в переліку компетенцій випускників.

6. Посилити законодавчі вимоги із забезпечення якості освіти. Зокрема, створити цілісну Національну систему кваліфікацій, нових стандартів усіх рівнів освіти, професій та спе-

ціальностей з урахуванням рамкових вимог Європейського Союзу і потреб ринку праці. Запровадити для окремих спеціальностей і рівнів освіти Єдиний державний кваліфікаційний іспит та/або вступні іспити до магістратури за технологіями зовнішнього незалежного оцінювання.

7. Створити законодавчі гарантії рівності прав і обов'язків закладів освіти різних форм власності, забезпечення соціальної інклюзії; стимулювати позабюджетні надходження та інвестиції у сферу освіти, а також встановлення обґрунтованої вартості навчання за кошти фізичних і юридичних осіб, яка забезпечувала б можливість надання якісних освітніх послуг.

8. Удосконалити порядок зарахування дітей до закладів освіти, зокрема до початкової школи, з метою розв'язання проблем переповнених класів і нестачі місць в окремих закладах через диспропорції місцевого розвитку і відсутність надійних даних та прогнозів потреб.

9. Приділяти більше уваги передбаченим «Принципами Торонто» питанням популяризації поваги до прав людини, гендерної рівності та сталого розвитку, сприянню розвитку та реалізації програм громадянської освіти.

10. Реформувати освітню статистику та відповідне законодавство для забезпечення потреб ефективного управління розвитком освіти та зіставлення даних з інформацією Євростату та інших міжнародних організацій.