

ДОТРИМАННЯ

ПРАВ В ОСВІТІ

2020

ПЕРША

ЩОРІЧНА

ДОПОВІДЬ



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ

Авторський колектив:

Сергій Горбачов

освітній омбудсмен

Юлія Мицишена

керівниця Служби освітнього омбудсмена

Юлія Бондаренко

помічниця освітнього омбудсмена

Алла Богуш

головний бухгалтер

Ірина Войцеховська

начальниця юридичного відділу

Владислава Насирова

Таміла Солоджук

провідні фахівчині юридичного відділу

Надія Лещик

начальниця відділу медіа та аналітики

Аліна Небельська

Іванна Шкільницька

провідні фахівчині медіа й комунікацій відділу медіа та аналітики

Любов Найдюнова

начальниця відділу психолого-методичної підтримки

Анна Овдієнко

Наталія Заріцька

провідні фахівчині відділу психолого-методичної підтримки

Ольга Будник

виконавча директорка центру «Ейдос»

Гюнель Бабакішієва

Ольга Зеленяк

експертки центру «Ейдос»

Підготовка до публікації: Юлія Бондаренко, Іван Юрчик, Галина Стрельцова, Надія Стрельцова

Матеріал підготовлено Службою освітнього омбудсмена у співпраці з центром «Ейдос» за підтримки міжнародного фонду «Відродження». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією міжнародного фонду «Відродження».

Права в освіті та їх дотримання охоплюють надзвичайно широке коло проблем і аспектів функціонування освіти як важливої складової суспільного життя в Україні. Аналіз звернень до освітнього омбудсмена, результати досліджень галузі освіти, моніторингу відкритих джерел, статистичної інформації тощо свідчить, що без такого аналізу та комплексного уявлення про те, які саме права визначені й реалізуються різними учасниками освітнього процесу, неможливо планувати подальшу роботу з їх системного дотримання. Інформація, яка наведена в цій доповіді, допомагатиме у плануванні та реалізації довготривалої, послідовної державної політики в освіті, головна мета якої — якісна сучасна й ціннісна освіта в безпечних умовах. Загальну підготовку цієї доповіді та змістовне дослідження центром «Ейдос» впливу пандемії на організацію освітнього процесу здійснено за підтримки міжнародного фонду «Відродження».

Зміст

ВСТУПНЕ СЛОВО	4	Автономія закладу освіти та право на громадське самоврядування в освіті	68
ІНСТИТУТ ОСВІТНЬОГО ОМБУДСМЕНА	8	Автономія закладу освіти	68
Правові підстави діяльності освітнього омбудсмена	8	Самоврядування працівників закладу освіти	72
Повноваження та напрями діяльності освітнього омбудсмена, структура Служби освітнього омбудсмена	10	Самоврядування здобувачів освіти	74
Статистика діяльності від моменту початку роботи до 31.12.2020 р.	12	Батьківське самоврядування	76
Фінансування Служби освітнього омбудсмена	14	Громадське самоврядування та державно-громадське управління у сфері освіти	78
Правопросвітницька діяльність та медійна активність	16	Права педагогічних і наукових працівників	80
ДОТРИМАННЯ ПРАВ В ОСВІТІ	18	Оплата праці	80
Права здобувачів освіти та батьків (законних представників)	18	Академічна свобода	84
Право на доступність освіти	18	Атестація та сертифікація педагогічних працівників	86
Доступ до освіти (дотримання правил і умов вступу до закладів освіти)	18	Підвищення кваліфікації педагогічних працівників	89
Створення та розвиток освітньої мережі — територіальна й фактична доступність закладів освіти, підвезення здобувачів освіти тощо	20	Присвоєння наукових ступенів і звань	93
Рівний доступ до освіти (без дискримінації)	23	Доступна та якісна навчально-методична література	96
Державні гарантії здобувачам освіти	25	Права та обов'язки керівників закладів освіти	97
Право на безоплатну освіту	28	Інші питання прав в освіті	99
Безоплатність освіти у випадках, передбачених законодавством	28	Права та обов'язки засновників закладів освіти	99
Фінансування закладів освіти	30	Невтручання в діяльність закладів освіти політичних, релігійних, громадських та інших організацій	101
Корупція та лобі в системі освіти	38	Прозорість та інформаційна відкритість закладів освіти	103
Право на якісні освітні послуги	41	Приватна освіта	106
Освіта осіб з особливими освітніми потребами	41	ОСВІТА В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ	108
Мова освітнього процесу	46	Нормативна база освіти в умовах пандемії	108
Академічна доброчесність	48	Безпечне освітнє середовище в закладах освіти в умовах COVID-19	114
Право на справедливе та об'єктивне оцінювання результатів навчання	52	Організація навчання з використанням дистанційних технологій	117
Оцінювання здобувачів освіти	52		
Документи про освіту	54		
Право на безпечні та нешкідливі умови навчання, утримання та праці	56		
Фізичні компоненти безпечного та комфортного освітнього середовища	56		
Психологічні компоненти безпечного середовища	58		
Захист від булінгу (цькування) і дискримінації	60		
Медичне обслуговування в закладі освіти	64		
Забезпечення нешкідливих умов через організацію освітнього процесу	66		



Вступне слово

Освітній омбудсмен
Сергій Горбачов

Маю честь представити першу щорічну доповідь освітнього омбудсмена про дотримання прав в освіті.

Хоча чинне законодавство не покладає на освітнього омбудсмена обов'язку створення та оприлюднення такої доповіді, вважаю вкрай важливим, щоб суспільство, освітянська спільнота мали узагальнене бачення того, які саме права є в освіті та як саме в Україні забезпечено дотримання цих прав.

Узагальнюючи матеріал доповіді, можу наступним чином сформулювати основне щодо дотримання прав в освіті.

Українське законодавство достатньо широко визначає права в освіті та містить інструменти для захисту цих прав.

Проте, з одного боку, чимало норм застаріли й не відповідають сучасним умовам функціонування української освіти, а з іншого — чимало аспектів життя освіти залишаються без необхідного правового регулювання, що створює відчутні проблеми із захистом прав.

Особливо це стало помітно саме протягом 2020 року, коли на суто українські проблеми, пов'язані із процесами децентралізації та впровадження освітньої реформи, наклалися загальноосвітні проблеми, спричинені пандемією COVID-19.

Без якісного фінансування та ефективного використання коштів якісна освіта в безпечних умовах неможлива. Саме тому питанням фінансування освіти треба приділити особливу увагу.

Окрема проблема для захисту прав в освіті — виразна нестача якісної комунікації освітньої галузі із громадськістю: величезна кількість звернень щодо цього показує, що саме відсутність такої комунікації призводить до конфліктів, нерозуміння

та надзвичайно небезпечного падіння довіри до освіти.

Загалом, не впадаючи у крайнощі, можна зробити висновок, що права в українській освіті захищені достатньо, але не повною мірою, що потребує подальшої постійної й наполегливої роботи в цьому напрямі.

Права в освіті та їх реалізація охоплюють надзвичайно широке коло проблем і аспектів функціонування освіти як важливої складової суспільного життя в Україні. Аналіз звернень до освітнього омбудсмена, результати досліджень галузі освіти, моніторингу відкритих джерел, статистичної інформації тощо свідчить, що без такого аналізу та комплексного уявлення про те, які саме права визначені й реалізуються різними учасниками освітнього процесу, неможливо планувати подальшу роботу з їх системного дотримання.

Отже, головною метою доповіді є окреслити проблемне поле дотримання прав в освіті та запропонувати деякі способи вирішення цих проблем.

Під час підготовки доповіді ми спиралися на різноманітні джерела інформації, щоб охопити найважливіші аспекти дотримання прав в освіті, хоча й усвідомлюємо, що доповідь не є та за визначенням не може бути всеохопною, оскільки неможливо з першої спроби в доволі стислому документі охопити всі можливі аспекти такої надзвичайно складної галузі, як освіта. Тому ця робота має тривати та буде системно продовжуватися й надалі.

Під час роботи над доповіддю перед нами регулярно поставало питання, до якого саме аспекту дотримання прав варто віднести той чи інший конкретний випадок чи факт живого життя освіти, оскільки конкретні події майже завжди стосуються різних аспектів дотримання прав.

Наприклад, безумовне дотримання найважливішого права в освіті, а саме — права на життя та здоров'я, передбачає, насамперед, створення безпечного освітнього середовища. Щоб створити таке багатокомпонентне середовище, потрібна велика кількість взаємно пов'язаних і координованих дій, як от: визначення та нормативне врегулювання фізичних і психологічних параметрів такого середовища, достатнє фінансування й раціональне використання коштів, створення безбар'єрного середовища в закладах освіти, підготовка кваліфікованих кадрів для забезпечення безпечного освітнього процесу, ідентифікація булінгу як однієї з найбільших загроз для прав учасників освітнього процесу, вжиття заходів запобігання та протидії булінгу, правопросвітницька робота тощо. І кожен із цих комплексів проблем має свою специфіку та повинен вирішуватися не сам по собі, а узгоджено з іншими діями для досягнення головної мети — безпеки в освіті.

Також, розуміючи, що освіта є частиною суспільного життя, ми мали враховувати вплив на неї дочитних галузей, як от охорона здоров'я, економіка, наука тощо.

Саме тому, ухвалюючи рішення віднести конкретні події та факти до певного розділу доповіді, ми орієнтувалися, насамперед, на головну проблему, зазначаючи зв'язки з іншими аспектами дотримання прав. Наприклад, проблемі булінгу присвячено окремий розділ доповіді, але пов'язані з ним питання також розглядаються в інших розділах із відповідними перехресними посиланнями в документі.

Як освітній омбудсмен звертаюся до всіх, кому небайдужі доля та шляхи розвитку української освіти, з проханням розглядати цю доповідь як першу спробу окреслення проблемного поля дотримання прав в освіті. Ця робота, безумовно, триватиме й дуже потребує конструктивної критики та пропозицій із боку зацікавлених осіб, установ і організацій, щоб мати якомога точніший і коректніший опис проблем дотримання прав в освіті та пропозиції шляхів до їх вирішення.

Перед нами — довгий і складний шлях продовження реформи Нової української школи, головна мета якої — безумовно гарантувати кожному в Україні право на ціннісну та якісну освіту.

Особливістю цієї річної доповіді є те, що огляд проблем у ній більшою мірою стосується освіти неповнолітніх, оскільки саме в цьому сегменті системи освіти ми спостерігаємо найбільшу кількість проблемних моментів, які потребують прискіпливої уваги.

Більш докладному висвітленню питань вищої освіти та освіти дорослих буде присвячено наступну річну доповідь.

Власне доповідь складається із трьох взаємопов'язаних розділів. Кожен із цих розділів охоплює

певне поле проблем, які, як вище було зазначено, майже завжди не є відособленими, а тісно пов'язані з іншими аспектами дотримання прав в освіті, і надає пропозиції до вирішення цих проблем.

Розділ I. Інститут освітнього омбудсмена

У першому розділі доповіді «Інститут освітнього омбудсмена» надано опис правових підстав, повноважень і напрямів діяльності інституту освітнього омбудсмена, звіт про фінансування Служби освітнього омбудсмена та статистику діяльності Служби, зокрема щодо роботи зі зверненнями та комунікаційної активності станом на 31.12.2020 р.

Найчастіше до освітнього омбудсмена учасники освітнього процесу зверталися з таких питань (це, звісно, далеко не повний перелік):

- якість освіти, у т. ч. дистанційної;
- умови та оплата праці педагогічних працівників;
- булінг, насильство, мобінг, конфлікти в закладах освіти;
- неналежні умови навчання та праці, безпечне освітнє середовище;
- фінансування освіти, формування та розподіл освітньої субвенції;
- оцінювання навчальних здобутків учнів і студентів; ЗНО/ДПА, вступ до закладів вищої освіти;
- фінансова автономія закладів освіти;
- протиправне вимагання коштів (побори) з батьків;
- протиправні дії керівників закладів освіти та органів управління;
- інклюзивна освіта.

Важливий напрям діяльності Служби — правопросвітництво та інформування громадськості про дотримання прав в освіті. На жаль, українське суспільство загалом і освітянська спільнота зокрема недостатньо обізнані щодо своїх прав (зокрема, щодо прав в освіті) і щодо законних методів захисту цих прав.

Розділ II. Дотримання прав в освіті

Цей розділ є найбільшим і ключовим у доповіді. Він складається із трьох підрозділів, які стосуються різних груп учасників освітнього процесу та різних аспектів захисту прав в освіті, оскільки представляє проблемне поле реалізації прав здобувачів освіти, їхніх батьків і педагогічних, науково-педагогічних і наукових працівників.

Нижче перелічено основні — але, звісно, далеко не всі — аспекти дотримання прав в освіті для різних категорій учасників освітнього процесу.

Докладне висвітлення цих та інших питань буде надано в повному тексті річної доповіді.

Дотримання прав здобувачів освіти та їхніх батьків

Цей підрозділ містить інформацію щодо важливих напрямів дотримання прав в освіті:

- фінансування системи освіти;
- право на безпечні та нешкідливі умови навчання, утримання й праці;
- право на доступ до якісних освітніх послуг: створення та розвиток освітньої мережі, інклюзивна освіта, запобігання дискримінації;
- право на справедливе й об'єктивне оцінювання результатів навчання;
- автономія закладу освіти та право на громадське самоврядування в освіті.

Змістовно в цих підрозділах аналізується стан справ щодо низки взаємопов'язаних питань:

- реалізація реформи Нової української школи;
- запобігання та протидія булінгу;
- нерівність доступу до освіти, інклюзивна освіта;
- оцінювання навчальних здобутків учнів, зокрема під час дистанційного навчання;
- порушення права на безпечне освітнє середовище;
- якість організації освітнього процесу, у т. ч. в дистанційному форматі;
- умови організації освітнього процесу, якість харчування, перенавантаження дітей, неналежний стан приміщень закладів освіти;
- побори з батьків, несвоєчасне та неповне інформування батьків про діяльність закладу освіти;
- недостатнє врахування інтересів батьків під час реорганізації освітньої мережі в територіальних громадах тощо.

Дотримання прав педагогічних, науково-педагогічних і наукових працівників

Цей підрозділ містить інформацію щодо важливих напрямів дотримання прав педагогічних, науково-педагогічних і наукових працівників:

- умови та оплата праці;
 - академічна свобода;
 - атестація й сертифікація педагогічних працівників;
 - підвищення кваліфікації педагогічних працівників;
 - присвоєння наукових ступенів і звань;
 - доступна та якісна навчально-методична література;
 - права та обов'язки керівників закладів освіти.
- Зокрема, у цих підрозділах аналізується стан справ щодо низки взаємопов'язаних питань:
- Умови та оплата праці;
 - насамперед умови укладання та виконання умов контрактів, педагогічне навантаження;
 - надбавки й доплати, зокрема за результатами атестації та сертифікації;

- примус до проходження обов'язкових медичних оглядів за рахунок вчителя;
- невчасна виплата лікарняних, невидання наказів про дистанційну форму навчання в умовах пандемії.

Академічна свобода:

- свобода викладання;
- вільний вибір форм, методів і засобів навчання, зокрема підручників;
- вільний вибір форм підвищення кваліфікації;
- академічна добросовісність.
- Незаконні вимоги з боку керівників закладів і органів управління освітою;
- примус до політичної агітації в закладах освіти;
- примусове відправлення у відпустку без збереження заробітної плати тощо.

Інші питання прав в освіті

У цьому підрозділі розглянуто окремі питання дотримання прав в освіті, зокрема:

- права й обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування;
- неутручання в діяльність закладів освіти політичних, релігійних, громадських та інших організацій;
- прозорість і інформаційна відкритість закладів освіти;
- приватна освіта.

Розділ III. Освіта в умовах пандемії

Цей розділ доповіді аналізує становище української освіти в умовах пандемії, оскільки найголовнішим правом в освіті, як і в будь-якій сфері, є саме право на життя та здоров'я.

У цьому розділі доповіді, зокрема, здійснено огляд формування нормативної бази в умовах пандемії, проаналізовано проблеми створення безпечного освітнього середовища в закладах освіти в умовах COVID-19 та проблеми організації навчання з використанням технологій дистанційного навчання.

У розділі представлено результати дослідження «Освітній процес в умовах пандемії», під час якого було проведено фокус-групове інтерв'ювання вчителів, керівників, медичних працівників закладів освіти та батьків дітей з особливими освітніми потребами.

Сподіваюся, що інформація, яка наведена в річній доповіді освітнього омбудсмена, висновки та пропозиції сприятимуть системній роботі із захисту прав в освіті, допомагатимуть у плануванні та реалізації довготривалої, послідовної державної політики в освіті, головна мета якої — якісна сучасна й ціннісна освіта в безпечних умовах.

Подяки

Насамкінець хочу висловити щирю подяку всім, хто був долучений до підготовки та оприлюднення доповіді.

Колегам зі Служби освітнього омбудсмена, які виконали критично важливу роботу з підготовки окремих розділів доповіді: без їхньої системної та наполегливої участі у підготовці було б неможливо викласти величезний за змістом матеріал:

- керівниці Служби освітнього омбудсмена Юлії Мицишені, помічниці освітнього омбудсмена Юлії Бондаренко та головному бухгалтеру Аллі Богуш;
- начальниці юридичного відділу Ірині Войцеховській і провідним фахівчиням цього відділу Владиславі Насировій і Тамілі Солоджук;
- начальниці відділу медіа та аналітики Надії Лещик, провідній фахівчині Аліні Небельській та аналітчині цього відділу Іванні Школьніцькій;
- начальниці відділу психолого-методичної підтримки Любові Найдьоновій і провідним фахівчиням цього відділу Анні Овдїєнко та Наталії Зарицькій.

Дякую також виконавчій директорці центру «Ейдос» Ользі Будник, експерткам центру «Ейдос» Гюнель Бабакішевій та Ользі Зеленьак за участь в підготовці матеріалів для доповіді.

Для нас надзвичайно важливою була співпраця з Міністерством освіти і науки України та його установами: Державною Службою якості освіти, Українським центром оцінювання якості освіти, Українським інститутом розвитку освіти тощо, працівники яких постійно надавали консультації та результати власних досліджень, критично важливі для підготовки доповіді.

Неоціненну допомогу під час роботи над доповіддю нам надало вивчення річних звітів Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та річного звіту Уповноваженого із захисту державної мови, дослідження та публікації громадських організацій, які працюють в галузі освіти.

Дякую міжнародному фонду «Відродження», за підтримки якого було здійснено загальну підготовку цієї доповіді та центру «Ейдос» за участь у підготовці доповіді та проведенні змістовного дослідження щодо впливу пандемії на організацію освітнього процесу.

Інститут освітнього омбудсмена

Правові підстави діяльності освітнього омбудсмена

Під час підготовки та ухвалення Закону України «Про освіту» (2017 р.) перед освітньою професійною спільнотою та громадськістю виразно постала проблема дотримання прав в освіті. Помітна тенденція до систематичних порушень прав учасників освітнього процесу, відсутність ефективних механізмів їх поновлення та захисту осіб, чії права було порушено.

Порушення норм освітнього законодавства, конфліктні ситуації в закладах освіти, подекуди — байдужість і ігнорування прав, попри успішність реформування освіти, залишалися і, на жаль, продовжують залишатися суттєвою загрозою та викликом для системи освіти України, що потребує пошуку шляхів ефективного вирішення.

Додатковий суттєвий аспект — недостатній рівень правової обізнаності учасників освітнього процесу. Чимала кількість громадян, на жаль, не знають не лише законних способів захисту своїх прав, а й узагалі про те, що вони мають певні права.

Що далі, то більше система освіти потребувала механізму, який давав би учасникам освітнього процесу змогу звертатися з інформацією про порушення їхніх прав і отримувати правову допомогу й підтримку в дотриманні прав або відновленні порушених прав, а також неупереджений і всебічний розгляд таких звернень.

Звісно, особи, чії права було порушено, можуть звертатися до керівництва відповідного закладу освіти, органів управління освітою, центральних органів виконавчої влади тощо. Однак, окрім очевидного конфлікту інтересів під час розгляду суб'єктом владних повноважень скарги на підпорядкований йому заклад освіти та/або посадову особу, важливо враховувати, що розгляд звернень і скарг не є основною метою діяльності таких суб'єктів: у них є власні цілі, які самі по собі є надзвичайно об'ємними й відповідальними та досягнення яких є пріоритетним. Через катастрофічний брак часу часто результат розгляду звернень є доволі формальним, що призводить до надання відповідей-«відписок».

Таким чином, необхідність у запровадженні інституту освітнього омбудсмена виникла, насамперед, у зв'язку з тим, що наявні інститути публічної влади не мали можливості (а подекуди — і бажання) здійснювати ефективний захист прав і свобод громадян у галузі освіти.

Також варто зауважити, що в цей час розпочалися безумовно потрібні для розвитку освіти процеси децентралізації, коли значні повноваження та кошти передаються на місця.

Ці процеси, окрім безумовно позитивних результатів (більша автономія закладів освіти, збільшення фінансування освіти та доцільніше витрачання коштів), призвели й призводять до ухвалення рішень, які порушують права мешканців територіальної громади на безпечну та якісну освіту. За умов несформованості нормативної бази для діяльності нових громад, невпорядкованості процедур передавання їм повноважень і майна гостро постала проблема порушення прав учасників освітнього процесу. Особливо це помітно під час вирішення питань реорганізації мережі закладів освіти та забезпечення їхньої діяльності.

Весь комплекс питань наочно підтверджує, що захисту прав в освіті треба приділяти окрему увагу, і тому запровадження інституту освітнього омбудсмена було виправданим кроком.

Як вбачається зі сказаного вище, проблеми захисту законних прав і інтересів учасників освітнього процесу насамперед пов'язані із забезпеченням конституційного права на освіту та його фактичною реалізацією.

Зокрема, у статті 53 Конституції України закріплено права кожного на освіту, обов'язковість повної загальної середньої освіти, необхідність забезпечення державою доступності та безоплатності освіти, сприяння її розвитку [3]. Також стаття 3 Закону України «Про освіту» містить норму щодо права на якісну та доступну освіту, а також рівні умови доступу до неї, незалежно від віку, статі, раси, стану здоров'я, інвалідності, громадянства, національності, політичних, релігійних чи інших переконань, кольору шкіри, місця проживання, мови спілкування, походження, соціального й майнового стану, наявності судимості, а також інших обставин і ознак [5].

Слід враховувати, що статтями 53–55 Закону України «Про освіту» визначено права різних груп учасників освітнього процесу [5]. Кожна з цих груп має свої, специфічні права та обов'язки, виконання яких забезпечує дотримання прав інших груп учасників освітнього процесу.

Для вирішення зазначених проблем і загроз і було створено інститут освітнього омбудсмена в Україні, на чому не раз наголошували очільники Міністерства освіти і науки України (надалі — МОН) [2]. Запровадження інституту омбудсмена є цілком виправданою реакцією на недосконалість наяв-

них систем управління освітою. Суспільство, зокрема освітня спільнота, зацікавлені у створенні спеціального, ефективнішого інституту дотримання справедливості. Також слід зауважити, що освітній омбудсмен із притаманною йому посередницькою функцією, безпосередньою близькістю до освітян і повноваженнями «м'якого права» може краще та ефективніше вирішувати конфліктні ситуації.

Інститут освітнього омбудсмена знайшов своє нормативне закріплення у статті 73 Закону України «Про освіту», де, зокрема, визначено, що з метою забезпечення належних умов для реалізації права особи на освіту в системі освіти діє освітній омбудсмен. Освітній омбудсмен у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також положенням про освітнього омбудсмена, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Постановою Кабінету Міністрів України від 06.06.2018 р. № 491 «Деякі питання освітнього омбудсмена» було впорядковано деякі питання діяльності освітнього омбудсмена, який мав почати діяльність 2019 року [5].

У травні 2019 року Міністерство освіти і науки України оголосило конкурс для відбору претендентів на посаду освітнього омбудсмена, створивши конкурсну комісію. Загалом на конкурс свої кандидатури подали 27 претендентів. Розглянувши програми кандидатів, конкурсна комісія рекомендувала Міністру освіти і науки три кандидатури, з числа яких Міністр освіти і науки представив на затвердження Уряду кандидатуру директора спеціалізованої школи № 148 м. Києва Сергія Горбачова. Ця кандидатура була схвалена і Кабінетом Міністрів України видано розпорядження від 14.08.2019 р. № 629-р «Про призначення Горбачова С. І. освітнім омбудсменом» [6].

Освітній омбудсмен є посадовою особою, на яку Кабінетом Міністрів України покладається виконання завдань щодо захисту прав у сфері освіти. Освітній омбудсмен призначається на посаду Кабінетом Міністрів України строком на п'ять років без права повторного призначення [1].

Таким чином, характерною рисою є певна незалежність інституції освітнього омбудсмена, що виявляється передусім у високому статусі посади омбудсмена, у призначенні його на посаду розпорядженням Кабінету Міністрів України. Проте наявний статус інституції освітнього омбудсмена є не повною мірою незалежним, оскільки діяльність освітнього омбудсмена та Служби освітнього омбудсмена фінансується через Міністерство освіти і науки, що створює певний конфлікт інтересів, коли, на думку освітнього омбудсмена, рішення або позиція МОН можуть не повною мірою забезпечувати права учасників освітнього процесу або навіть порушувати ці права.

Питання повноважень освітнього омбудсмена докладно розглянуто в розділі «Повноваження та напрями діяльності освітнього омбудсмена, структура Служби освітнього омбудсмена».

Джерела:

1. Деякі питання освітнього омбудсмена: Постанова Кабінету Міністрів України від 6.06.2018 р. № 491.
2. З 1 січня 2019 року в Україні з'явиться освітній омбудсмен, що захищатиме права учнів, студентів, освітян і науковців — уряд прийняв відповідну постанову. — 2018.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради, 1996 р., № 30, ст. 141.
4. Марцеляк О. В. Місце освітнього омбудсмена в механізмі захисту прав людини / Олег Володимирович Марцеляк. — 2018.
5. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
6. Про призначення Горбачова С. І. освітнім омбудсменом: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 629-р
7. Рижук Ю. М. Освітній омбудсмен у системі забезпечення та захисту прав здобувачів освіти / Ю. М. Рижук, І. М. Полякова. // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. — 2018. — №2. — С. 151–162.
8. У 2019 році в Україні з'явиться інститут освітнього омбудсмена.

Повноваження та напрями діяльності освітнього омбудсмена, структура Служби освітнього омбудсмена

Закон України «Про освіту» в редакції від 19.01.2019 р., зокрема частина 4 статті 73, надає освітньому омбудсмену, відповідно до покладених на нього завдань, такі права:

- розглядати скарги та перевіряти факти, викладені у скаргах, поданих здобувачами освіти, їхніми батьками, законними представниками, а також педагогічними, науково-педагогічними й науковими працівниками;
- отримувати від закладів освіти та органів управління освітою інформацію, необхідну для виконання своїх функцій, зокрема інформацію з обмеженим доступом;
- здійснювати перевірку заяв про випадки булінгу (цькування) у закладі освіти, повноту та своєчасність заходів реагування на такі випадки з боку педагогічних, науково-педагогічних, наукових працівників, керівництва й засновника закладу освіти;
- аналізувати заходи для надання соціальних і психолого-педагогічних послуг здобувачам освіти, які постраждали від булінгу (цькування), стали його свідками або вчинили булінг (цькування);
- за результатами проведених перевірок приймати рішення щодо обґрунтованості скарги та на його основі надавати рекомендації закладам освіти й органам управління освітою, повідомляти правоохоронні органи щодо виявлених фактів порушення законодавства;
- безперешкодно у встановленому законом порядку відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, заклади освіти всіх рівнів незалежно від форми власності, а також брати участь в установленому порядку в засіданнях державних органів із питань, що належать до його компетенції;
- звертатися до органів державної влади, правоохоронних органів щодо виявлених фактів порушення права людини на освіту та законодавства у сфері освіти;
- надавати консультації здобувачам освіти, їхнім батькам, законним представникам, а також особам, які навчаються;
- представляти інтереси особи в суді [2].

Головною проблемою у визначених правах було те, що освітній омбудсмен, попри доволі широкий перелік прав, за результатами розгляду звернень міг лише надавати рекомендації закладам освіти та органам управління освітою. Тобто рішення

освітнього омбудсмена в жодному з випадків не могло бути обов'язковим до виконання.

Також певним обмеженням видавалося й те, що скарги до освітнього омбудсмена могли бути подані виключно здобувачами освіти, їхніми батьками, законними представниками, а також педагогічними, науково-педагогічними та науковими працівниками, хоча, на нашу думку, освітній омбудсмен діє з метою захисту ширшого кола осіб, а саме учасників освітнього процесу. Закони України «Про освіту» та «Про повну загальну середню освіту» до таких суб'єктів відносять:

- здобувачів освіти;
- педагогічних, науково-педагогічних і наукових працівників;
- батьків здобувачів освіти;
- фізичних осіб, які провадять освітню діяльність;
- інших осіб, передбачених спеціальними законами та залучених до освітнього процесу у порядку, що встановлюється закладом освіти (наприклад, асистенти дітей) [2, 3].

Згадана проблема в законодавчому регулюванні — щодо рекомендаційного характеру рішень освітнього омбудсмена — мала наслідком фактичне невиконання рішень освітнього омбудсмена суб'єктами, яким вони адресовані, а також несла серйозну загрозу правам учасників освітнього процесу. На практиці це означало, що порушені права могли залишитися не відновленими, а їх порушення могло тривати, конфліктні ситуації могли загострюватися тощо. І все це — попри встановлення фактів, що свідчили про порушення тих чи інших прав, і необхідність припинення відповідних порушень. Така ситуація доволі часто нівелювала інститут освітнього омбудсмена та роботу, проведено у процесі розгляду звернень.

Обмеженість кадрового ресурсу Служби освітнього омбудсмена пов'язана ще й із тим, що згідно з чинним законодавством чисельність її працівників становить 15 осіб [1], серед них — п'ять у юридичному відділі. А кількість звернень постійно зростає — станом на 31.12.2020 р. їх було зареєстровано близько трьох тисяч.

Згадана проблема щодо обмеженості кадрового ресурсу Служби освітнього омбудсмена та значної кількості звернень призводить до понаднормового навантаження її працівників, триваліших строків розгляду звернень і неможливості в деяких випадках реагувати оперативним, що подеколи є надважливим. Адже трапляється так, що виникає потреба негайного відновлення порушених прав, зокрема у випадках незаконного відрахування здобувачів освіти, булінгу, порушення прав педагогічних працівників під час проходження атестації, права учасників освітнього процесу на підвезення. Однак така об'єктивна можливість не завжди є. Це пов'язано з тим, що освітньому омбудсмену й Службі освітнього омбудсмена слід

вчинити низку дій із метою з'ясування ситуації та прийняття обгрунтованого рішення. До таких дій можна віднести комунікацію із заявником, уточнення необхідної інформації, формування запиту до закладу освіти чи його засновника, направлення звернення до МОН тощо.

З метою вирішення згаданих проблем за ініціативою освітнього омбудсмена Законом України «Про повну загальну середню освіту» в редакції від 16.01.2020 р. було внесено зміни до низки законодавчих актів [3].

Так, зокрема, було внесено певні зміни до частини четвертої статті 73 Закону України «Про освіту», зокрема додано такі повноваження:

- розглядати подані учасниками освітнього процесу звернення, перевіряти викладені в них факти;
- вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок фактів, викладених у зверненнях учасників освітнього процесу;
- залучати до розгляду звернень радників і консультантів освітнього омбудсмена, представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, а також експертів, учених і фахівців, зокрема на договірній основі;
- за результатами розгляду звернень та/або проведених перевірок надавати рекомендації керівникам та/або засновникам закладів освіти, органам управління освітою, державним органам, органам місцевого самоврядування, вимагати від них припинення порушення та/або відновлення порушених прав чи законних інтересів учасників освітнього процесу, спрямовувати до них подання про проведення службових розслідувань, повідомляти правоохоронні органи щодо виявлених фактів порушення законодавства [2].

Проте, попри збільшення законних можливостей, залишається проблемною фактична повноцінна можливість реалізації цих повноважень на практиці, оскільки кількість звернень і необхідність глибокого та якісного їх опрацювання формує великий обсяг завдань, які має виконувати Служба.

Структура та кадровий склад Служби освітнього омбудсмена

Відповідно до змісту завдань, які постали перед освітнім омбудсменом, первісно, у 2019 році було сформовано структуру Служби освітнього омбудсмена:

Адміністративний відділ: три працівники (керівник служби, головний бухгалтер, помічниця освітнього омбудсмена) — організаційне й фінансове забезпечення діяльності освітнього омбудсмена та Служби освітнього омбудсмена.

Юридичний відділ: п'ять працівників (начальник, сектор роботи зі зверненнями — два працівники,

сектор нормативно-правової роботи — два працівники) — розгляд та опрацювання звернень, підготовка рекомендацій і вимог щодо відновлення порушених прав в освіті, аналіз проєктів нормативно-правових актів ЦОВВ, що стосуються сфери освіти.

Відділ медіа, інформаційних технологій та аналітики: чотири працівники (начальник відділу, провідний фахівець, провідний аналітик, фахівець ІТ) — підтримка та наповнення сайту, створення й супровід електронного середовища роботи Служби освітнього омбудсмена, підготовка публікацій і рекомендацій учасникам освітнього процесу, моніторинг проблемних питань дотримання прав в освіті, організація співпраці освітнього омбудсмена з органами державної влади, місцевого самоврядування, громадськими організаціями та міжнародними партнерами.

Відділ психологічно-методичної підтримки: три працівники (начальник відділу, провідні фахівці) — медіація учасників освітнього процесу, розроблення рекомендацій щодо інклюзивної освіти, протидії булінгу, надання консультацій, підготовка та забезпечення особистого прийому громадян освітнім омбудсменом.

Тобто чисельність Служби становить 15 осіб, що виразно недостатньо для більш глибокого розгляду звернень і здійснення інших завдань, покладених на освітнього омбудсмена та Службу освітнього омбудсмена. Для порівняння: штатна чисельність секретаріату, який виконує аналогічні завдання із забезпечення діяльності уповноваженого із захисту державної мови, становить 49 осіб, причому окремий відділ у кількості п'яти осіб має на меті лише підготовку річної доповіді [4].

Проблему збільшення штату Служби освітнього омбудсмена наразі ще, на жаль, не вирішено, однак, на наш погляд, з метою забезпечення найбільш повного та оперативного захисту прав учасників освітнього процесу ця проблема має бути вирішена на законодавчому рівні. Освітній омбудсмен не раз звертався з цього приводу до МОН, однак наразі питання перебуває на стадії розгляду.

Окрім того, неврегульованим залишається питання щодо термінів надання відповідей на запити освітнього омбудсмена: подекуди ці запити розглядаються неоперативно, що суттєво збільшує термін розгляду звернень.

Джерела:

1. Деякі питання освітнього омбудсмена: постановою Кабінету Міністрів України від 6.06.2018 р. № 491.
2. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
3. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16.01.2020 р. № 463-IX // Відомості Верховної Ради, 2020 р., № 31, ст. 226.

Статистика діяльності від моменту початку роботи до 31.12.2020 р.

Після призначення на посаду в серпні 2019 року протягом двох із половиною місяців було проведено процедуру державної реєстрації Служби освітнього омбудсмена, затверджено структуру та штатний розпис Служби у складі 15 працівників:

- адміністративний відділ: 3 штатні одиниці (керівник Служби, головний бухгалтер, помічниця освітнього омбудсмена);
- юридичний відділ: 5 штатних одиниць (начальник відділу, фахівці);
- відділ медіа, ІТ та аналітики: 4 штатні одиниці (начальник відділу, системний адміністратор, фахівці);
- відділ психологічно-методичної підтримки: 3 штатні одиниці (начальник відділу, фахівці).
- 2020-й став першим роком роботи Служби освітнього омбудсмена. Ми працювали в абсолютно нових, до того часу невідомих умовах. Саме тому певні планові показники діяльності Служби виявилися заниженими, а деякі, навпаки, завищеними. Практика роботи показала, що певні показники потребують уточнення.

Звісно, велике значення мало й те, що й сама посада освітнього омбудсмена, і діяльність Служби були абсолютно невідомі широкому загалу, тож велику увагу ми приділяли тому, щоб про них дізналися якомога більше учасників освітнього процесу. Ця робота була постійною, але суттєво обмежувалася недостатністю ресурсів.

З 4.04.2020 р. з метою запобігання можливому поширенню гострої респіраторної хвороби, спричиненої коронавірусом, і на виконання заходів ефективної протидії поширенню коронавірусної інфекції особистий прийом громадян освітнім омбудсменом у приміщенні Служби тимчасово припинено. Натомість у IV кварталі 2020 року запроваджено особистий онлайн-прийом. Беручи до уваги складну епідеміологічну ситуацію в Україні, пов'язану з COVID-19, багато консультацій надавалось саме в телефонному режимі, а особистий прийом громадян освітнім омбудсменом відбувався в режимі онлайн-конференцій.

Для обізнаності учасників освітнього процесу про свої права та способи захисту цих прав, формування правової свідомості, обізнаності про освітнього омбудсмена Служба проводила широку медійну активність і комунікації з учасниками освітнього процесу. Докладно про медійну активність див. у розділі «Просвітницька діяльність: медійна активність».

Протягом листопада–грудня 2019 року до Служби освітнього омбудсмена надійшло 225 звернень і запитів. З них скарг — 198, пропозицій і заяв — 27.

За результатами розгляду звернень і запитів:

- надано відповідь на 198 скарг;
- направлено за належністю відповідному органу влади — 13;
- відхилено — 14;
- здійснено 11 виїздів для з'ясування обставин і перевірки фактів скарг.

Головними шляхами надходження звернень було:

- електронна форма звернення на вебсайті — 136;
- електронна пошта — 56;
- пошта — 33.

Серед порушених у зверненнях питань:

- насильство, мобінг, булінг і конфліктні ситуації між учасниками
- освітнього процесу;
- неналежні умови навчання та праці, проживання в гуртожитках;
- трудові питання;
- розподіл освітньої субвенції;
- вступ до закладів вищої освіти;
- фінансова автономія закладів освіти;
- збирання коштів із батьків у закладах освіти;
- протиправні дії керівників закладів освіти та органів управління
- освітою;
- інклюзивна освіта;
- оплата праці педагогічних працівників.

Протягом 2020 року Службою освітнього омбудсмена було розглянуто 3165 звернень і запитів.

- надано рекомендацій закладам освіти освітнім омбудсменом — 572,
- надано рекомендацій органам управління — 386,
- подано повідомлень до правоохоронних органів щодо виявлення фактів порушень законодавства — 14,
- передано звернень до органів державної влади — 289,
- надано консультацій із питань дотримання прав в освіті учасникам освітнього процесу освітнім омбудсменом — 1956.

Головними шляхами надходження звернень були електронна форма звернення та електронна пошта.

Серед порушених питань у скаргах у березні:

- аспірантура, докторантура;
- атестація, сертифікація, підвищення кваліфікації;
- безоплатність освіти (збирання коштів у закладах освіти);

- булінг;
- виховний процес;
- інклюзивна освіта;
- конкурси, призначення керівника закладу;
- мобінг, конфлікти між учасниками освітнього процесу;
- безпечні та нешкідливі умови праці й навчання;
- умови навчання (зокрема порушення ДБН, ДСАНПІН, підвезення до ЗО);
- неформальна освіта, освіта дорослих;
- підручники та інші навчальні матеріали;
- порядок вступу, навчання (зокрема оплата за навчання та стипендії) і відрахування в закладах вищої освіти;
- порядок зарахування, відрахування, переведення до закладів освіти;
- права національних меншин;
- призначення, звільнення працівників;
- протиправні дії керівників закладів освіти та органів управління освітою;
- реорганізація/закриття закладу освіти;
- розподіл освітньої субвенції;
- трудові питання (зокрема заохочення, дисциплінарна відповідальність);
- умови освітнього середовища;
- умови та оплата праці педагогічних працівників;
- фінансова автономія закладів освіти;
- олімпіади, конкурси;
- академічна доброчесність;
- конфлікти між дорослими учасниками освітнього процесу;
- організація дистанційного навчання;
- робота інклюзивно-ресурсних центрів;
- переведення педагогічних працівників пенсійного віку на контракт;

- реорганізація/закриття науково-методичної установи;
- ДПА/ЗНО;
- Інше (з можливістю зазначити категорію).

Щодо питань, пов'язаних із карантинном, було зареєстровано такі групи питань:

- атестація;
- безпечні та нешкідливі умови в закладі освіти;
- виплаи вчителям зі стажем роботи до 10 років;
- зарплата: нарахування та виплата;
- примус до відпустки під час карантину;
- примус ходити на роботу під час карантину;
- учнівські олімпіади;
- звільнення з роботи;
- ДПА/ЗНО;
- організація дистанційного навчання;
- невиконання колективної угоди;
- порядок зарахування, відрахування, переведення до закладів освіти;
- медичний огляд.

Особливості періоду:

Варто зазначити, що, зважаючи на спалах COVID-19, у березні 2020 року велика частка звернень стосувалися питань, пов'язаних із порушенням прав учасників освітнього процесу під час карантину.

Особливістю III кварталу 2020 року було надходження звернень щодо медичного огляду та звернення щодо політичної реклами у зв'язку з виборами.

Від початку 2020/2021 навчального року було запроваджено проведення особистого прийому освітнім омбудсменом у форматі онлайн.

Активність регіонів за кількістю звернень:

● Найбільше звернень:

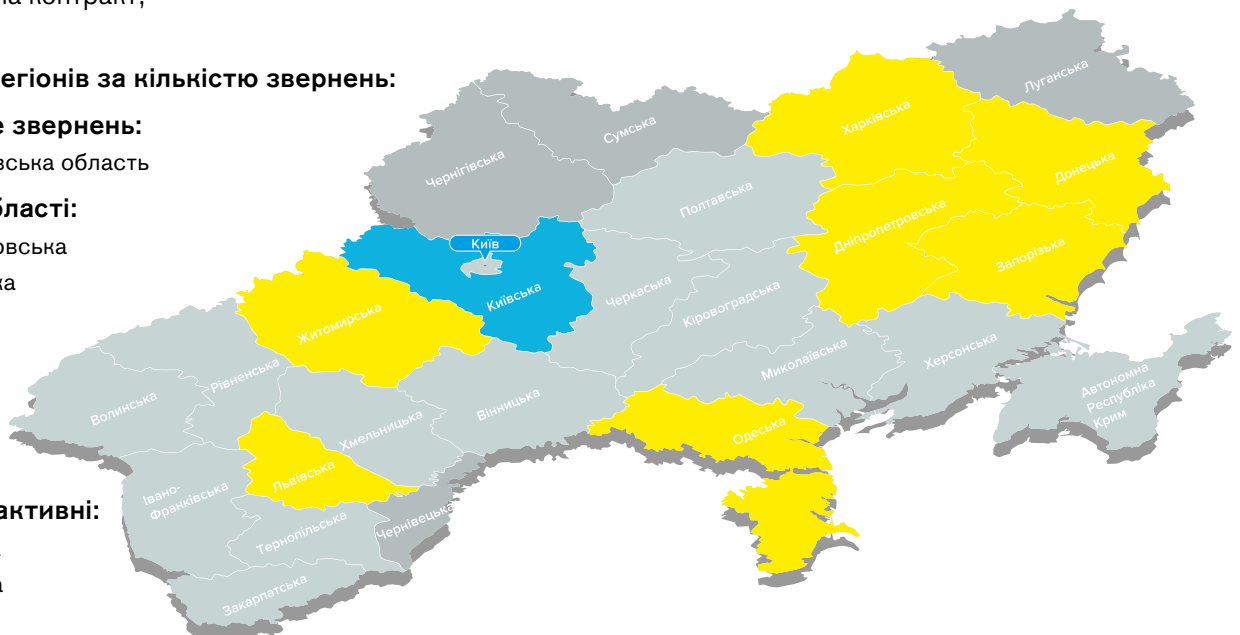
м. Київ і Київська область

● Активні області:

Дніпропетровська
Житомирська
Запорізька
Одеська
Львівська
Харківська
Донецька

● Найменш активні:

Чернівецька
Чернігівська
Сумська
Луганська



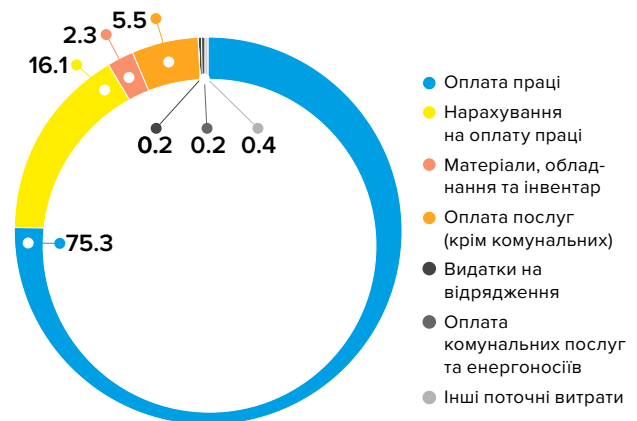
Фінансування Служби освітнього омбудсмена

Фінансування Служби освітнього омбудсмена відбувається відповідно до бюджетного кодексу України, Закону України «Про державний бюджет на 2020 рік» і виключно в межах асигнувань, затверджених кошторисом і планом асигнувань на 2020 рік.

У межах доведеного граничного обсягу на 2020 рік було підготовлено та подано на затвердження до Міністерства освіти і науки України проекти штатного розпису та кошторису за бюджетною програмою 2201020 «Забезпечення організації роботи Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, Національного агентства кваліфікацій, освітнього омбудсмена, державна атестація та акредитація закладів освіти». Протягом року до кошторису вносились зміни у встановленому порядку.

Загальний фактичний обсяг витрат на 2020 рік (після перерозподілу, пов'язаного з необхідністю протистояти пандемії COVID-19) становив 4,9 млн грн.

Частка витрат за статтями, %



Виконання кошторису становило 93%. Недовиконання кошторису пояснюється економією коштів під час проведення закупівель, впровадженням карантину (скасування відряджень, зменшення відшкодування комунальних витрат, придбання господарських товарів, канцтоварів, меблів тощо).

Статті витрат	Затверджено кошторисом (зі змінами), тис. грн	Проведено, тис. грн
Поточні видатки разом у тому числі:	4 574,0	4 230,4
оплата праці	3 197,2	3 197,2
нарахування на оплату праці	708,2	683,1
предмети, матеріали, обладнання та інвентар	184,6	97,8
оплата послуг (крім комунальних)	387,7	234,6
видатки на відрядження	55,0	9,1
оплата комунальних послуг і енергоносіїв	41,2	6,9
окремі заходи з реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку	3,0	—
інші поточні видатки	2,1	1,7
Капітальні видатки (придбання обладнання та предметів довгострокового користування)	16,7	16,7
Разом	4 590,7	4 247,1

Протягом 2020 року фінансування Служби здійснювалось виключно за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету, які своєчасно та в повному обсязі надходили відповідно до кошторису й плану асигнувань. Розрахунки з установами, постачальниками, організаціями протягом року проводились вчасно, у повному обсязі, відповідно до укладених угод і в межах затвердженого кошторису.

Станом на 1.01.2021 р. дебіторська та кредиторська заборгованість за видатками загального фонду відсутня. Відповідно до вимог законодав-

ства було своєчасно та в повному обсязі забезпечено перерахування обов'язкових платежів до бюджету. Протягом 2020 року перераховано податків і зборів на суму 1306,8 тис. грн, у тому числі єдиний соціальний внесок — 683,1 тис. грн, податок із доходів фізичних осіб — 575,7 тис. грн, військовий збір — 48,0 тис. грн.

Показники майнового стану Служби освітнього омбудсмена станом на 1.01.2021 р.:

- Залишкова вартість основних засобів — 229,0 тис. грн.
- Знос основних засобів — 56,7 тис. грн.

- Незавершені капітальні інвестиції — 37,6 тис. грн.
- Запаси — 74,0 тис. грн.

Штатна чисельність працівників Служби становить 15 осіб.

- Витрати на оплату праці працівників Служби 2020 року становили 2829,6 тис. грн, у тому числі:
- Посадові оклади — 1023,5 тис. грн.
- Надбавка до посадового окладу за складність та напруженість у роботі — 511,7 тис. грн.
- Надбавка за знання іноземної мови — 8,3 тис. грн.
- Доплата за науковий ступінь — 24,8 тис. грн.
- Премії — 1176,7 тис. грн.
- Матеріальна допомога — 84,6 тис. грн.

Оплата праці працівників Служби здійснюється на підставі законів України та інших нормативно-правових актів, що регулюють питання оплати праці, затвердженого кошторису доходів і витрат на 2020 рік. Виплати заробітної плати за звітний період проводились відповідно до законодавства двічі на місяць. За звітний період усім працівникам Служби своєчасно та в повному обсязі виплачено заробітну плату.

Середньомісячна зарплата одного працівника за 2020 рік становила 15 720 грн, що не забезпечує конкурентних умов на ринку праці 2021 року та може призвести до плинності кадрів і неукомплектованості спеціалістами, що у свою чергу може негативно вплинути на виконання покладених на Службу завдань.

Заробітна плата освітнього омбудсмена за 2020 рік становила 367,6 тис. грн., що перебуває в діапазоні оплати праці, наприклад, начальників районних, міських або обласних управлінь освіти, і суттєво поступається оплаті праці керівників деяких структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

У свою чергу, обмеженість матеріально-технічних ресурсів негативно відіб'ється на роботі Служби, призведе до зниження рівня опрацювання звернень і надання своєчасної відповіді, що негативно впливатиме на роботу Служби, відповідно до покладених завдань.

У серпні 2020 року Служба освітнього омбудсмена зверталася до Міністерства освіти і науки України із проханням про збільшення чисельності штату та фінансування. Адже за рік своєї діяльності Служба освітнього омбудсмена налаштувала структуровану та ефективну діяльність, проте обсяг звернень до Служби невпинно зростає. Особливо це далось взнаки під час пандемії COVID-19, коли за короткий період кількість звернень зросла майже втричі. Це спричинило стрімке збільшення навантаження на всіх працівників Служби та зумовлює необхідність збільшення штату працівників Служби із 15 до 23 осіб. Служба вважає за доцільне розширити юридичний відділ на чотири штатні одиниці, медійний відділ — на дві особи, а також ввести посади діловода та технічного працівника.

Під час складання проекту бюджетної пропозиції на 2021 рік розрахунки потреби в коштах проводились зважаючи на збільшення штату Служби в кількості восьми одиниць (юридичний відділ — чотири одиниці, відділ медіа та аналітики — дві одиниці, діловод — одна одиниця, прибиральниця — одна одиниця), щомісячної премії в розмірі 250%, але доведеними граничними обсягами цього не було враховано. На 2021 рік кількість штатних одиниць становить 16 осіб, середній щомісячний розмір премії — 107%.

До того ж, Службі освітнього омбудсмена необхідні додаткові асигнування для забезпечення реалізації мети своєї діяльності та реалізації права особи на освіту шляхом додаткового залучення до роботи у Службі висококваліфікованих фахівців, здатних компетентно, оперативного й фахово надавати відповіді на звернення, достатнього рівня оплати праці для професійного виконання посадових обов'язків працівниками Служби, заохочення їх до результативної, ефективної, добросовісної та ініціативної роботи, забезпечення повною мірою видатків на придбання канцелярського приладдя, конвертів, марок, предметів довгострокового користування, забезпечення на належному рівні здійснення представницьких витрат, відряджень і оплату курсів перепідготовки, підвищення кваліфікації й семінарів, проведення поточного ремонту приміщення, придбання обладнання для нових працівників.

Необхідний обсяг додаткових коштів із загального фонду Державного бюджету України за КПКВ 2201020 на 2021 рік становить 7371,0 тис. грн, у т. ч. видатки споживання — 5599,7 тис. грн, із них:

- КЕКВ 2110 «Оплата праці» — 4070,1 тис. грн;
- КЕКВ 2120 «Нарахування на оплату праці» — 895,6 тис. грн;
- КЕКВ 2210 «Предмети, матеріали, обладнання та інвентар» — 280,0 тис. грн;
- КЕКВ 2240 «Оплата послуг (крім комунальних)» — 76,0 тис. грн;
- КЕКВ 2250 «Видатки на відрядження» — 115,0 тис. грн;
- КЕКВ 2270 «Оплата комунальних послуг та енергоносіїв» — 120,0 тис. грн.
- Видатки розвитку — 1771,3 тис. грн, із них:
- КЕКВ 3110 «Придбання обладнання і предметів довгострокового користування» — 371,3 тис. грн;
- КЕКВ 3132 «Капітальний ремонт інших об'єктів» — 1400,00 тис. грн.

У разі збільшення чисельності штату Служби освітнього омбудсмена до 24 осіб виникає гостра необхідність у збільшенні площі орендованого приміщення, оскільки Служба не має власного приміщення.

Проте звернення Служби залишилося поза увагою Міністерства освіти і науки України, і до бюджету на 2021 рік не було внесено відповідних змін, фінансування Служби залишилося на тому самому рівні, що й 2020 року.

Правопросвітницька діяльність та медійна активність

Аналізуючи звернення, публікації в медіа, повідомлення в соціальних мережах, можемо зазначити, що частина учасників освітнього процесу — батьки, учні, студенти, педагогічні та науково-педагогічні працівники — недостатньо обізнані щодо своїх прав, не знають про законні способи їх захисту.

Водночас існує й інша проблема — навіть у тих випадках, коли учасники освітнього процесу достатньо знають про свої права, вони не завжди наважуються їх захищати, не бажаючи «ускладнювати стосунки» із закладом освіти або органами управління освітою.

Ще одна проблема, яку спостерігаємо: відсутність належної комунікації між учасниками освітнього процесу, насамперед між закладом освіти та батьками або управлінням освіти, закладом освіти й батьками.

Негативні наслідки цього очевидні — незнання своїх прав нівелює можливості їх захисту, впливає на якість освіти, безпеку й комфортність освітнього середовища, виконання професійних обов'язків працівниками закладів освіти.

Тому медійна активність освітнього омбудсмена 2020 року була спрямована перш за все на підвищення рівня знань учасниками освітнього процесу про свої права та способи захисту цих прав, формування правової свідомості.

Також Служба освітнього омбудсмена постійно здійснює комунікацію та забезпечення системного зв'язку з батьками, педагогами, учнями та студентами, створює просвітницькі матеріали про важливість вчасної комунікації між учасниками освітнього процесу.

Освітній омбудсмен вважає надзвичайно важливою складовою своєї роботи активне просування в медіапросторі інформації про права в освіті та їх дотримання.

Упродовж року згадки про освітнього омбудсмена присутні в усіх типах медіа. За далеко не повними результатами моніторингу медіа, отриманих медійних запитів на електронну пошту відділу та в месенджері Facebook-сторінки щодо сприяння в організації інтерв'ю, фахових коментарів освітнього омбудсмена, участі в теле- й радіоэфірах за 2020 рік, зафіксовано щонайменше 178 медійних комунікацій і згадувань освітнього омбудсмена та Служби освітнього омбудсмена в медіа: інтерв'ю для ЗМІ та інтернет-видань, теле- й радіоэфіри, коментарі для телевізійних, друкованих і електронних видань тощо.

Проведено кілька інформаційних кампаній, зокрема щодо протидії булінгу в освіті, роз'яснення прав батьків здобувачів освіти, захисту прав педагогічних працівників щодо отримання встановлених законодавством доплат і надбавок, створення безпечного й комфортного освітнього середовища в закладах освіти тощо.

Для інформування, комунікації та правопросвітницької діяльності було створено й забезпечено функціонування:

- вебсайту освітнього омбудсмена: <https://www.eo.gov.ua/>;
- довідкового вебсайту «Wiki освітній омбудсмен»: <https://info.eo.gov.ua/>;
- системи для подання й обробки звернень в онлайн-форматі: <https://zvernennya.eo.gov.ua/>;
- Facebook-сторінки освітнього омбудсмена: <https://www.facebook.com/Education.Ombudsman.Sergii.Gorbachov/>;
- Telegram-каналу освітнього омбудсмена: <https://t.me/eduombudsman>.

Публікації на всіх інформаційних ресурсах освітнього омбудсмена спрямовувалися на різну аудиторію: батьків, здобувачів освіти, педагогічних працівників, представників органів управління освітою, громадських організацій тощо.

Тематика публікацій охоплювала порушення прав учасників освітнього процесу, їх захист, висвітлювала актуальні освітні проблеми та пропонувала шляхи їхнього розв'язання, реагування на передкризові й кризові ситуації у сфері освіти.

Найбільшою популярністю користувалися юридичні роз'яснення та статті, успішні й неординарні кейси зі звернень, найгарячіші теми звернень, новини про проведені заходи, різноманітні опитування, трансляції, сюжети, телеэфіри, інтерв'ю за участі освітнього омбудсмена тощо.

У 2020 році Службою освітнього омбудсмена було підготовлено та опубліковано загалом 259 публікацій на чотирьох комунікаційних каналах (вебсайт, довідковий вебсайт, Facebook-сторінка, Telegram-канал).

Станом на 31.12.2020 р. на Facebook-сторінці освітнього омбудсмена було оприлюднено 176 публікацій, уподобали сторінку 19 029 осіб, а ще 21 243 особи стежили за нею.

За 2020 рік, відповідно до статистики, охоплення Facebook-сторінки освітнього омбудсмена становить понад 8,4 млн — це загальна кількість випадків, коли публікація сторінки потрапила на екран людини, включно зі статусами, фотографіями, відео тощо.

Найбільшого поширення та реагування з боку громадськості отримали публікації про неочікуване

скасування пробного ЗНО в червні 2020 року та в тому самому місяці флешмоб щодо неприпустимості скасування можливостей рівного й некорупційного доступу до вищої освіти.

Одним із видів комунікацій є комунікація з дописувачами в месенджерах. До освітнього омбудсмена через Facebook-месенджер 2020 року звернулися 772 особи, частині з яких було надано консультації, а частині запропоновано звернутися до освітнього омбудсмена з офіційним зверненням.

На вебсайтах освітнього омбудсмена 2020 року було опубліковано 76 матеріалів: статті та юридичні роз'яснення, а також найважливіші новинні повідомлення про події у сфері освіти. Загальна кількість відвідувачів вебсайтів — 93 тис. осіб, загальна кількість переглядів — 210 тис.

Дописи з різних інформаційних каналів освітнього омбудсмена активно використовували загальнонаціональні та регіональні медіа, інтернет-видання, органи державної влади, блогери.

Для налагодження діалогу з аудиторією працівники Служби освітнього омбудсмена залучають підписників у соціальній мережі Facebook до спілкування. Для цього проводяться опитування, тестування й дописи, контент спонукає підписників висловлювати свої думки та ділитися проблемами.

Працівники служби здійснюють моніторинг коментарів у соціальних мережах, надають короткі відповіді, консультації та роз'яснення. Доволі часто за результатами такого спілкування допомагають оформити офіційне звернення до освітнього омбудсмена, яке розглядається у встановленому порядку.

Під час залучення та комунікації виявляються передкризові й кризові моменти у сфері освіти серед різних категорій учасників освітнього процесу.

Триває процес створення спільноти прихильників і підписників, які активно взаємодіють із дописами та контентом. Тобто через соціальні мережі відбувається не лише інформування, а й комунікація, залучення та вибудовування діалогу із громадськістю.

Важливим кроком для розуміння проблем, з якими стикнулася освіта під час пандемії, стало онлайн-опитування батьків учнів закладів загальної середньої освіти «Навчання дітей під час карантину» [2] у квітні 2020 року, у якому взяли участь 8056 респондентів. Це опитування, хоч і не було репрезентативним через його онлайн-формат, дало змогу вже за місяць від початку карантинних обмежень, пов'язаних із пандемією COVID-19, побачити й сформулювати найбільш значущі проблеми освіти в цій форс-мажорній ситуації.

Результати опитування було враховано під час підготовки управлінських рішень і рекомендацій, для підвищення ефективності освітньої системи, розв'язання кризових комунікацій і підготовки до 2020/2021 навчального року. Результати опитування широко поширювалися в інформаційному просторі, увійшли як складова до Інформаційно-аналітичного збірника МОН «Освіта в Україні: виклики та перспективи» [1].

З правопросвітницькою, інформаційною та піар-метою упродовж року освітній омбудсмен і працівники Служби освітнього омбудсмена брали участь у великій кількості очних і онлайн-заходів як спікери, доповідачі, модератори.

Джерела:

1. Інформаційно-аналітичний збірник МОН «Освіта в Україні: виклики та перспективи» — 2020. 2020.
2. Результати опитування батьків «Навчання дітей під час карантину» — 2020.

Дотримання прав в освіті

Права здобувачів освіти та батьків (законних представників)

Право на доступність освіти

Доступ до освіти (дотримання правил і умов вступу до закладів освіти)

Статтею 3 Закону України «Про освіту» визначено, що кожен має право на якісну та доступну освіту й рівні умови доступу до освіти [4]. Для того, щоб реалізувати своє право на якісну освіту, здобувач освіти повинен принаймні мати змогу навчатися в будь-якому доступному йому (територіально або онлайн) закладі освіти. Тому для забезпечення права на доступну освіту в численних нормативно-правових актах, якими керується система освіти, доволі ретельно прописано умови вступу й зарахування до закладів освіти та їх процедури. Загалом ці норми й процедури мають усталений характер і забезпечують рівні умови вступу до закладів освіти.

Територіальна доступність закладів загальної середньої освіти

Безумовним позитивним досягненням стало ухвалення ст. 13 Закону України «Про освіту» щодо територіальної доступності повної загальної середньої освіти. Ця стаття передбачає створення мережі закладів освіти та їхніх філій і опорних закладів — закладів, які мають у своєму складі філії та/або здійснюють підвезення здобувачів освіти до цього закладу та у зворотному напрямку, аби учень міг навчатися в найбільш доступному й наближеному до місця проживання закладі [4].

Із 1.01.2021 р. набув чинності новий Санітарний регламент для закладів загальної середньої освіти, згідно з яким, учні, які проживають від закладу освіти на відстані понад 2 км, забезпечуються підвезенням до школи. Спостерігаємо певні позитивні зміни, оскільки раніше підвозилися ті учні, які проживали на відстані понад 3 км [2].

Надзвичайно важливе значення для забезпечення рівних умов зарахування до ЗЗСО має «Порядок зарахування, відрахування та переведення учнів до державних і комунальних закладів освіти для здобуття повної загальної середньої освіти», затверджений наказом МОН від 16.04.2018 р. № 367. Під час зарахування до першого класу цей Порядок надає кожній дитині право навчатися в найближчому до її місця проживання закладі

освіти та водночас не обмежує її права здобувати освіту в будь-якому іншому закладі, якщо там є вільні місця [3]. Тому в інформаційному просторі та серед батьків помилковим є твердження щодо того, що процедура зарахування, яка діє з 2018 року, «приписала» дитину до школи за місцем проживання. Цей Порядок гарантує право на першочергове зарахування для:

- дітей, які проживають на території обслуговування закладу освіти, і це підтверджується одним із необхідних документів, визначених п. 8 постанови Кабінету Міністрів України від 13.09.2017 р. № 684 «Про затвердження Порядку ведення обліку дітей дошкільного, шкільного віку та учнів»;
- рідних братів і сестер дітей, які вже навчаються в цьому закладі освіти;
- дітей працівників цього закладу освіти;
- дітей, які є випускниками дошкільного підрозділу цього закладу освіти [3].

Водночас Порядок надає батькам майбутнього першокласника право подати будь-яку кількість заяв до будь-якої кількості інших закладів освіти не на території обслуговування, щоб претендувати на зарахування на вільні місця. Важливо, що, згідно з Порядком, зарахування на вільні місця відбувається за процедурою жеребкування, що унеможлиблює будь-які корупційні ризики, оскільки все вирішує випадок, а не рівень знань першокласника, фінансове забезпечення батьків, симпатії вчителя. До прийняття цього Порядку (до 2018 року) серед можливих способів зарахування першокласників були:

- конкурсний відбір за рівнем знань: проведення співбесід, тестових завдань, контрольних робіт тощо для перевірки знань майбутніх першокласників, і якщо рівень знань не відповідав вимогам школи, учнів не зараховували;
- зарахування за порядком подання заяв;
- зарахування за віком (спершу зараховували старших дітей);
- зарахування за відвідування підготовчих курсів у школі, до якої подано заяву.

Такі підходи створювали нерівні умови вступу та корупційні ризики зарахування «за знайомством» або «за певну винагороду». Також проходження дитиною дошкільного віку конкурсу на перевірку знань створювало зайвий стрес і травмувало дитину [6].

Попри позитивні сторони прийнятого 2018 року Порядку, він створив іншу проблему: для того, щоб підтвердити місце проживання на території, яку обслуговує заклад освіти, батьки вдаються до маніпуляцій і підробки документів про оренду житла, місце прописки, оскільки загальний державний реєстр місця проживання до цього часу не створено. Вирішення цієї проблеми потребує проведення змістовної роботи зі створення й узгодження реєстру дітей дошкільного та шкільного віку й реєстру місця проживання або реєстрації місця проживання дитини та її батьків.

Попри функціонування чіткого Порядку, Служба освітнього омбудсмена отримувала звернення від батьків щодо порушень умов зарахування до 1 класу. Батьки скаржилися на безпідставну відмову керівників шкіл прийняти заяву для зарахування на вільні місця, заяву на першочергове зарахування. Такі дії керівників порушують право здобувачів освіти на рівні умови доступу до освіти.

Частина закладів освіти не публікують на своїх сайтах або публікують невчасно інформацію про територію обслуговування закладу освіти, кількість вже поданих заяв, кількість заяв на першочергове зарахування та на вільні місця, що ускладнює батькам процедуру зарахування й породжує певну нерівність під час подачі документів. За даними дослідження Державної служби якості освіти України, проведеного у квітні 2020 року, 54,13% ЗЗСО не надали на своїх сайтах інформацію про територію обслуговування закладу, що порушує право дитини на безперешкодне зарахування до першого класу за територією обслуговування [1].

На жаль, отримували скарги й на те, що об'єднані територіальні громади не забезпечували здобувачів освіти шкільними автобусами для підвезення до територіально доступного закладу освіти, через що учні змушені були долати до школи пішки кілька кілометрів. Це порушує право не лише на доступну освіту, а й на безпечне освітнє середовище для учня.

Зарахування до профільної школи

Окреме питання — зарахування учнів до 10 класів старшої (профільної) школи. Наразі, відповідно до згаданого Порядку, до 10 класу випускники 9 класу зараховуються майже автоматично [3]. Водночас, разом із реорганізацією освітньої мережі й перетворенням закладів освіти I-III рівня (1-11 класи) на заклади I-II рівня гостро постає проблема вибору учнями та їхніми батьками місця подальшого навчання.

Створення справді якісної профільної школи (10-12 класи), починаючи із 2024 року, ставить питання щодо критеріїв відбору учнів і порядку зарахування до таких класів. Передбачається, що таке зарахування має відбуватися за результатами ДПА у формі ЗНО за курс загальної середньої школи. Але для того, щоб це стало можливим,

потрібно вже зараз, не зволікаючи, активізувати роботу із запровадження такого формату ДПА в 9 класі. Наразі це майже не робиться, оскільки відсутнє фінансування для розробки відповідних процедур.

Доступ до вищої освіти

Правила вступу до закладів вищої освіти врегульовані як Законом України «Про вищу освіту», так і відповідними наказами Міністерства освіти і науки України, які щороку встановлюють умови прийому на навчання до закладів вищої освіти.

Назагал умови вступу до закладів вищої освіти освітній омбудсмен вважає достатньо справедливими та такими, що забезпечують рівні права доступу до вищої освіти через застосування процедури зовнішнього незалежного оцінювання й зарахування її результатів як вступних іспитів до закладу вищої освіти.

Проте потрібно звернути увагу на непоодинокі спроби скасувати зовнішнє незалежне оцінювання як інструмент забезпечення рівного доступу до вищої освіти. Найбільш небезпечну спробу скасувати ЗНО було здійснено в червні 2020 року, коли під приводом пандемії безпідставно було скасовано пробне тестування, що позбавило учасників ЗНО можливостей набутися дуже важливий досвід проходження тестів у реальних умовах і призвело до незапланованого витрачання коштів у розмірі 52 млн грн. Тоді освітній омбудсмен організував загальнонаціональний флешмоб «#РукиГетьВідЗНО» [5], що дало змогу привернути суспільну увагу та запобігти скасуванню ЗНО як такого.

Джерела:

1. Інформація щодо забезпечення закладами загальної середньої освіти відкритого доступу до інформації та документів на веб-сайтах // Сайт ДСЯО.
2. Новий Санітарний регламент для шкіл: що змінилося? // Сайт освітнього омбудсмена. — 15.12.2020 р.
3. Про затвердження Порядку зарахування, відрахування та переведення учнів до державних та комунальних закладів освіти для здобуття повної загальної середньої освіти: наказ МОН від 16.04.2018 р. № 367.
4. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
5. РукиГетьВідЗНО // Фейсбук-сторінка освітнього омбудсмена. — 12.06.2020 р.
6. Що мають знати батьки про процедуру зарахування в перший клас // Сайт освітнього омбудсмена. — 03.03.2021 р.

Створення та розвиток освітньої мережі — територіальна й фактична доступність закладів освіти, підвезення здобувачів освіти тощо

Реалізація права на якісну освіту значною мірою визначається забезпеченням усіх здобувачів освіти певного віку мережею закладів освіти, які територіально доступні та надають освіту високої якості.

Проблеми освітньої мережі рівною мірою стосуються й міської, і сільської місцевості, хоча мають доволі різний характер.

Саме неузгодженість механізмів впровадження програм державної освітньої політики на регіональному й місцевому рівнях без належної комунікації та всебічного аналізу з урахуванням інтересів всіх стейкхолдерів на всіх рівнях призводить до виникнення проблем з ефективною реорганізацією мережі. Бо у процесі задіяно доволі багато суб'єктів і потрібно враховувати всі інтереси, а вони є доволі різноманітними.

Загалом, нерівний доступ до якісної освіти є великою проблемою української шкільної освіти. Дані Індексу людського капіталу Світового банку свідчать про те, що недостатня якість української шкільної освіти призводить до втрат 2,8 року загального часу на навчання у шкільному віці [2].

У сільській місцевості шкільна інфраструктура з невеликою наповнюваністю класів тягне за собою не лише низьку якість освіти, про що свідчать дані і міжнародного дослідження PISA, і нечисленних моніторингових досліджень, які проводяться в Україні, а й призводить до надмірних витрат на утримання шкіл із малою наповнюваністю учнів, не даючи змоги якісно розвинути та забезпечити потрібну освітню мережу.

Заклади дошкільної освіти в сільській місцевості часто стають заручниками або недостатнього фінансування, або нехтування керівниками територіальних громад потреби в таких закладах. Особливо важна ситуація складається там, де ці дві причини поєднуються.

У той самий час у великих містах школи та садочки переповнені через надмірну забудову.

Усі ці фактори призводять до того, що діти, які проживають на певній території, не забезпечені якісною шкільною та позашкільною освітою, далеко не всі діти мають доступ до дошкільної освіти.

Це також стосується проблеми з підвезенням дітей до опорних шкіл і відсутності доступу до якісної безперервної освіти для здобувачів освіти з особливими освітніми потребами.

Крім того, на сьогодні серйозною проблемою є зношена інфраструктура та поганий стан будівель закладів освіти.

Низькі зарплати в освітній сфері призводять до викладання предметів педагогами з низькою кваліфікацією, зокрема в сільській місцевості.

«Педагоги закладів дошкільної освіти є найбільш соціально незахищеними: у них найбільше тижневе навантаження (30 год.), неповний робочий день (більшість працює на 0,85–0,9 ставки), низька заробітна плата. Наслідком цього є брак молодих фахівців і наявність незаповнених вакансій у ЗДО.

Доступ до дошкільної освіти не гарантує її якості. Тому існує потреба у вдосконаленні змісту дошкільної освіти, забезпеченні можливостей інклюзивного навчання, перепідготовці педагогічних працівників, забезпеченні наступності між дошкільною та початковою освітою, співпраці з батьками дітей дошкільного віку для забезпечення єдності педагогічного впливу на дитину в сімейному колі й у закладі освіти, а також у створенні сучасного середовища в закладах дошкільної освіти» [6].

«Серед нерозв'язаних проблем — недосконалість змісту шкільної освіти, недостатня його орієнтованість на формування здатності використовувати здобуті знання в житті та практичній діяльності; істотні прогалини в оснащенні шкіл необхідними засобами навчання, створенні ефективного освітнього середовища з використанням ІКТ; відсутність загальнодержавної системи моніторингу якості загальної середньої освіти як основи для прийняття обґрунтованих управлінських рішень щодо її подальшого розвитку; незадовільна реалізація здоров'я збережувальної функції школи» [7].

Під час пандемії COVID-19 проблема нерівності стала ще серйознішою, особливо для представників уразливих груп.

Аналітичний огляд, підготовлений у рамках проекту «Справедливе відновлення після COVID-19: доступ до публічних послуг» свідчить: «Найбільше постраждали ті групи дітей, які й так були вразливими та мали ускладнений доступ до якісних освітніх послуг, а саме діти, що навчаються в сільських школах, діти, які не мають доступу або до інтернету, або до гаджетів удома, діти з особливими освітніми потребами й діти, які навчаються у спеціальних школах» [5].

Крім того, до Служби освітнього омбудсмена надходили звернення від батьків, які свідчать про те, що інколи проблемою є відсутність належних документів для зарахування дитини до школи. Це насамперед стосується ВПО, нацменшин (роми).

Ще однією нагальною проблемою є те, що в результаті реорганізації або ліквідації закладів

середньої освіти доволі часто порушуються права здобувачів освіти на територіальну доступність закладів освіти.

У сфері дошкільної освіти залишається низка проблем, які потребують вирішення:

- наявність черги до закладів дошкільної освіти у великих містах і приміській зоні, що призводить до порушення нормативів наповнюваності груп ЗДО, погіршує умови праці та умови здобуття освіти;
- існує потреба в розширенні мережі закладів дошкільної освіти приватної форми власності, виведення з тіні вже функціонуючих та їх ліцензування» [6].

Окремо слід зазначити, що нагальним недоліком системи є майже повна відсутність ефективної комунікації як внутрішньої, так і зовнішньої. Тобто батьки дізнаються про те, що рішення щодо реорганізації ухвалено, лише за кілька тижнів до завершення навчального року та змушені в екстремому порядку вирішувати питання щодо переведення дитини до іншого закладу освіти. Тобто ми можемо говорити про те, що під час планування не проводяться аналіз, діагностика та обговорення із представниками громади подальших спільних дій.

Моніторингове дослідження якості початкової освіти, яке здійснив Український центр оцінювання якості освіти у 2016–2018 роках, показало, що середні результати учнів, які навчаються у звичайних сільських школах із невеликою наповнюваністю класів, суттєво нижчі за результати дітей такого самого віку з великих міських шкіл [1].

«Учні з високим соціально-економічним статусом мають удвічі-тричі більше шансів досягти високих показників у навчанні, ніж їхні однолітки з низьким соціально-економічним статусом. А найбільше від неякісної освіти страждають діти, що навчаються в сільській місцевості. Максимальна різниця в результатах навчання в учнів, які навчаються у великих містах, ліцеях, гімназіях і спеціалізованих школах, порівняно з учнями із сільської місцевості становить більш ніж два роки навчання. Іншими словами, дітям із сіл необхідно було б навчатись ще два роки, аби досягти середнього рівня знань своїх однолітків із київських чи львівських гімназій» [8].

Карантин і перехід на повністю дистанційне або змішане навчання протягом тривалого часу підсилює дію структурних чинників, які й без того обмежували доступ до якісних освітніх послуг, особливо для учнівства із соціально вразливих груп.

Аналітики Світового банку припускають (проаналізувавши дані 157 країн і змодельовавши різні сценарії), що залежно від сукупної тривалості жорсткого карантину та зачинення шкіл

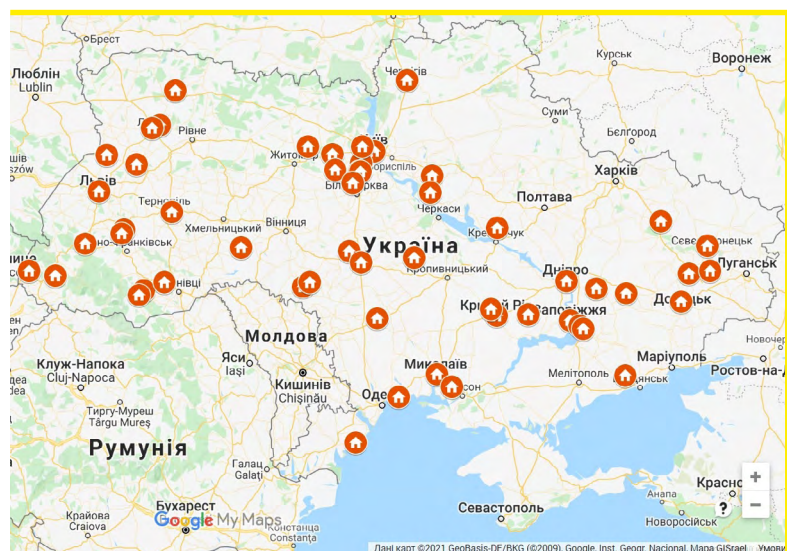
реальні втрати навчального часу становитимуть від 0,3 до 0,9 року шкільного навчання. Близько 7 млн дітей 1–9 класів у світі можуть взагалі покинути школу через економічний шок і фінансові проблеми в сім'ї, спричинені пандемією. Ці розрахунки поки що не беруть до уваги можливий розвиток подій і черговий перехід на повністю дистанційне навчання шкіл протягом 2021 року [2].

Важливо зазначити, що саме недосконалість системи управління призводить до браку коштів. А недостатня прозорість управлінських рішень, відсутність належної координації, брак коштів, неефективне впровадження державної політики призводять до того, що для дедалі більшої кількості дітей доступна та якісна освіта стає неможливою.

Аналізуючи звернення до Служби освітнього омбудсмена, можемо навести такі приклади:

- Звернення через відсутність транспортного сполучення та підвезення дітей до опорної школи. Як повідомляють заявники, від їх місця проживання снасували автобусне сполучення, а автобус, який підвозить учнів, курсує не в напрямку міста, де розташований опорний заклад освіти, а лише до сусіднього села.
- Заяви про порушення прав під час переведення учнів до іншої школи в іншому селі в рамках реорганізації.
- Звернення із проханням поради алгоритм дій у ситуації, коли й у батьків, і в дитини немає документів, які підтверджують особу, але є намір відправити дитину до школи.
- Громада звернулася із клопотанням допомогти у вирішенні питання з відновлення та захисту прав дітей безперешкодно вступити до вчасно обраних на офіційному сайті управління освіти закладів.

Загалом, звернення до освітнього омбудсмена щодо реорганізації освітньої мережі, надходять майже з усіх регіонів країни: таких звернень 82 із 51 населеного пункту (див. мапу).



Ситуація, яка наразі склалася, порушує базові права здобувачів освіти, гарантовані статтею 53 Конституції України [3], статтею 13 Конвенції про права дитини [4] та іншим національним освітнім законодавством.

Для вирішення проблеми потрібно ставити за мету:

- забезпечувати доступність якісної освіти для всіх громадян;
- забезпечувати системність і безперервність надання освітніх послуг;
- ефективно використовувати ресурси (кадрові, інфраструктурні, фінансові, матеріально-технічні тощо);
- розробляти, поширювати навчально-методичні рекомендації для органів місцевого самоврядування;
- проводити тренінги для ОМС із метою розвитку компетентності, а саме навичок, умінь, чітких і зрозумілих інструментів у сфері освіти, що допоможуть сформувати мережу освітніх закладів, здатну та спроможну (інфраструктурно, організаційно, кадрово, фінансово тощо) забезпечити надання якісної освіти за встановленими державою стандартами;
- покращувати комунікацію між центральним рівнем і ОМС;
- ґрунтувати закриття шкіл і реорганізацію освітньої мережі на інтересах місцевої громади;
- створити єдиний реєстр закладів освіти з відкритими даними, завдяки якому можливо робити аналіз функціонування закладів освіти;
- розробити стратегію розвитку освіти у громаді з активним залученням стейкхолдерів і учасників освітнього процесу;
- активно залучати місцевих жителів до питань управління освітою;
- розробляти та вносити пропозиції до існуючої нормативно-правової бази з метою вдосконалення законодавства;
- активно розвивати міжшкільну комунікацію та співпрацю всіх видів і напрямів;
- встановлювати й підтримувати партнерські стосунки та співпрацю із закладами освіти різного рівня, закладами охорони здоров'я, а також установами культури;
- визначаючи опорні школи, проводити ґрунтовний аналіз, враховувати проектну потужність приміщень, матеріально-технічне забезпечення, демографічні показники, особливості населених пунктів, стан доріг, інфраструктурну сітку, якість інтернету та зв'язку, потреби громади тощо;
- створити єдиний інформаційно-освітній простір;
- передати громадським радам повноваження щодо взаємодії органів місцевого самоврядування з відділами освіти, розробки та надання

пропозицій щодо планів і програм розвитку освітньої мережі, контроль за дотриманням прав учасників освітнього процесу, здійснення радами громадського контролю за станом освітніх установ, їх забезпеченням і звітністю щодо фінансово-господарської діяльності освітніх установ;

- враховувати якісний склад педагогічного колективу, що особливо важливо у процесі оптимізації освітньої мережі.

Щодо комунікаційної складової, яка повинна супроводжувати процес реорганізації, освітній омбудсмен вносив пропозицію до закону «Про освіту».

Зокрема, пропонується впровадити норму, за якою реорганізація закладів освіти має відбуватися лише за умови, що учасники освітнього процесу вчасно проінформовані про ці зміни та мають достатньо часу, щоб визначитися, де саме навчатиметься дитина після реорганізації.

Суть пропозиції — гарантувати здобувачам освіти, їхнім батькам і педагогічним колективам, що з моменту оприлюднення відповідного рішення про реорганізацію пройде не менш ніж 18 місяців до того моменту, коли це рішення набуде чинності.

Тобто якщо кінцевий термін реорганізації мережі — 1.09.2024 р., усі рішення щодо змін мережі мають бути ухваленими не пізніше 31.12.2022 р.

«Оприлюднення планів реорганізації мережі закладів освіти має відбуватися не пізніше 1 березня календарного року, який передуює року набуття чинності відповідного рішення».

Джерела:

1. World Bank Group. 2019. Review of the Education Sector in Ukraine. Moving toward Effectiveness, Equity and Efficiency (RESUME3).
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1996. — № 30. — с. 141.
3. Конвенція про права дитини.
4. Здоров'я та освіта: Як пандемія COVID-19 вплинула на доступ до публічних послуг в Україні. Аналітичний огляд. — 2021.
5. Реформа освіти та науки // Урядовий портал.
6. Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні // Національна академія педагогічних наук України. — 2016.
7. Національний звіт за результатами міжнародного дослідження якості освіти PISA-2018. — 2019.

Рівний доступ до освіти (без дискримінації)

Питання рівного доступу до освіти не втрачає своєї актуальності вже тривалий час. Дискримінація в освіті перешкоджає насамперед здобуттю якісної освіти в безпечному та нешкідливому освітньому середовищі. 2020 рік став ще одним випробуванням для забезпечення рівного доступу до якісної освіти.

Реалізація права на освіту, зазначеного в Конституції України, відбувається через забезпечення рівного доступу до якісної освіти — надзвичайно важливого завдання сьогодення, що має безпосередній вплив на майбутнє. Рівень і якість здобутої освіти, освітні досягнення населення значною мірою визначають можливості розвитку економіки та багатьох інших сфер, важливих для людського добробуту.

Рівний, без дискримінації за будь-якими ознаками, доступ до освіти визначений як у міжнародних документах (наприклад, Цілі сталого розвитку ООН (2015–2030 рр.) [2], так і в українському законодавстві (Національна доктрина розвитку освіти [4], Закон України «Про освіту» [6] та інше [7]).

Дискримінація — це ситуація, за якої особа та/або група осіб за певними ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами й свободами в будь-якій формі. Відсутність дискримінації сприяє забезпеченню рівних можливостей щодо реалізації прав і свобод людини та громадянина [5].

За словами регіонального радника з питань освіти регіонального офісу ЮНІСЕФ країн Європи та Центральної Азії Боббі Субраяна, ще до появи COVID-19 було відомо, що одна дитина з десяти перебувала під негативним впливом освітньої системи. Сьогодні ця проблема дедалі збільшилася: діти з інвалідністю, діти з незаможних сімей та із сімей із несприятливими умовами, діти із зон воєнних конфліктів дедалі частіше опиняються за бортом процесу навчання [8].

Варто зазначити, що в освіті, крім явних «видимих» форм дискримінації, часто відбувається прихована дискримінація. Приховані форми дискримінації в закладах освіти пов'язані з поняттям *hidden curriculum*, яке завдяки роботам соціолога П. Джексона з'явилося в науковому обігу наприкінці 1960-х років [1]. Україномовний переклад «прихований навчальний план», на нашу думку, занадто звужує це явище, тому в цій доповіді використовуватиметься термін «прихована освітня програма». Отже, «прихована освітня програма» — це вплив освітнього середовища, часто неусвідомлюваний, який і транслює певні соціальні стереотипи, і непомітно кон-

струє певні схеми, моделі сприйняття соціальної реальності, конкретні шаблони мислення та дій, настановлення. Наприклад, це можуть бути уявлення про специфічний розподіл ресурсів у суспільстві, соціальні та гендерні ролі, викривлене ставлення до певних людей тощо.

Розглядають три напрями, за якими прихована освітня програма та можливі дискримінаційні настановлення «впроваджуються» в реальність:

Організаційно-нормативна структура закладу освіти. Тут йдеться про школу як організацію, а саме:

- фізичні та соціальні характеристики організації навчального простору: наскільки забезпечено рівний доступ до навчальних приміщень, коридорів, парт тощо та чи існує певне приписування соціальних функцій — «добрі» й «погані» класи на паралелі, парти для «неуспішних» учнів, «чоловічі» та «жіночі» території;
- нерівномірний чи несправедливий розподіл посад і предметів викладання (наприклад, гендерна стратифікація);
- система ритуалів і норм і ціннісне спрямування виховання, яке здійснюється в закладі (наприклад, норми спілкування педагогічних працівників між собою);
- особливості візуально-інформаційного простору закладу.

Зміст освіти. У першу чергу йдеться про навчальні програми й підручники, які можуть транслювати викривлені та стереотипні уявлення й ставлення до певної статі, раси, національності тощо.

Стиль вчительського викладання й комунікації. Навчання толерантності здобувачів освіти буде недовірливим, якщо вчителі дозволяють собі принижувати чи висміювати інших [1, 3].

Заявники у зверненнях до освітнього омбудсмена не раз використовували слова «дискримінація», «обов'язкова шкільна форма», «недопуск до занять», «несправедливе оцінювання» тощо. Крім того, з питань, пов'язаних із проблемою рівного доступу до освіти, зверталися щодо порядку вступу, навчання й відрахування в закладах вищої освіти, у закладах дошкільної освіти та в закладах загальної середньої освіти.

Будь-які форми дискримінації в освіті неприпустимі, проте окремо варто звернути увагу на такі ситуації зі звернень:

- дискримінація дітей з особливими освітніми потребами (вимоги перевести чужу дитину до іншого закладу);
- дискримінація за майновим станом (докладніше про побори в закладі освіти йдеться у розділі «Корупція та побори в системі освіти»);

- дискримінація за мовою (відмови у здобутті освіти без знання української мови для біженців і вимушених переселенців і відсутність мовних курсів для таких осіб; докладніше про мову освітнього процесу йдеться в розділі «Мова освітнього процесу»);
- дискримінація за релігійними переконаннями (святкування релігійних свят у закладах освіти, нав'язування курсу християнської етики).

Дискримінація в освіті перешкоджає насамперед здобуттю якісної освіти в безпечному та нешкідливому освітньому середовищі, що може порушувати як право на освіту, так і інші права й можливості (наприклад, рівність чоловіків і жінок), шкодити здоров'ю учасників освітнього процесу тощо.

Пропозиції до вирішення:

Для забезпечення рівного доступу до освіти та освітнього процесу без дискримінації необхідно зосередитись на фізичних і психологічних компонентах освітнього процесу й середовища. Докладніше про них можна прочитати в розділах «Фізичні компоненти безпечного та комфортного освітнього середовища» та «Психологічні компоненти безпечного середовища».

Вдосконалення законодавства щодо забезпечення рівного доступу до здобуття повної загальної середньої освіти. Зокрема, ведення реєстрів здобувачів освіти, які мають першочергове право зарахування до початкової школи (проживають на відповідній території) для уникнення фальшування, яке порушує права інших дітей.

Комунікація засновників закладів з учасниками освітнього процесу щодо проблемних питань відповідно до статті 30 Закону України «Про освіту».

Правове просвітництво щодо прав і можливостей учасників освітнього процесу.

Розробка дієвих механізмів фінансування закладів освіти. Докладніше про це читайте в розділі «Фінансування закладів освіти».

Джерела

1. Марущенко О. «Прихований навчальний план» сучасної школи: методологія та структурування предмету дослідження // Гендер-PRO: Збірн. наук. праць за матеріалами наук.-практ. конф. студентства й наукової молоді. — Харків, 2013. — Вип. 1. — С. 57–64.
2. Перетворення нашого світу: Порядок денний у галузі сталого розвитку на період до 2030 року // Організація Об'єднаних Націй. — 2015.
3. Петрученя Г. ДЕ ДИСКРИМІНАЦІЯ В ОСВІТІ.
4. Про Національну доктрину розвитку освіти: указ Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002.
5. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 30.05.2014 р., № 1263-VII // Відомості Верховної Ради, 2013 р., № 32, ст. 412.
6. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
7. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16.01.2020 р. № 463-IX // Відомості Верховної Ради, 2020 р., № 31, ст. 226.
8. Субраян Б. Перш за все — діти, потім — учні: 8 правил для закладів освіти в період пандемії / Боббі Субраян. — 2020.

Державні гарантії здобувачам освіти

Здобуття якісної освіти потребує підтримки за-сновників і керівників закладів освіти з боку держави, яка надає гарантії здобувачам освіти та вдосконалюється із плином часу й розвитком відповідних суспільних правовідносин у питаннях державних гарантій здобувачам освіти.

Факти, зазначені в розділі, вказують на те, що проблематика в питаннях державних гарантій здобувачів освіти існує, але процедура вдосконалення чинного законодавства задля забезпечення належними умовами здобувачів освіти відбувається.

Законодавчі основи державних гарантій і соціального захисту визначено Законами України «Про освіту», «Про повну загальну середню освіту» та іншими нормативно-правовими актами, зокрема:

- Соціальний захист здобувачів освіти та рівний доступ до освіти особам із соціально вразливих верств населення.
- Безоплатність повної загальної середньої освіти.
- Забезпечення пільгового проїзду учнів, вихованців до місця навчання й додому.
- Забезпечення безпечними та нешкідливими умовами навчання.
- Забезпечення державних гарантій здобувачам освіти під час вступу до закладів середньої освіти.

Так, держава забезпечує безоплатність повної загальної середньої освіти; гарантує всім громадянам України та іншим особам, які перебувають в Україні на законних підставах, право на безоплатне здобуття повної загальної середньої освіти відповідно до стандартів освіти [7]. Кошти на її фінансування мають виділятися з бюджету в повному обсязі [7]. Докладно проблемні питання гарантування безоплатності повної загальної середньої освіти розглянуто в розділі «Безоплатність освіти у випадках, передбачених законодавством».

Також варто зауважити, що до освітнього омбудсмена зверталися заявники зі скаргами на відсутність шкільних автобусів і бездіяльність за-сновників закладів освіти. Також, зі слів заявників, більшість здобувачів освіти змушені були долати до закладу освіти близько 10 км пішки.

Щодо забезпечення державних гарантій здобувачам освіти під час вступу до закладів середньої освіти, основні порушення прав дітей на рівний доступ до освіти здійснюються через:

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

Вимоги та процедура зарахування учнів до першого класу регламентуються наказом МОН від 16.04.2018 р. № 367 «Про затвердження Порядку зарахування, відрахування та переведення учнів до державних та комунальних закладів освіти для здобуття повної загальної середньої освіти» [4]. Норми Порядку не поширюються на приватні заклади освіти [4]. Зарахування учнів приватних закладів загальної середньої освіти і закладів спеціалізованої освіти дозволяється проводити на конкурсних засадах [4]. Водночас, батьки мають право вільного вибору школи, яка не закріплена за місцем проживання. Зарахування на вільні місця відбувається за результатами жеребкування відповідно до вимог глави 2 розділу II згаданого Порядку [4].

Попри загальну підтримку такого нововведення, на думку експертів Центру прав людини, чинний порядок зарахування учнів не враховує сучасних міграційних процесів всередині країни [3]. Можна виділити такі дві територіальні проблеми:

Підтвердження місця проживання дитини

Низка категорій громадян, зокрема ті, що орендують квартири, не змогли надати документи, які б підтвердили місце проживання.

Також доволі поширена практика укладання фіктивних договорів оренди, які, за неофіційними даними, «кошують від 300 до 500 доларів», або навіть надання «послуг» тимчасової реєстрації місця проживання.

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

Відсутність освітньої інфраструктури в новозбудованих житлових масивах

До прикладу, у столиці станом на 2017 р. на 298 житлових новобудов було зведено лише три непри-ватні школи [3]. Новий порядок зарахування може ускладнити й без того непросту ситуацію в таких житлових масивах, адже діти з нових мікрорайонів, де немає шкіл, не матимуть права на першочергове зарахування й будуть вимушені шукати місце в тих школах, у яких будуть вільні місця та які не обов'язково будуть територіально доступними [3].

Що стосується дошкільної освіти, є проблеми з недостатньою кількістю місць у комунальних дошкільних закладах освіти та високим попитом на послуги дошкільної освіти, що призводить до

недобросовісних процедур вступу до дитсадків [3]. Серед порушень експертами ОЕСР зазначено такі:

1. Неофіційні домовленості з керівниками садків (це можуть бути грошові внески, матеріальна допомога, використання службових зв'язків).
2. Порушення або втручання в систему «Електронна черга» в тих населених пунктах, де її запроваджено [3].

У вищій освіті гостро постає питання гуртожитків. Правила розподілу місць у гуртожитках є зоною відповідальності університетів і визначаються у внутрішніх документах ЗВО [3]. Правила розподілу місць у гуртожитках визначаються на рівні внутрішніх документів закладів вищої освіти з урахуванням вимог, визначених у Примірному положенні про студентський гуртожиток вищого навчального закладу, затвердженому Наказом МОН від 13.11.2007 р. № 1004 [3]. Проте законодавство не встановлює єдиних вимог щодо критеріїв і процедури розподілу місць, крім зобов'язання надавати місця безкоштовно пільговим категоріям громадян [3].

Враховуючи звернення учасників освітнього процесу до освітнього омбудсмена, найбільш поширеною проблемою у сфері правового регулювання обов'язкових державних гарантій здобувачам освіти є забезпечення підвезенням здобувачів освіти з метою реалізації права на здобуття повної загальної середньої освіти.

Так, наприклад, до освітнього омбудсмена зверталися чимала кількість батьків здобувачів освіти зі скаргами на бездіяльність засновників закладів освіти, незабезпечення шкільними автобусами окремих територіальних громад і створення таких умов, що здобувачі освіти були змушені добиратися до закладу освіти, долаючи близько 10 км пішки.

Також проблемним питанням державних гарантій здобувачів освіти є незабезпечення здобувачів освіти підручниками. У рамках моніторингу було здійснено порівняльне дослідження замовлених і отриманих підручників. Проведений моніторинг сайтів шкіл щодо наявності протоколу педагогічної ради, у якому зафіксовано вибір підручників, засвідчив, що орієнтовно в половини закладів протокол не опубліковано [3]. У деяких областях зафіксовано відсутність протоколів орієнтовно у 85% закладів (докладніше питання викладено в розділі «Безоплатність освіти у випадках, передбачених законодавством») [3].

Фактом, що підтверджує проблему в питаннях забезпечення права на зарахування до закладу освіти здобувачів освіти за місцем проживання, є те, що в деяких осіб, зокрема представників ромської національної меншини або осіб без громадянства, відсутні документи, які підтверджують місце проживання дитини чи одного з її батьків [3].

Відповідно до Моніторингу впровадження рекомендацій організації економічного співробітництва та розвитку щодо доброчесності в системі освіти України, непоодинокими є випадки корупційного доступу до студентських гуртожитків, коли місця розподіляються непрозоро через неправомірну вигоду та особисті зв'язки. За таких умов кращі умови проживання можуть отримати ті студенти, які надали хабар чи вдалися до тіншових домовленостей з адміністрацією гуртожитку [5].

У межах цього моніторингу під час фокус-групи зі студентами одна з респонденток розповіла, що під час поселення в гуртожиток на початку навчання на бакалавраті комендант гуртожитку надавала кращі кімнати в обмін на хабар [5]. За словами цієї студентки, впродовж подальших чотирьох років ситуація не змінилась і комендант і надалі використовує посаду задля власної вигоди [3].

Таким чином, наявні факти вказують, що проблематика в питаннях державних гарантій здобувачів освіти існує, проте все ж таки відбувається вдосконалення чинного законодавства задля забезпечення здобувачів освіти належними умовами.

З метою вирішення викладених проблем, пов'язаних з порушенням державних гарантій здобувачів освіти, було вчинено низку заходів у системі освіти.

Так, зокрема, з прийняттям нового Закону України «Про освіту» та відповідними змінами в чинному законодавстві Державна інспекція навчальних закладів припинила свою діяльність. Натомість було створено Державну службу якості освіти України (надалі — ДСЯО) [3].

Одним із ключових повноважень ДСЯО є проведення інституційного аудиту закладів освіти. У його рамках відбувається:

- оцінювання освітніх і управлінських процесів закладу освіти та внутрішньої системи забезпечення якості освіти, а також
- перевірка додержання закладом освіти вимог законодавства у сфері освіти [3].

Також освітній омбудсмен здійснює систематичну комунікацію із засновниками та керівниками закладів освіти з питань забезпечення здобувачів освіти належним підвезенням до закладів освіти, а також створенням безпечних і комфортних умов навчання й праці.

Як повідомляють заявники, проблемні ситуації зазвичай вирішуються. Зокрема, засновником було забезпечено шкільними автобусами всі заклади освіти, а також, за можливості, оновлюється освітнє середовище.

Стаття 30 Закону України «Про освіту» вперше зобов'язала заклади освіти та їх засновників публікувати відповідні фінансові звіти [2]. Однак на сьогодні це не вирішило проблеми повністю. Шляхом вирішення відповідного питання може стати

можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності у вигляді догани в разі невиконання відповідних вимог [3].

Щодо вирішення проблемних питань у сфері дошкільної освіти, у травні 2018 року було оновлено ліцензійні умови для провадження освітньої діяльності та внесено зміни, що лібералізують процес ліцензування дошкільних закладів освіти [3]. Зокрема:

- зменшено загальну кількість документів, які потрібно подавати до органу ліцензування;
- виключено необхідність звертатися до органу ліцензування за умови збільшення кількості дітей у закладі — ліквідовано поняття «ліцензійний обсяг»;
- розширено коло заявників для отримання ліцензії провадження дошкільної освіти — тепер це можуть зробити не лише юридичні особи, а й фізичні особи — підприємці [3].

Ще одним важливим кроком до забезпечення доступності дошкільної освіти стало те, що вже у березні 2021 року Верховна Рада ухвалила у першому читанні важливий законопроект № 4604 «Про внесення змін до Закону України «Про дошкільну освіту» щодо забезпечення територіальної доступності дошкільної освіти», яким (у разі остаточного ухвалення) може бути закріплене право дітей дошкільного віку на зарахування до садочка за місцем проживання.

Щодо питання забезпечення гарантій дотримання прав здобувачів вищої освіти, нова редакція Закону України «Про освіту» зобов'язує університети публікувати інформацію про «наявність гуртожитків і вільних місць у них, розмір плати за проживання» [3]. Водночас Закон не містить вимоги щодо обов'язкового оприлюднення інформації про систему розподілу місць у гуртожитках на веб-сайтах ЗВО.

Також освітній омбудсмен систематично звертається з вимогами щодо недопустимості порушення надання державних гарантій здобувачам освіти, що дозволяє припинити порушення відповідних прав учасників освітнього процесу.

Джерела:

1. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16.01.2020 р. № 463-IX // Відомості Верховної Ради, 2020 р., № 31, ст. 226.
2. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
3. Моніторинг впровадження рекомендацій ОЕСР щодо доброчесності в системі освіти України / [О. Заплотинська, І. Войцеховська, Н. Лещик та ін.] // Міжнародний фонд «Відродження». — 2019.
4. Про затвердження Порядку зарахування, відрахування та переведення учнів до державних та комунальних закладів освіти для здобуття повної загальної середньої освіти: наказ МОН від 16.04.2018 р. № 367.
5. Огляди ОЕСР на тему доброчесності в освіті: Україна 2017 / Переклад з англ. — Інститут розвитку освіти. — К. : Таксон, 2017. — 184 с.
6. Про затвердження Порядку ведення обліку дітей дошкільного, шкільного віку та учнів: постановою КМУ від 13.09.2017 р. № 684.
7. Про безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти: лист МОН // № 1/11-8477.
8. Проект типового положення про користування студентськими гуртожитками у закладах вищої освіти.

Право на безоплатну освіту

Безоплатність освіти у випадках, передбачених законодавством

Відповідно до частини 1 статті 4 Закону України «Про освіту», держава забезпечує безоплатність повної загальної середньої освіти відповідно до стандартів освіти. Згідно з частиною 2 цієї статті, право на безоплатну освіту забезпечується для здобувачів повної загальної середньої освіти за рахунок розвитку мережі закладів освіти всіх форм власності та їх фінансового забезпечення в порядку, встановленому законодавством, і в обсязі, достатньому для забезпечення права на освіту всіх громадян України, іноземних громадян і осіб без громадянства, які постійно або тимчасово проживають на території України [1].

Виходячи з того, що безоплатність і доступність повної загальної середньої освіти в державних і комунальних навчальних закладах пов'язані з її обов'язковістю, держава повинна фінансувати в повному обсязі процес навчання учнів у межах Державного стандарту загальної середньої освіти [5].

Існує тенденція до порушення прав здобувачів освіти, що стосується безоплатного здобуття повної загальної середньої освіти, порушення рівних прав дітей, зокрема за майновою ознакою, змушування батьків дітей до вибору конкретної освітньої програми, придбання для її реалізації за кошти батьків «навчальних матеріалів (зошитів на друкованій основі, навчальних засобів педагогічного призначення та наочних навчальних матеріалів)», придбання «для навчання» телевізорів, які є «інструментами навчання», зокрема нібито «для забезпечення реалізації Нової української школи» тощо [2].

Однак право на безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти не може залежати від фінансових можливостей батьків здобувачів освіти забезпечувати придбання додаткових робочих зошитів, хрестоматій, посібників чи інших додаткових ресурсів [2]. Крім того, нормативно правова база не передбачає можливостей впровадження в закладах загальної середньої освіти освітньої програми за умови обов'язкового придбання за кошти батьків відповідних робочих зошитів, підручників чи інших матеріалів [2].

Таким чином, будь-які спроби тиску на батьків здобувачів освіти щодо сплати ними будь-яких коштів чи примушування їх до придбання робочих зошитів, підручників, посібників, хрестоматій, телевізорів, комп'ютерної техніки, проведення ремонтів у класах тощо для реалізації освітньої програми закладу освіти й досягнення учнями результатів

навчання, визначених державними стандартами загальної середньої освіти, є прямим порушенням зазначених вище положень Конституції й законів України та є неприпустимим [6].

Варто зазначити, що батьки можуть надавати закладу освіти благодійну допомогу виключно за власною ініціативою та на добровільних засадах відповідно до законодавства про благодійну діяльність і благодійні організації [2]. Рішення про надання закладу освіти благодійної допомоги може прийматися батьками одноосібно чи колегіально [2].

До освітнього омбудсмена зверталася чимала кількість батьків здобувачів освіти насамперед зі скаргами на адміністрацію закладів освіти щодо сплати додаткових коштів на закупівлю телевізорів, проекторів та іншого обладнання. Як повідомляють заявники, класні керівники повідомляли про необхідність сплати певного обсягу коштів на закупівлю телевізора, але кошти повинні були бути сплачені готівкою, при цьому ані вартості телевізора, ані інвентарного номеру не повідомлялося.

Крім того, відповідно до даних Моніторинга впровадження рекомендацій ОЕСР щодо доброчесності в системі освіти України, суттєвою проблемою є те, що часто саме батьки ініціюють збирання коштів. Тобто державна гарантія в питаннях забезпечення безоплатності повної загальної середньої освіти досі є не вирішеною проблемою [4].

Проблемним питанням державних гарантій здобувачів освіти є незабезпечення здобувачів освіти підручниками.

Безоплатність освіти, передбачена законодавством, зумовлює необхідність чіткого визначення нормативів її забезпечення, створення ефективно діючої системи фінансування та чіткого, систематичного контролю за використанням відповідних коштів [7]. Стаття 30 Закону України «Про освіту» вперше зобов'язала заклади освіти та їх засновників публікувати фінансові звіти [1]. Однак не всі заклади освіти виконують цю вимогу. На сьогодні однією із проблем є невиконання такої вимоги закладами освіти [4]. Шляхом вирішення відповідного питання може стати можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності у вигляді догани в разі невиконання відповідних вимог [4].

Іншим прикладом порушення прав на безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти є переслідування (цькування) батьків, які відмовляються сплачувати кошти на ремонт закладу освіти. Це може призводити до булінгу дитини та погіршення психологічного клімату всередині класного колективу. Освітній омбудсмен спрямував відповідні запити до адміністрації закладів освіти з метою отримання інформації стосовно правових підстав вимагання сплати коштів батьками здобувачів освіти на додаткові послуги, наприклад закупівлю

певних видів зошитів, книжок тощо, і щодо створення умов, за яких здобувачі освіти піддаються булінгу.

Джерела:

1. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
2. Про безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти: лист МОН // №1/11-8477.
3. Про доступність і безоплатність освіти: Стаття // Газета Верховної Ради України: Голос України. — 30.
4. Моніторинг впровадження рекомендацій ОЕСР щодо доброчесності в системі освіти України / [О. Заплотинська, І. Войцеховська, Н. Лещик та ін.] // Міжнародний фонд «Відродження». — 2019.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України «держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах» (справа про доступність і безоплатність освіти) // № 5-рп/2004. — 4.
6. Стаття Ольги Прокопишиної «Чи потрібно батькам “здавати гроші на школу”». — 2106.
7. Стаття «Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні». — 2000.

Фінансування закладів освіти

Право на якісну освіту у безпечних і нешкідливих умовах може бути реалізовано виключно за умови достатнього фінансування освіти та ефективного використання цих коштів. Без виконання цієї критичної умови якісна освіта неможлива, оскільки будь-який з компонентів створення та функціонування освітньої системи (за будь-яких варіантів її побудови) неминуче впирається в питання коштів. Саме тому, на думку освітнього омбудсмена, достатнє фінансування освіти та ефективне витрачання коштів є однією із головних умов забезпечення права на якісну й доступну освіту та створює належні умови для рівного доступу до здобуття освіти.

Реалізація права на освіту передбачає достатнє фінансування освіти державою, яка, відповідно до міжнародного права, зобов'язана використовувати максимум своїх наявних ресурсів для реалізації цього права. ЮНЕСКО закликає національні уряди, за підтримки парламентів, виділяти не менш ніж 6% ВВП або 20% державних витрат на освіту та забезпечувати їх ефективно використання [1].

Статтею 78 Закону України «Про освіту» визначено, що держава забезпечує асигнування на освіту в розмірі не менше ніж 7% валового внутрішнього продукту за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством.

У 2020 році планували витратити 272,4 млрд грн на освіту державних і місцевих бюджетів, за даними Державної казначейської служби України [2]. Враховуючи прогнозовані макропоказники економічного й соціального розвитку України на 2020 рік, ВВП за сценарієм 1 прогнозувався на рівні 4 510,8 млрд грн, за сценарієм 2 — 4 598,8 млрд грн [3], тобто планувалося здійснити асигнування на освіту з державного бюджету на рівні 6% ВВП.

Обсяг ВВП у 2020 році, за даними Державної служби статистики України, становив 4194,1 млрд грн [4]. За даними Державної казначейської служби, видатки сфери освіти 2020 року, враховуючи видатки з державного та місцевих бюджетів, були 252 млрд грн, що також становило 6% ВВП. Хоча відсоток запланованих витрат і реально витрачених витрат на освіту не змінився і становив 6% від ВВП, але через економічне падіння та пандемію освіта недоотримала 20 млрд грн [5].

За даними Державного веб-порталу бюджету для громадян, це становило 15,81% від усіх зведених витрат [6], див. «Розподіл витрат за рівнями освіти відповідно до бюджетної класифікації» в *Додатку 1*.

Видатки державного бюджету на освіту у 2020 році було затверджено Верховною Радою України

(з урахуванням змін) у розмірі 128,5 млрд грн (85,5 млрд грн — загальнодержавні видатки, освітні субвенції, і 43 млрд грн — на сферу освіти, отримувач і розпорядник коштів — Міністерство освіти і науки України) [7,8].

З державного бюджету на освітні субвенції було виділено 83 828 127 326,02 грн [8], див. «Розподіл видатків за субвенціями» в *Додатку 2*.

У березні та квітні 2020 року було ухвалено зміни до держбюджету, відповідно до яких видатки на освіту було зменшено на 5,7 млрд грн, цю частину було передано до Фонду боротьби з COVID-19. Але з цього фонду освіта не отримала жодних коштів на боротьбу з COVID-19 і його наслідками, а також на організацію безпечної освіти та інші запити, вирішення яких нагально потребувала освіта.

Проблеми фінансування закладів освіти

За рахунок місцевих бюджетів фінансуються комунальні заклади дошкільної та позашкільної освіти. Дошкільні заклади освіти, які забезпечують інклюзивною освітою дітей з особливими освітніми потребами, отримують відповідну державну субвенцію [9]. Фінансування комунальних і державних закладів освіти загальної середньої, професійно-технічної освіти здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів і інших джерел, не заборонених законодавством [10]. З державного бюджету заклади загальної середньої, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої освіти, коледжі отримують освітню субвенцію на оплату праці з нарахуваннями педагогічним працівникам у частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти. Також для закладів загальної середньої освіти з державного бюджету виділяються субвенції на підтримку Нової української школи, організацію інклюзивної освіти, субвенція «Спроможна школа для кращих результатів» для підтримки опорних шкіл — на ремонти, закупівлю обладнання та автобусів [11].

Зклади професійно-технічної освіти отримують кошти з державного бюджету на забезпечення професійної освіти за професіями загальнодержавного значення, на оплату професійної підготовки людей з інвалідністю, субвенцію на створення навчально-практичних центрів сучасної профосвіти [12].

Державні заклади вищої освіти фінансуються за рахунок коштів державного бюджету та за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством, органи місцевого самоврядування також можуть здійснювати фінансування державних закладів вищої освіти у встановленому законодавством порядку [13].

Проблеми фінансування закладів освіти умовно можна розділити на:

- загальні проблеми фінансування галузі;
- проблеми утримання та розвитку закладу освіти, його матеріально-технічного забезпечення на рівні, достатньому для виконання вимог державних стандартів, ліцензійних умов, вимог трудового законодавства, охорони праці, безпеки життєдіяльності, пожежної безпеки тощо;
- проблеми заробітної плати працівників.

Однією із проблем галузі освіти, що перешкоджає прозорому та відкритому розподілу коштів, є неузгодженість відкритих даних у сфері освіти щодо фінансування закладів освіти, відсутні узгоджені й верифіковані реєстри здобувачів освіти, реєстр педагогічних працівників, реєстри закладів дошкільної та позашкільної освіти.

Відсутні нормативи забезпечення закладів освіти, відповідно відсутні повні дані витрат на одного вихованця/учня/студента з урахуванням коштів державного, обласного та місцевих бюджетів, коштів батьків. Це призводить до нерівномірності та суб'єктивності розподілу фінансових коштів державного та місцевих бюджетів на рівні області, міста, району чи ОТГ. Наявна також часткова акумуляція коштів освітньої субвенції в областях і на рівні місцевого самоврядування і, відповідно, кошти не надходять до кінцевих споживачів — закладів освіти.

Фінансування закладів загальної середньої освіти

До освітнього омбудсмена звертається адміністрація закладів загальної середньої освіти щодо недостатньої кількості коштів для виплати заробітної плати педагогічним працівникам. Через це керівники закладів освіти та органів управління освітою змушені зменшувати надбавку за престижність, економити на виплаті премій, матеріальної допомоги на оздоровлення. Щодо зменшення надбавок і доплат також зверталася доволі велика кількість педагогічних працівників. Тим не менш, в освітній субвенції закладено середню (розрахункову) заробітну плату вчителя закладу загальної середньої освіти вищої категорії з відповідними нарахуваннями на плановий бюджетний період і надбавкою за престижність 25%.

Причин зменшення надбавок і доплат педагогічним працівникам є кілька. Одна із найпоширеніших — неправильний розрахунок освітньої субвенції органами управління освітою, адже під час нарахування необхідно враховувати багато показників і даних. виправити помилки, коли вже є затверджений державний бюджет на відповідний рік, доволі важко та затривало.

Інша поширена причина — формула освітньої субвенції побудована таким чином, щоб стимулювати

органи управління освітою до оптимізації мережі закладів загальної середньої освіти та ефективного використання коштів. Оскільки субвенція не бере до уваги школи та ставки вчителів, а лише учнів, бо саме їм надається освітня послуга, розмір субвенції знижується для шкіл із малою кількістю учнів. Для шкіл, що розташовані в населених пунктах, яким надано статус гірських, наявний окремий коефіцієнт і, відповідно, розрахунок.

Також є випадки, коли органи управління освітою здійснюють економію освітньої субвенції для того, щоб використати її наступного року для покращення матеріально-технічного стану закладів загальної середньої освіти. За даними Міністерства фінансів України, станом на 1.01.2021 р. на рахунках місцевих бюджетів утворилось 5,3 млрд грн невикористаних залишків освітньої субвенції. Це економія як за 2020 рік, так і за попередні роки [14]. Але, ознайомившись із сумами залишків, можна помітити, що частина коштів залишків освітньої субвенції перебуває на рахунках областей, тобто ці кошти не дійшли до органів місцевого самоврядування, відповідно не дійшли й до закладів освіти.

Проблемою також є відсутність порядку розподілу коштів освітньої субвенції у громадах, тому розподіл коштів здійснюється за логікою засновника, на підставі штатних розписів, тарифікаційних списків і інших документів. Водночас скарги до освітнього омбудсмена вказують на наявність суб'єктивного впливу під час розподілу субвенції в деяких громадах.

Під час процесу написання річної доповіді Кабінет міністрів України прийняв рішення про удосконалення формули розподілу освітньої субвенції [15].

Із подібними проблемами надходження та розподілу державної субвенції стикаються й заклади професійно-технічної освіти.

Фінансування закладів дошкільної освіти

Згідно зі статтею 89 Бюджетного кодексу України, дошкільна та позашкільна освіта забезпечується за рахунок видатків сільських, селищних, міських територіальних громад і інших коштів, не заборонених законодавством.

В інформаційній довідці щодо фінансування закладів дошкільної освіти у 2019 році зазначається, що частина обласних адміністрацій повідомляє про недофінансування галузі «Освіта» на оплату праці з нарахуваннями, на оплату комунальних послуг і енергоносіїв [16]. Недостатні обсяги фінансування в окремих областях не дають змоги здійснювати належне утримання закладів дошкільної освіти, що сприяє їх ліквідації.

За даними Інформаційно-аналітичного збірника «Освіта в Україні: виклики та перспективи» охоплення дітей дошкільного віку (3–5 років) у 2019 році становило: закладами дошкільної освіти по

Україні — 76,4%, у містах — 86,8%, у сільській місцевості — 56,4% [17].

У 2020 році через пандемію та карантин відбувся економічний спад і, відповідно, погіршилося фінансування закладів дошкільної освіти, але, на жаль, дані про це відсутні. Через нестачу коштів у бюджетах органи місцевого самоврядування та керівники закладів дошкільної освіти 2020 року здійснювали різні заходи:

- необгрунтовано тимчасово припиняли роботу закладів дошкільної освіти;
- вдавалися до їх ліквідації;
- зменшували фінансування на закупівлю товарів, послуг, продуктів харчування або переклали частину таких витрат на батьків.

Це все призводило до порушень прав як вихованців і батьків, так і педагогічних працівників. Частина дітей була позбавлена права на дошкільну освіту.

Водночас 2020 року уряд полегшив Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності [18] — ці зміни та оновлений Санітарний регламент для дошкільних навчальних закладів [19] дали певний поштовх до розвитку приватних дошкільних закладів освіти.

Держава надає субвенцію для дітей з особливими освітніми потребами, які здобувають освіту в закладах дошкільної освіти, кошти використовуються для оплати додаткових психолого-педагогічних і корекційно-розвиткових занять і придбання спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку. До освітнього омбудсмена зверталися батьки здобувачів освіти та педагогічні працівники закладів дошкільної освіти щодо відсутності або припинення фінансування додаткових занять, що є порушенням їхніх прав на освіту.

Фінансування закладів позашкільної освіти

Позашкільні заклади освіти також мають проблеми, подібні до проблем дошкільних закладів освіти. Ще 2018 року Міністерство освіти і науки України надіслало лист щодо підтримки та фінансування закладів позашкільної освіти в умовах децентралізації [20], у якому зазначало, що існує тенденція скорочення видатків із місцевих бюджетів на утримання закладів позашкільної освіти, внаслідок чого відбувається їх реорганізація, злиття та об'єднання. Це все створює проблеми з доступністю позашкільної освіти для дітей і порушує їхні права. За даними листа Міністерства освіти і науки України [21], 2020 року було реорганізовано 14 закладів позашкільної освіти та ліквідовано п'ять.

За даними МОН, питома вага дітей, охоплених позашкільною освітою, у відсотках від загальної кількості дітей шкільного віку по галузі освіти становить 63,1%. Загалом 89,5% дітей здобувають позашкільну освіту в містах. На жаль, даних щодо сільській місцевості не наведено [17].

Фінансування закладів освіти приватної форми власності

Фінансування приватних закладів освіти здійснюється їхніми засновниками та з інших джерел, не заборонених законодавством. Водночас приватні заклади загальної середньої освіти, які мають відповідну ліцензію на провадження освітньої діяльності у сфері загальної середньої освіти, які розпочали цю діяльність до 1 вересня року, що передуює плановому бюджетному періоду; не перебувають у стадії ліквідації та щодо яких не порушено справи про банкрутство й не прийнято рішення про визнання їх банкрутом, мають змогу отримати фінансування з державного бюджету — відповідну субвенцію [11]. Щомісячні бюджетні асигнування на одного учня приватного закладу загальної середньої освіти розраховуються для окремої області та м. Києва на відповідний рік згідно з формулою розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами [22].

Приватні заклади загальної середньої освіти також стикаються із труднощами в отриманні освітньої субвенції, про що свідчать скарги до освітнього омбудсмена.

Матеріально-технічне забезпечення закладів освіти

Утримання та розвиток, матеріально-технічне забезпечення закладів дошкільної, позашкільної, загальної середньої, професійно-технічної освіти здійснюється за рахунок органів місцевого самоврядування.

Як зазначалося вище, заклади загальної середньої освіти та професійно-технічної освіти отримують субвенції з державного бюджету. Заклади дошкільної та позашкільної освіти комунальної форми власності повністю фінансуються за рахунок місцевих бюджетів.

Найвні проблеми в розподілі освітніх субвенцій, призначених на утримання та розвиток закладів освіти на місцях, а також проблемою є суб'єктивність щодо їх розподілу. Тому частина закладів освіти не отримує їх у повному обсязі.

Головна неузгодженість у фінансуванні закладів освіти — це відсутність орієнтовних нормативів забезпечення вихованців і учнів.

Як зазначають автори посібника «Фінансова спроможність бюджетів перспективних об'єднаних територіальних громад» [23], територіальні громади сіл (селищ, міст) забезпечують рівень надання послуг у сфері освіти з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Тому важливим є розрахунок її фінансової спроможності, що дає змогу змодельовувати бюджет перспективної громади, визначити необхідність аналізу резервів для збалансування доходів і видатків.

Проте фінансова спроможність бюджетів органів місцевого самоврядування в умовах реалізації адміністративно-територіальної реформи доволі різна, і це відображається на утриманні й розвитку закладів освіти та їх матеріально-технічному забезпеченні. Тож спроможні громади фінансують освіту на достатньому рівні, піклуються про розвиток мережі, здійснюють ремонти та будівництво нових закладів освіти, а інших громадах через брак коштів фінансування відбувається за принципом «латання дірок» або за залишковим принципом.

Водночас наявна інша тенденція: фінансово спроможні громади певним чином здійснюють економію на освітніх видатках. Тому частина громад, як фінансово спроможних, так і неспроможних, частку витрат на утримання та матеріально-технічне забезпечення закладів освіти перекладають на батьків. У багатьох громадах батьки здійснюють ремонти, закупівлю товарів і послуг для закладів освіти, закупівлю продуктів харчування тощо.

Частину батьківських коштів збирають до різноманітних благодійних фондів і громадських організацій, які начебто пов'язані із закладами освіти. Водночас утримання цих фондів і ГО — заробітна плата працівників — здійснюється також за рахунок батьків. А кошти, акумульовані на рахунках, не завжди використовуються для фінансування потреб закладів освіти. У багатьох закладах освіти кошти збираються готівкою так званими батьківськими комітетами або/та педагогічними працівниками, і лише невелика частина батьківських коштів надходить на спеціальні казначейські рахунки й відображені в кошторисах закладів освіти.

За даними скарг до омбудсмена та моніторингу ЗМІ, саме примусове вимагання благодійних внесків із батьків на утримання є однією із найгостріших проблем освіти, яка загострилася під час пандемії, адже фінансовий стан родин погіршився, а частина батьків втратили роботу.

На жаль, досліджень щодо обігу та кількості батьківських коштів, які витрачаються ними на утримання закладів освіти, поза межами сплачених податків не проводилося. Громадська організація «Батьки SOS» 2017 року намагалася з'ясувати, скільки коштів здають батьки на потреби шкіл і садочків міста Києва, і за їхніми даними це близько 2 млрд грн на рік. Але скільки цих коштів було витрачено саме на утримання закладів освіти, невідомо [24].

Ефективність утримання та матеріально-технічне забезпечення закладів освіти також залежать від того, чи має заклад освіти фінансову автономію. Через це керівнику закладу освіти простіше звернутися до батьків щодо вирішення проблем матеріально-технічного стану, ніж до відповідного управління освітою. Ускладнює цю проблему відсутність системи планування витрат закладів освіти.

Як стверджують автори аналітичного звіту «Автономія закладів освіти та її вплив на якість управління освітою столиці», керівники закладів освіти принципово підтримують запровадження автономії, розуміють її сутність, у тому числі фінансову, але потребують допомоги в її запровадженні [25].

У скаргах до освітнього омбудсмена наявні випадки примусу педагогічних працівників частину своєї заробітної плати витратити на утримання закладів освіти та, відповідно, оцінювання їхньої професійної діяльності залежно від розміру витрачених коштів.

Ці проблеми нівелюють головний принцип освіти — доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних закладах освіти, — який закладено як у Конституції України, так і в Законі України «Про освіту», а також порушують право здобувачів освіти та їхніх батьків на безоплатність освіти. Крім того, вони порушують права педагогічних працівників на гідну оплату праці, на справедливе та об'єктивне оцінювання своєї професійної діяльності, на захист під час освітнього процесу від будь-яких форм насильства й експлуатації.

Заробітна плата працівників галузі освіти.

У 2020 році було заплановано ініціативи щодо одноразової виплати молодим вчителям і збільшення розміру посадового окладу (ставки заробітної плати) педагогічних працівників.

Виплати доплат і надбавок педагогічним працівникам. Питання доплат і надбавок педагогічним працівникам докладно висвітлено в розділі «Оплата праці».

Одноразова виплата молодим вчителям. Для підтримки молодих вчителів, які мають стаж роботи до 10 років, 2020 року було заплановано одноразову виплату в розмірі десяти прожиткових мінімумів — 21020 грн [26], [27]. Але через епідемію коронавірусу, погіршення економічної ситуації у країні у квітні 2020 року було прийнято зміни до Державного бюджету, і кошти на ці виплати не було передбачено [7].

Ініціативи щодо збільшення розміру посадового окладу (ставки заробітної плати) педагогічних працівників

Для збільшення заробітної плати педагогічних працівників, починаючи з 1.01.2020 р., уряд ініціював збільшити найменший розмір посадового окладу (ставки заробітної плати) педагогічного працівника до 3,5 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Але виконання цієї ініціативи було відтерміновано спочатку до 1.01.2021 р., а потім до 1.01.2022 р. [28].

Водночас розмір мінімальної заробітної плати з 1.09.2020 р. було підвищено до 5000 грн [29], а посадовий оклад (тарифна ставка) працівника 1-го тарифного розряду Єдиної тарифної сітки

встановлено в розмірі 2225 грн [30]. Як повідомляє Міністерство освіти і науки України, ці рішення дали змогу збільшити посадові оклади на 5,8% [31].

Також великою проблемою освіти загалом є старіння педагогічних працівників. Однією із причин такого стану є суттєво менша заробітна плата в молодих фахівців, ніж у колег зі значним педагогічним стажем роботи. У дошкільній освіті молодь до 35 років становить 29%, у загальній середній освіті — 12,7% (до 30 років), у позашкільній освіті — 17% (до 30 років), за даними 2019 року [17]. Саме тому було запроваджено ініціативи щодо підтримки молодих фахівців і підвищення розміру посадового окладу. Сподіваємося, що після покращення економічної ситуації у країні ці ініціативи будуть підтримані урядом.

Також широко підтримуємо ініціативи щодо нового підходу до формування розміру заробітної плати педагогічних працівників. Наразі маємо посадовий оклад і велику кількість надбавок і доплат, які можуть становити половину й більше зарплати вчителя. Тому пропонуємо розробити іншу модель формування заробітної плати, яка підтримуватиме мотивацію педагога до професійного зростання та водночас дасть змогу залучити молодь до роботи у сфері освіти.

У 2020 році за скаргами до освітнього омбудсмена та моніторингом соціальних мереж і ЗМІ спостерігалися такі найпоширеніші порушення прав педагогічних працівників у частині фінансування:

- примус до відпустки за власний рахунок;
- примус проходити медичний огляд за власний рахунок;
- затримка у виплаті заробітної плати;
- зменшення або скасування надбавок і доплат.

Усе перелічене порушує права педагогічних працівників на гідну оплату праці. А погіршують становище відсутність прозорості у призначенні надбавок і доплат і суб'єктивний вплив на їх виплати керівників закладів освіти та органів управління освітою.

Висновки та пропозиції

Фінансування закладів освіти — це доволі велика за обсягом і проблематикою тема. На кожному рівні освіти є власні проблеми, проте є й проблеми, притаманні всім рівням. Опис цих проблем і пошук шляхів їх вирішення можуть бути темою для багатьох досліджень, вироблення державних політик, нормативних документів тощо. У річній доповіді освітнього омбудсмена ми приділили більше уваги питанням фінансування закладів загальної середньої, позашкільної та дошкільної освіти. Проблеми фінансування закладів професійної (професійно-технічної), передвищої та вищої освіти плануємо докладно висвітлити в наступних річних доповідях освітнього омбудсмена.

У цьому розділі ми пропонуємо висновки та пропозиції, що більшою мірою стосуються закладів дошкільної, загальної середньої, позашкільної та професійно-технічної освіти:

Створити загальнодоступну цілісну інформаційну освітню систему, що призначена для отримання, обробки та зберігання інформації (відкритих даних у сфері освіти), отриманої від суб'єктів у сфері освіти. Система дозволить консолідацію, моніторинг, аналіз фінансової й нефінансової інформації та ухвалення поінформованих рішень у бюджетному процесі, а також формування аналітичних звітів по кожному із процесів.

Створити узгоджені та верифіковані реєстри здобувачів освіти, реєстр педагогічних працівників, реєстри закладів дошкільної й позашкільної освіти як частину системи.

Розробити прозору й відкриту процедуру розрахунку та розподілу освітніх субвенцій від МОН до закладів освіти й навпаки. Автоматизована частина такої процедури може стати частиною згаданої вище системи.

Розробити орієнтовні нормативи забезпечення здобувачів освіти різних рівнів освіти.

Сприяти розвитку приватних закладів освіти та отриманню ними субвенції в частині здобуття учнями загальної середньої освіти й дошкільної освіти.

Розробити заходи з усіма стейкхолдерами щодо захисту прав осіб на здобуття дошкільної та позашкільної освіти.

Сприяти зменшенню залучення коштів батьків здобувачів освіти на утримання закладів освіти, їх легалізації — виведенню з тіньового обігу.

Сприяти отриманню фінансової автономії закладами освіти.

Провести навчання працівників органів управління освітою та керівників закладів освіти щодо розрахунку освітньої субвенції, отримання фінансової автономії закладами освіти.

Джерела:

1. ЮНЕСКО Десяте засідання Групи високого рівня з питань освіти для всіх (ОДВ), 22-24.03.2011 р.
2. Державне казначейство України. Звіт про виконання Зведеного бюджету України.
3. Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 15.05.2019 р. № 555: постанова Кабінету Міністрів від 23.10.2019 р. № 883.
4. Державна служба статистики України. Валовий внутрішній продукт у I-IV кварталах 2020 року й у 2020 році

5. Державна казначейська служба України: Звіт про виконання Зведеного бюджету України за січень-грудень 2020 року.
6. Державний веб-портал бюджету для громадян.
7. Про Державний бюджет України на 2020 рік: Закон України від 14.11.2019 р. № 294-IX // Відомості Верховної Ради, 2020 р., № 5, ст. 31.
8. Державна казначейська служба України: Звіт про виконання Державного бюджету України
9. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами: постанова Кабінету Міністрів від 14.02.2017 р. № 88
10. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI.
11. Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам: постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 6.
12. Про професійну (професійно-технічну) освіту: Закон України від 10.02.1998 р. № 103/98-ВР // Відомості Верховної Ради, 1998 р., № 32, ст. 215.
13. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради, 2014 р., № 37–38, ст. 2004.
14. Міністерство фінансів України: «У місцевих бюджетах знаходиться 5,3 млрд грн залишків освітньої субвенції, які мають бути спрямовані на підвищення якості освіти, — Роман Єрмоличев».
15. Про внесення змін до формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами: постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2021 р. № 209.
16. Інформаційна довідка щодо фінансування закладів дошкільної освіти у 2019 році: лист Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 11.03.2019 № 7/34.4/3961-19.
17. Освіта в Україні: виклики та перспективи: інформаційно-аналітичний збірник МОН — 2020, 292 с.
18. Про внесення змін до Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 3.03.2020 р. № 180.
19. Санітарний регламент для дошкільних навчальних закладів, затверджено наказом Міністерства охорони здоров'я України від 24.03.2016 р. № 234.
20. Про підтримку та фінансування закладів позашкільної освіти в умовах децентралізації: лист Міністерства освіти і науки України від 20.09.2018 р. № 1/9-568.
21. Рекомендації з питань організації освітнього процесу у закладах позашкільної освіти у 2020-2021 навчальному році: лист Міністерства освіти і науки України від 28.08.2020 р. № 6/1054.
22. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1088.
23. Фінансова спроможність бюджетів перспективних об'єднаних територіальних громад. Порядок розрахунку. Я. Казюк, С. Демиденко, В. Венцель, І. Герасимчук.
24. Альона Парфенова. Дуже безкоштовна освіта. Facebook. Дата публікації 1.12.2017 р.
25. Автономія закладів освіти та її вплив на якість управління освітою столиці: звіт за результатами аналітичного дослідження / К. Линьов, С. Редько. Київ: Київський університет імені Бориса Грінченка, 2021. 44 с.
26. Про виплату допомоги вчителям закладів загальної середньої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 15.11.2019 р. № 1028.
27. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на покращення соціального захисту окремих категорій педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти у 2020 році: постанова Кабінету Міністрів України від 3.03.2020 р. № 179.
28. Про оплату праці педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів і установ освіти і науки: постанова Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 р. № 822.
29. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»: Закон України від 25.08.2020 р. № 822-IX // Відомості Верховної Ради, 2021 р., № 4, ст. 23.
30. Про підвищення оплати праці працівників установ, закладів та організацій бюджетної сфери: постанова Кабінету Міністрів України 26.08.2020 р. № 750.
31. Міністерство освіти і науки України. Інформація щодо оплати праці працівників галузі освіти у 2021 році.

Додаток 1

Розподіл витрат за рівнями освіти у 2020 році

(за даними Державного веб-порталу бюджету для громадян [6])

Найменування згідно з бюджетною класифікацією	Державний бюджет (план на звітний рік з урахуванням внесених змін, млрд грн	Державний бюджет, виконано, млрд грн	Місцеві бюджети: план на звітний рік з урахуванням внесених змін, млрд грн	Місцеві бюджети: виконано, млрд грн	План на звітний рік з урахуванням внесених змін (державний + місцевий бюджет), млрд грн	Виконано за звітний період (рік), млрд грн
Освіта (разом)	59	52,8	213	199,4	272,4	252
Дошкільна освіта	-	-	40,4	37,5	40,4	37,5
Загальна середня освіта	387	369	129,9	122	130	122,4
Заклади загальної середньої освіти	195,9	188,7	120	113	120,5	113
Спеціалізовані та спеціальні заклади загальної середньої освіти	191,4	180	9,6	8,9	9,7	9
Професійна (професійно-технічна) освіта	407,9	392,5	11,7	11	12	11,5
Фахова передвища та вища освіта	50	44,5	9,4	8,9	59,8	53,4
Заклади фахової передвищої освіти	4,8	4,6	7,9	7,4	12,8	12
Заклади вищої освіти	45, 5	39, 8	1,5	1,4	47	41,30
Післядипломна освіта	1	1	0,77	0,072	1,9	1,79
Позашкільна освіта та заходи із позашкільної роботи з дітьми	0,43	0,33	11,5	11,0	11,93	11,34
Програми матеріального забезпечення закладів освіти	0,56	0,52	-	-	0,56	0,52
Фундаментальні та прикладні дослідження й розробки у сфері освіти	1,4	1,3	-	-	1,4	1,3
Інші заклади та заходи у сфері освіти	4,5	4,3	9,3	8,0	13,8	12,3

Додаток 2

Розподіл видатків державного бюджету на сферу освіти

(освітні субвенції)

Найменування згідно з бюджетною класифікацією	План на звітний рік з урахуванням внесених змін (загальний і спецфонд), млрд грн	Виконано за звітний період (рік), млрд грн
Міністерство освіти і науки України (загальнодержавні видатки та кредитування) РАЗОМ	85,9	83,8
Освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам	81,2	81,2
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на створення навчально-практичних центрів сучасної професійної (професійно-технічної) освіти	0,99	0,89
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами	0,5	0,5
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа»	1,58	1,55
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію програми «Спроможна школа для кращих результатів»	2,48	0,45
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на покращення соціального захисту окремих категорій педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти	0,00	0,00
Міністерство освіти і науки України (видатки здобуття освіти за рівнями, науку, апарат тощо)	44,3	40,7
Разом	130,2	124,5

Корупція та побори в системі освіти

Корупція в освіті, на жаль, є доволі поширеним явищем, яке має економічні, соціально-культурні та інституційні корені. Найяскравіше корупція у сфері освіти має прояв у взаємовідносинах між педагогічним составом / адміністрацією та батьками.

Фактори, які призводять до корупції:

- низькі зарплати в освітніх установах;
- історична толерантність до корупції та сприйняття її як норми за рахунок низької обізнаності громадян щодо корупційних проявів;
- відсутність прозорості, недосконале звітування.

Якщо говорити про сфери, у яких найбільш розвинена корупція, можна виділити такі:

- підручники (від грифування до вибору та закупівель);
- додаткові матеріали (зошити, дидактичні матеріали);
- абсолютно всі закупівлі;
- харчування в закладах освіти;
- будівництво та ремонт закладів освіти;
- матеріально-технічне забезпечення закладів освіти;
- репетиторство;
- органи батьківського самоврядування;
- документи про освіту (атестати, дипломи);
- вступ та зарахування до закладів освіти;
- оцінювання учнів тощо.

Найчастіше у школах відбувається нелегальне й неконтрольоване збирання коштів готівкою з батьків на потреби школи та учнів, які мають забезпечуватись державою, або на подарунки адміністрації. Цей факт ми спостерігаємо, розглядаючи звернення громадян, у моніторингу соцмереж та ЗМІ. Докладніше про це написано в розділі, присвяченому батьківським комітетам.

Крім того, прояви корупції охоплюють «подяки», хабарі, купівлю довідок, дипломів, репетиторство, повернення керівництву коштів із премій і зарплат, подвійну бухгалтерія тощо.

За умов пандемії з'явилося багато звернень щодо незаконного платного медогляду працівників. Проте, у пункті 2.5 «Порядку проведення медичних оглядів працівників певних категорій», який затверджено наказом МОЗ від 21.05.2007 р. № 246 [1], визначено, що «роботодавець за рахунок власних коштів забезпечує організацію проведення медичних оглядів».

Наведемо кілька прикладів зі звернень до освітнього омбудсмена.

#20-1027: До освітнього омбудсмена звернувся батько здобувача освіти, що здобуває освіту в Черкаській загальноосвітній школі I-III ступенів № 5 Черкаської міської ради Черкаської області. Як повідомляє заявник, існує проблема забезпечення навчального закладу обладнанням навчального та загального призначення для навчальних кабінетів початкової школи. За словами заявника, у кабінетах відсутні відкриті шафи для зберігання засобів навчання й контейнери для роздаткового матеріалу, а батьків змушують купувати їх власним коштом.

#20-1095: До освітнього омбудсмена звернулись батьки здобувачів освіти Запорізької загальноосвітньої школи I-III ступенів № 38 Запорізької міської ради Запорізької області. Як повідомляють заявники, у закладі освіти батьків змушують здавати кошти на купівлю зошитів, які, за їхніми словами, не перевіряються. Також у зверненні повідомляється про вимогу здавати кошти на медпункт щомісяця в розмірі 10 грн.

#20-0684: Батьківський комітет вимагає із заявниці кошти в розмірі 1500 грн за отримання атестату про середню освіту її дитини.

#20-1243: Заявницю змушують купувати за власні кошти своїм дітям паперові рушники.

Дуже часто побори перетинаються з дискримінацією та булінгом.

Було зафіксовано такі випадки:

Вимога придбати шкільну форму певного кольору, у визначеному магазині. Уразі відмови — психологічний тиск (№ 20-1130); колективне звернення щодо агресивного пресингу вихователя до дітей і батьків за відмову здавати кошти на ковролін (№ 20-1348); скарга на булінг: одна із причин — відмова купувати підручники з англійської мови замість тих, які видає держава (№ 20-0376); булінг батьків щодо тих батьків, які відмовилися здавати кошти на туалетний папір, подарунки; залучення дітей класу до цькування дітей тих батьків, які відмовилися здавати кошти (№ 20-1327); скарги на булінг дитини з боку вчителя, після відмови матері здавати кошти на комп'ютер для вчителя (№ 20-0453) та ще десятки аналогічних звернень.

Оскільки корупція в освітній сфері є явищем доволі помітним і стійким, над подоланням поборів, корупційних чинників і діянь постійно працюють стейкхолдери. Один із позитивних кейсів — це створення «Карти потреб» освітніх закладів Києва.

Такий проєкт допоможе централізованому збиранню та обробці технічних анкет закладів освіти

з метою аналізу й обробки інформації щодо стану об'єктів, потреб в капітальному ремонті тощо.

«Ми створили алгоритм, який допоможе бачити ті школи, які в першу чергу потребують фінансування капітальних чи ремонтних робіт. Філософія проекту — прозора бачити в усій столиці «технічні анкети» будь-якого навчального закладу. Це дасть змогу ефективніше планувати капітальні та інші ремонтні роботи в освітніх закладах як на районному рівні, так і на загальноміському. Виключно на основі отриманих технічних даних формуватимуться бюджетні запити та здійснюватимуться капітальні вкладення, незалежно від розпорядника бюджетних коштів. Таким чином, ні в кого не виникатиме питань, чому фінансування закладів відрізняється», — зазначив Валентин Мондриївський [3].

Корупційні дії протирічають засадам державної політики в освіті та порушують такі принципи, як академічна доброчесність і нульова толерантність до будь-яких проявів корупції.

Крім того, побори у школах призводять до булінгу здобувачів освіти та їхніх батьків у разі незадоволення коштів, а також суттєво порушують права здобувачів освіти.

Пропозиції до вирішення:

1. Створення та вдосконалення наявного переліку статистичних і аналітичних даних і показників у сфері освіти. Відкритість і прозорість даних є запорукою дотримання прав у сфері освіти та дає змогу ефективно використовувати державні кошти й кошти місцевого бюджету для підвищення якості освіти. Створити єдиний портал відкритих даних про освіту, де будь-яка людина могла б отримати інформацію щодо фінансування закладів освіти — від рівня закладу освіти до рівня МОН — і можливість отримання інформації щодо надходження коштів на заклад освіти за принципом «кошти йдуть за учнем», що передбачав би такі дані: кількість учнів, матеріально-технічне забезпечення закладу освіти, надходження фінансування з різних джерел (державний, обласний і міський бюджет, освітні субвенції, батьківські кошти), фінансові звіти, кошторис, інформація про перелік товарів, робіт і послуг, отриманих як благодійна допомога, і інша фінансова інформація, що є вимогою статті 30 Закону України «Про освіту» [2]. Цей ресурс допоможе зменшити корупційні ризики, збирання коштів із батьків. Аналітична інформація ресурсу допоможе з'ясувати загальну кількість коштів, яка виділяється на освіту в розрізі окремого учня, закладу освіти, району та області, що допоможе скорегувати фінансові потоки. Аналітичні дані стануть у пригоді батькам і журналістам для протидії поборам.

Слід створити такі реєстри:

- учнів;
 - педагогічних працівників;
 - закладів дошкільної освіти;
 - закладів позашкільної освіти;
 - освітніх програм;
 - програм підвищення кваліфікації.
2. Створення платформи конкурсів на посаду директорів закладів освіти з метою забезпечення прозорості проведення конкурсів директорів закладів загальної середньої освіти через створення вебресурсу, який висвітлюватиме всю необхідну інформацію про кандидатів і перебіг конкурсу.
 3. Адвокація підвищення зарплат в освітній сфері.
 4. Внесення пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правової бази.
 5. Автономізація закладів освіти — одна з важливих умов ефективного розвитку освіти, пов'язана з реформою Нової української школи та з урахуванням статті 23 нового Закону України «Про освіту» [2], у якому визначено, що автономія закладів освіти є «правом суб'єкта освітньої діяльності на самоврядування та полягає в його самостійності, незалежності та відповідальності у прийнятті рішень щодо академічних (освітніх), організаційних, фінансових, кадрових і інших питань діяльності, що провадиться в порядку та межах, визначених законом».
 6. Підвищення рівня обізнаності учасників освітнього процесу про права та обов'язки учасників освітнього процесу, зокрема з метою викорінення толерантності до корупції, шляхом розробки інформаційних матеріалів, проведення інформаційних кампаній і окремих заходів.

Щодо підручників і методичних матеріалів Службою освітнього омбудсмена було надано такі пропозиції:

- Внести відповідні зміни та доповнення до Постанови Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 р. № 41 (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 13.10.2020 р. № 957) «Про затвердження Порядку забезпечення підручниками та посібниками здобувачів повної загальної середньої освіти і педагогічних працівників», якими передбачити:
- безоплатне забезпечення здобувачів освіти та педагогічних працівників навчально-методичним комплектом, що складається з паперового підручника, електронної інтерактивної програми й методичного супроводу протягом навчального року та дає змогу здійснювати навчально-виховний процес у форматі традиційного, змішаного й дистанційного навчання

як із використанням інтернет-технологій, так і за умови відсутності підключення до інтернету;

- дотримання 100-відсоткового забезпечення здобувачів освіти та педагогічних працівників навчальною літературою під час повторного видання підручників з окремих навчальних предметів, що були раніше видані коштом державного бюджету, з урахуванням необхідності якнайповнішого врахування результатів повторного видання.

Крім того, відновити бюджетне фінансування забезпечення закладів загальної середньої освіти електронними підручниками як інструментом для

організації дистанційної складової освітнього процесу та забезпечити додаткове бюджетне фінансування навчання педагогічних працівників.

Джерела:

1. Про затвердження Порядку проведення медичних оглядів працівників певних категорій: Міністерство охорони здоров'я України // Наказ № 246. — 23.
2. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
3. У Києві розробили більш ефективну модель фінансування потреб закладів освіти. — 2019.

Право на якісні освітні послуги

Освіта осіб з особливими освітніми потребами

Освіта осіб з особливими освітніми потребами — важлива частина забезпечення якісної освіти для всіх.

У цій частині доповіді можна докладніше дізнатися про особливості впровадження інклюзивного навчання в українських закладах освіти, а також ознайомитися з аналізом наявних у цій сфері проблем (нормативна база, методичні підходи, фінансування, організація інклюзивного навчання в закладі освіти, підготовка фахівців для роботи з дітьми з особливими освітніми потребами, виявлення особливих освітніх потреб, ставлення до дітей з ООП, пандемія, карантин і дистанційне навчання)

Одним із пріоритетних напрямів розвитку сучасної освіти в Україні є забезпечення рівних прав на освіту для всіх. Принципи загальності та доступності освіти для всіх осіб визначені низкою важливих міжнародних документів: Загальна декларація прав людини, Конвенція про права осіб з інвалідністю, Конвенція про права дитини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти.

Наразі в сучасній українській освіті на передній план виходить соціальна модель сприйняття людини з інвалідністю, на відміну від медичної, яка відходить у минуле. В обіг введено поняття «особливі освітні потреби» (ООП). **Дитина з особливими освітніми потребами — це не лише дитина з інвалідністю та порушеннями психофізичного розвитку.** Згідно із Законом, особа з особливими освітніми потребами — це будь-яка особа, яка потребує додаткової постійної чи тимчасової підтримки в освітньому процесі з метою забезпечення її права на освіту [13].

Основним принципом організації освіти осіб з ООП наразі є інклюзія. Говорячи про інклюзивне навчання, варто наголосити, що воно має охоплювати всіх дітей, а не лише дітей з ООП [7]. Інклюзивне навчання, за визначенням Закону України «Про освіту», — це система освітніх послуг, гарантованих державою, що базується на принципах недискримінації, врахування багатоманітності людини, ефективного залучення та включення до освітнього процесу всіх його учасників [13].

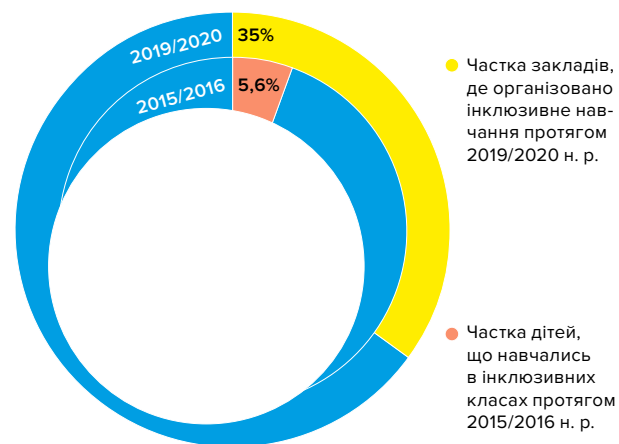
Попри збільшення кількості дітей з ООП, які здобувають освіту саме в умовах інклюзивних класів у закладах загальної середньої освіти, протягом останніх років певна їх частина продовжує перебу-

вати під педагогічним патронажем або у спеціальних закладах освіти (спеціальних класах, групах тощо) [2, 6]. Надбання спеціальної освіти надзвичайно важливі для впровадження інклюзивного навчання. Проте вимогою часу є також і швидке змінення закладів спеціальної освіти, зокрема через збільшення в таких закладах кількості дітей зі складнішими освітніми потребами.

Останнім часом Україна демонструє помітний поступ у вдосконаленні освіти осіб з особливими потребами та впровадженні інклюзії в освіті. Відбулося значне розширення нормативної бази щодо освіти осіб з ООП [9], з'явилася відповідна інфраструктура.

Так, у 2015/2016 навчальному році в інклюзивних класах навчалися 2720 дітей з особливими освітніми потребами, а це лише 5,8% від загальної кількості дітей з ООП.

Станом на 1.01.2020 р. в інклюзивних класах навчалось 19 345 учнів із особливими освітніми потребами. Це всемеро вище за дані п'ятирічної давнини. На початок 2020 року в Україні створено 13 782 інклюзивні класи. Отже, у 2019/2020 навчальному році у 35% закладів загальної середньої освіти організовано інклюзивне навчання.



Щодо закладів дошкільної освіти, станом на 1.01.2020 р. там здобували освіту 4681 вихованець із особливими освітніми потребами. Також із 2019/2020 навчального року інклюзивне навчання запроваджено в закладах професійної, професійно-технічної та вищої освіти, де інклюзивно навчаються 1312 здобувачів освіти з особливими освітніми потребами [6].

Станом на травень 2020 року створено та працює 627 інклюзивно-ресурсних центрів.

Здійснювати інклюзивне навчання неможливо без інклюзивного освітнього середовища. Інклюзивне освітнє середовище — це сукупність умов, способів і засобів для спільного навчання, виховання та розвитку здобувачів освіти з урахуванням їхніх потреб і можливостей [6].

Говорячи про інклюзивне освітнє середовище, доволі часто послугуються обмеженим визначенням, маючи на увазі, що освітнє інклюзивне середовище пристосоване для здобувачів освіти з інвалідністю. Це правильно, але це лише частина визначення, бо інклюзивне освітнє середовище, як і власне інклюзивна форма навчання, покликані створити шляхи включення в освітній процес усіх учнів незалежно від того, які саме особливі потреби та відмінності вони мають (обдаровані, переселенці тощо).

З фізичних компонентів освітнього середовища більше закладів освіти стали обладнані ресурсними кімнатами, ліфтами, пандусами тощо (див. розділ «Фізичні компоненти безпечного та комфортного освітнього середовища»). Зокрема, за статистичними даними МОН, 2019 навчального року створено 1079 ресурсних кімнат із метою забезпечення інклюзивного освітнього середовища [6].

Попри помітний розвиток, у сфері інклюзивної освіти залишається чимало проблем.

Нормативна база. Якість інклюзивного навчання залежить насамперед від наявної нормативно-правової бази. Дослідження якості інклюзивного навчання для дітей з особливими освітніми потребами, проведене на замовлення Державної служби якості освіти України, зазначає, що документам, які регламентують інклюзивне навчання, бракує структурованості й алгоритмів дій залучених до інклюзивного навчання шкіл, ІРЦ, батьків і учнів з ООП. Також існує потреба в методичних рекомендаціях педагогам і фахівцям ІРЦ щодо навчальних програм, виконання висновків комплексної оцінки; роз'ясненнях для адміністрації шкіл і батьків учнів з ООП щодо використання коштів, призначених на учнів з ООП тощо [1, с. 8]. Разом із тим існує проблема недостатньої обізнаності адміністрації шкіл з уже наявною нормативною базою [1, с. 11].

Методичні підходи. У зв'язку з переходом від медичної моделі розуміння особливостей дитини до соціальної на передній план виходить опис особливих освітніх потреб, а не перелік нозологій. Так, ІРЦ не ставлять діагнозів (утім фіксують наявні), а досліджують актуальні потреби дитини й дають рекомендації щодо їх задоволення в освітньому процесі. Відхід від використання нозологій, який вже почав застосовуватися, подекуди викликає складнощі. Наприклад, більш якісне та прогнозоване фінансування інклюзивної освіти неможливе без статистичних даних щодо різних особливостей дітей з ООП.

Фінансування інклюзивної освіти відбувається розподілено з кількох джерел, докладніше див. [16]. Загальні проблеми фінансування освіти, на жаль, залишаються актуальними й у цьому питанні: брак коштів та їх непередбачення в місцевих бюджетах, невикористання освітніх субвенцій на рівні закладу освіти. Подекуди директори

шкіл, у яких впроваджується інклюзивне навчання, не обізнані про суми субвенцій для учнів з ООП, про способи ефективного використання цих коштів відповідно до потреб; не завжди взаємодія з управліннями освіти та органами місцевої влади з цих питань достатня [1, с. 8].

Організація інклюзивного навчання в закладі освіти. Попри чіткі вимоги законодавства, випадки, коли школа чи дитячий садочок не приймає дітей з особливими освітніми потребами, усе ще трапляються. Часто причиною є неготовність школи забезпечити особливі освітні потреби учнів через матеріально-технічну базу чи кадровий склад, проте іноді це відбувається через упередженість адміністрації чи педагогів закладу до учнів з ООП. Найбільші проблеми виникають там, де в дитини з ООП є ментальні розлади та затримка розвитку. Це питання також знайшло своє відображення у зверненнях щодо освітніх програм для учнів із відповідними особливими освітніми потребами.

Окрема група звернень стосується індивідуальної освітньої траєкторії учнів з ООП в деяких закладах освіти. За словами заявників, індивідуальні програми розвитку часто або взагалі не створюються, або створюються формально, без залучення до їхнього розроблення батьків дітей з ООП. Подекуди виникають складнощі з адаптацією та модифікацією навчальних програм для учнів з ООП. Педагогічні працівники зазначають [1, с. 54], що відсутність чітких методичних алгоритмів дій для педагогів спричиняє різночитання та застосування лише тих підходів, які доступні викладачам конкретно взятої школи й не завжди узгоджуються з підходами інших шкіл.

Звернення до освітнього омбудсмена та результати дослідження [1, с. 13] показують, що часто нормативно дозволена кількість дітей з ООП в одному класі порушується — кількість дітей з різними ООП в одному класі може доходити до восьми учнів. Проблема з наповненістю класів виникає через підвищений попит на школи, які вже впроваджують інклюзивне навчання. При цьому такі класи не можуть також бути оформлені як спеціальні, бо спеціальні класи формуються відповідно до певної нозології.

Складнощі виникають також з організацією інклюзивного середовища, коли застарілі архітектурні рішення не дозволяють в повній мірі забезпечити рівний доступ до всіх приміщень усім здобувачам освіти. Часто неможливо без дуже великих фінансових ресурсів обладнати приміщення так, щоб воно було повністю доступним для дітей з особливими освітніми потребами, які мають обмеження в пересуванні: немає пандусів, ліфтів, не пристосовані вбиральні.

Суперечливими є також відповіді на запитання, чи є «Типовий перелік допоміжних засобів для навчання» вичерпним [12]. Згідно зі зверненнями до

освітнього омбудсмена, обґрунтуванням відмови в закупівлі того чи іншого обладнання для закладу освіти, рекомендованого ІРЦ дитині з ООП, подекуди стає відсутність цього обладнання в Типовому переліку.

Ще однією актуальною проблемою згідно зі зверненнями, які надійшли до освітнього омбудсмена, є організація ЗНО для учнів з ООП [4]. На думку батьків, існуюча нормативна база [10] повною мірою не забезпечує розв'язання наявних проблем і не надає гарантій рівного доступу до освіти, зокрема для учнів з аутизмом і дислексією.

Підготовка фахівців для роботи з дітьми з особливими освітніми потребами. У цій царині чимало складнощів, а загальний рівень підготовки до такої роботи все ще недостатній як у вчителів і вихователів, так і в їхніх асистентів. Педагогами піднімаються питання [1, с. 8] конкретних практичних запитів щодо розробки, адаптації та модифікації програм, необхідності їхнього супроводу в закладі освіти фахівцями-дефектологами, практичними психологами тощо, учасники дослідження також відзначають брак системної підтримки в питанні підготовки фахівців.

Виявлення особливих освітніх потреб дитини потребує міжвідомчої взаємодії. Наразі в цьому процесі задіяні медичні працівники, спеціалісти ІРЦ, заклади освіти, соціальні працівники, батьки. У звіті за результатами дослідження щодо доступу дітей з особливими освітніми потребами до інклюзивної освіти у Львівській області, проведеного в межах Ініціативи з розвитку послуг у громадах для дітей і сімей проєкту «Супровід урядових реформ в Україні» (SURGe), що виконується Alinea International Ltd. за підтримки уряду Канади, зазначається, що існує певна неузгодженість у цьому питанні. Так, лікарі подекуди звертаються до ІРЦ по допомогу під час встановлення діагнозу, оскільки ІРЦ має якісні методики для оцінки розвитку дитини, хоча головна задача ІРЦ — комплексна оцінка визначення особливих освітніх потреб дитини, а медичний висновок про стан здоров'я дитини, зокрема довідка від психіатра або індивідуальна програма реабілітації дитини з інвалідністю (у разі інвалідності), мав би передувати й бути основою для проведення оцінювання розвитку дитини в ІРЦ [3, с. 64].

Отже, виявлення ООП відбувається зазвичай через спрямування дитини до ІРЦ медичними закладами, закладами освіти (як ЗЗСО, так і закладами дошкільної освіти), центрами соціальних служб чи центрами надання соціальних послуг. Наразі цей процес відбувається на основі власного професійного досвіду фахівців, що не завжди може гарантувати своєчасність виявлення через відсутність спільного розуміння проблеми різними фахівцями [3, с. 64–65].

Головною проблемою у виявленні особливих освітніх проблем лишається формалізація статусу

дитини з ООП у випадку, якщо батьки ігнорують необхідність звернення до спеціалістів, зокрема ІРЦ. Адже наразі законодавчо не передбачено механізму оцінки особливих потреб дитини без згоди батьків або законних представників. Актуальність такої проблеми підтверджується як зверненнями до освітнього омбудсмена, так і дослідженнями [3, с. 65] щодо інклюзивної освіти.

Також складнощі подекуди виникають через те, що висновок ІРЦ носить рекомендаційний характер і є необов'язковим для виконання. Це дозволяє деяким закладам освіти певною мірою ігнорувати наявні рекомендації.

Ставлення до дітей з ООП. Відсутність толерантного ставлення в педагогічних працівників до учнів з ООП надзвичайно шкодить просуванню інклюзії в закладах освіти.

На жаль, не поодинокі випадки, коли певна упередженість знаходить своє відображення не лише у відмовах закладів освіти, а й у запереченнях батьків проти створення інклюзивних класів. Деякі батьки виступають проти того, щоб у класі, де навчається їхня дитина, навчалися діти з ООП, які проявляють себе в поведінці інакше, ніж нормотипові діти. У зверненнях до освітнього омбудсмена заявники повідомляють про конфлікти батьків із закладом освіти та/або іншими батьками, у яких деякі з них вимагають відсторонення дитини з ООП від навчання в «їхньому» класі, влаштовують груповий тиск на школу та батьків дитини з ООП.

Упередженість у дитячому колективі може наражати на небезпеку учнів з ООП. Діти з ООП часто є вразливими для булінгу та частіше за інших стають його мішенню (розділ «Захист від булінгу (цькування) і дискримінації»).

Подекуди складнощі в організації освітнього процесу справді виникають, особливо у випадках переповнених класів і за відсутності асистента вчителя та асистента дитини. Проте право на рівний доступ до освіти є беззаперечним. Робота з такими упередженнями — складний і тривалий процес, який вимагає професійної соціально-психологічної підтримки.

Пандемія, карантин та дистанційне навчання. Діти з ООП виявились особливо чутливими до об'єктивних складнощів, пов'язаних з пандемією COVID-19, тривалим перебуванням на карантині та широким використанням дистанційної форми освіти. Забезпечити інклюзивне навчання за цих умов — складний виклик для всіх нас.

У межах підготовки доповіді агенція Umbrella Research на замовлення освітнього омбудсмена провела дослідження «Освіта в умовах пандемії» [8]. Одним із завдань цього дослідження було вивчення досвіду учасників освітнього процесу, дотичних до питань освіти осіб з ООП в умовах пандемії. Усі керівники закладів ЗЗСО, задіяні в дослідженні, зазначали, що дистанційне навчання

для дітей, які отримують послуги з інклюзивної освіти, було організовано в міру можливостей, як і для інших учнів школи. За потребою додатково працював асистент індивідуально онлайн або вчитель чи асистент приходили до дитини додому. Для дітей з ООП роль батьків і витрати їхнього часу були значно більшими, ніж для інших учнів школи.

Подекуди організувати дистанційне навчання для дітей з ООП не вдавалося зовсім. Траплялися випадки повного виключення дитини з ООП з навчального процесу. Особливо складно організувати навчання було у випадках затримки психічного розвитку, інтелектуальних порушень, розладів аутистичного спектру.

Лист МОН від 31.08.2020 р. № 1/9-495 [14] рекомендує за умов неможливості очного навчання через епідеміологічну ситуацію проводити корекційно-розвиткові заняття онлайн. Проте зазначає, що під час проведення таких занять слід враховувати індивідуальні потреби та потенційні можливості дитини з особливими освітніми потребами. На жаль, за словами керівників закладів [8], за таких умов часто були відсутні корекційні заняття, адже проводити їх у закладі освіти було неможливо, а онлайн — зовсім не ефективно, що є суттєвою втратою для дітей, які потребують таких занять.

Батьки дітей з ООП, які взяли участь у дослідженні, зазначали, що жодних спеціальних, адаптованих програм навчання дітям на інклюзивному навчанні під час карантину не надавалося. Досвід батьків був неоднорідним — від негативного, коли дитині зовсім не приділялася увага працівниками школи, до позитивного — коли вчитель, асистент були регулярно на зв'язку. Питання організації навчального процесу, на думку батьків, сильно залежало від «добросовісності» вчителя. Більшість учасників дослідження зазначили, що навчальний процес було налагоджено так само, як і для інших учнів: підключили до онлайн-платформ, завдання надсилали регулярно, за потреби додатково працювали асистенти, якщо такі були.

Для дітей з ООП особливо важливо бути в колективі, саме перебування в колективі позитивно впливає на їхній психоемоційний і когнітивний розвиток, але, на жаль, під час карантину та дистанційного навчання саме цей компонент інклюзивної освіти страждає найбільше [8].

Пропозиції до вирішення

Для покращення ситуації з освітою осіб з ООП:

1. Потрібне вдосконалення нормативної бази, зокрема:
 - Створення механізму комплексної оцінки особливих освітніх потреб дитини без згоди батьків чи законних представників.
 - Визначення ролей, функцій і способів взаємодії між учасниками освітнього процесу для забезпечення інклюзивної освіти.

- Надання методичних рекомендацій педагогам і фахівцям ІРЦ щодо навчальних програм, виконання висновків комплексної оцінки; роз'яснень для адміністрації шкіл і батьків учнів з ООП щодо отримання та використання коштів, призначених для учнів з ООП тощо.
 - Вдосконалення нормативної бази щодо ЗНО для окремих категорій осіб з ООП, наприклад щодо дислексії.
2. Необхідно забезпечити підвищення обізнаності учасників освітнього процесу (насамперед адміністрації закладів освіти) щодо нормативної бази інклюзивної освіти та виконання ними наявних рекомендацій. Додатково, закладам освіти радимо скористатись матеріалами для проведення самооцінювання розвитку інклюзії, які наявні для дошкільних і загальноосвітніх закладів у навчально-методичних посібниках «Індекс інклюзії» [5].
 3. Здійснювати ефективну підготовку та підвищення кваліфікації фахівців щодо питань інклюзивної освіти й забезпечення особливих освітніх потреб.
 4. Забезпечити фінансування соціально-психологічних досліджень щодо подолання упереджень і нормалізації стосунків у групах (класах) у разі наявності конфліктів, у яких задіяні особи з ООП.
 5. Приділити увагу щодо обізнаності педагогічних працівників і батьків в окремих категоріях освітніх потреб (зокрема для дітей з дислексією, розладом дефіциту уваги та гіперактивністю тощо).
 6. Для використання місцевих ресурсів для забезпечення інклюзивного середовища радимо закладам освіти ознайомитись і дотримуватись нормативної бази, в першу чергу [11, 12, 15].

Джерела

1. Дослідження якості інклюзивного навчання для дітей з особливими освітніми потребами, проведене на замовлення Державної служби якості освіти України в рамках ініціативи «Система забезпечення якості освіти», в рамках проєкту «Супровід урядових реформ в Україні» (SURGe). Грудень 2020 — січень 2021 рр.
2. Заклади загальної середньої освіти Міністерства освіти і науки України, інших міністерств і відомств та приватні заклади (2019/2020 та 2020/2021 н. р.): Інформаційний бюлетень.
3. Звіт за результатами дослідження щодо доступу дітей з особливими освітніми потребами до інклюзивної освіти у Львівській області.
4. ЗНО для дитини з особливими освітніми потребами.

5. Індекс інклюзії: дошкільний навчальний заклад: Навчально-методичний посібник / Кол. упорядників: Патрикеева О. О., Дятленко Н. М., Софій Н. З., Найда Ю. М. Під заг. ред. Шинкаренко В. І. — К.: ТОВ «Видавничий дім “Глеяди”», 2013. — 100 с.
6. Інклюзивне навчання: веб-портал Міністерства освіти і науки України.
7. Кілька неочевидних тез про інклюзивну освіту.
8. Освіта в умовах пандемії (дослідження проведене агенцією Umbrella Research на замовлення освітнього омбудсмена).
9. Освіта осіб з особливими потребами. Нормативна база.
10. Перелік особливих (спеціальних) умов, що створюються для осіб з особливими освітніми потребами в пунктах проведення зовнішнього незалежного оцінювання: наказ МОН України, МОЗ України від 29.08.2016 р. № 1027/900.
11. Про затвердження Порядку організації діяльності інклюзивних груп у закладах дошкільної освіти: постанова КМУ від 10.04.2019 р. № 530.
12. Про затвердження Типового переліку допоміжних засобів для навчання (спеціальних засобів корекції психофізичного розвитку) осіб з особливими освітніми потребами, які навчаються в закладах освіти: наказ МОН 23.04.2018 р. № 414 // Офіційний вісник України від 05.06.2018 р. — 2018 р., № 43, стор. 504, стаття 1533, код акта 90347/2018.
13. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
14. Щодо організації навчання осіб з особливими освітніми потребами у закладах загальної середньої освіти у 2020/2021 навчальному році: лист МОН України від 31.08.2020 р. № 1/9-495.
15. Щодо встановлення доплати педагогічним працівникам за роботу в інклюзивному класі: лист МОН від 14.03.2019 р. № 1/11-2635.
16. Як фінансується інклюзивна освіта.

Мова освітнього процесу

Закони України «Про освіту» та «Про забезпечення функціонування української мови як державної» гарантують кожному громадянину право отримувати освітні послуги державною мовою від усіх суб'єктів господарювання, що надають такі послуги. Законодавство встановлює не лише право здобувати освіту державною мовою, а й зобов'язання для працівників закладів освіти та інших суб'єктів господарювання, що надають освітні послуги, проводити освітній процес державною мовою, володіти й спілкуватися в межах освітнього процесу державною мовою [2; 3]. Адже, з одного боку, заклад освіти має сприяти вихованню у здобувачів освіти поваги до державної мови та її вивченню, формуванню свідомого громадянина, а з іншого — реалізувати право здобувати освіту державною мовою, бо від реалізації цього права залежить, зокрема, право здобувача освіти на доступну та якісну освіту.

Законом України від 25.04.2019 р. «Про забезпечення функціонування української мови як державної» для захисту державної мови та права громадян України на отримання державною мовою інформації й послуг у сферах суспільного життя, визначених цим Законом, передбачено створення інституту Уповноваженого із захисту державної мови [2]. Наразі Уповноважений та його секретаріат проводять повноцінну роботу із захисту української мови як державної, в тому числі у сфері освітніх послуг, зокрема здійснюють моніторинг дотримання закладами освіти законодавства щодо переходу шкіл на державну мову навчання [6]. Також наприкінці квітня 2021 року Уповноважений із захисту державної мови представив «Річний звіт про стан дотримання Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» у 2020 році», у якому також міститься важливий аналіз щодо дотримання цього Закону у сфері освіти [5].

У закладах освіти актуальною залишається проблема використання педагогічними працівниками недержавної мови під час освітнього процесу та виконання службових обов'язків. Це виявило й дистанційне навчання. Певною проблемою є використання іншомовного відео- та аудіоконтенту під час освітнього процесу й під час педагогічних заходів, **хоча за останні роки відбувся прорив у створенні українськомовного навчального та дитячого контенту.**

Про це свідчать, зокрема, факти звернень до Служби освітнього омбудсмена та результати опитування батьків «Навчання дітей під час карантину», яке Служба освітнього омбудсмена провела у квітні 2020 року. Батьки зазначали, що деякі вчителі проводять дистанційне навчання та дають завдання російською мовою, дають посилання на

російськомовні інструменти й платформи, у результаті чого діти починають плутати поняття та терміни з навчальних предметів. Частина батьків зазначили про недостатню кількість інструментів, тестів, відео саме українською мовою [4].

У зверненнях до Служби освітнього омбудсмена батьки скаржилися на використання недержавної мови педагогічними працівниками, зокрема в таких ситуаціях:

- спілкування зі здобувачами освіти в закладах дошкільної освіти під час перерв між заняттями, ігор, прогулянок тощо;
- викладання дисциплін, які, відповідно до законодавства, не можуть викладатися іноземними мовами або мовами корінних народів і національних меншин;
- проведення онлайн-уроків і спілкування з учнями під час дистанційного навчання;
- надання навчального контенту учням для самостійного опрацювання: сайти, відеоролики, посібники тощо;
- спілкування зі здобувачами освіти в межах школи поза уроками, в тому числі під час проведення педагогічних заходів для учнів;
- підготовка учнів до педагогічних заходів у школі з використанням мистецьких творів недержавною мовою, запропонованих педагогічним працівником (зокрема, розучування учнями російськомовних пісень, виконання танців під російськомовні пісні), організація та проведення заходів із використанням російськомовних творів мистецтва.

На нестачу науково-методичних матеріалів державною мовою для дистанційного навчання скаржилися й педагогічні працівники.

Часто недержавною мовою здійснювалося надання освітніх послуг у різних сферах: спортивній, культурній (під час навчання мистецтвом) тощо. Тим часом, 16.01.2021 р. набула чинності стаття 30 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», яка визначає застосування державної мови у сфері обслуговування споживачів, тобто всі підприємства, установи та організації всіх форм власності, фізичні особи — підприємці та інші суб'єкти господарювання, що надають освітні послуги, мають обслуговувати споживачів державною мовою [2].

Поетапний перехід шкіл з іншою мовою навчання на проведення освітнього процесу державною мовою

Згідно з підпунктом 18 пункту 3 розділу XII Прикінцевих положень Закону України «Про освіту», з 01.09.2020 р. учні 5-11 класів, які не належать до національних меншин України, мови яких є офіційними мовами Європейського Союзу, усіх

шкіл державної та комунальної форми власності з недержавною мовою навчання мали перейти на українську мову навчання й здобувати освіту державною мовою в переважному обсязі [3].

За даними Інституту освітньої аналітики з інформаційного бюлетеня «Відомості про мови навчання та вивчення мови як предмета в закладах загальної середньої освіти Міністерства освіти і науки України, інших міністерствах і відомствах і приватних закладах (без спеціальних шкіл/шкіл-інтернатів) (2019/2020 та 2020/2021 н. р.)», 2019 року в Україні було 13 584 школи з українською мовою навчання, 2020-го таких шкіл стало 13 611, тобто кількість шкіл з українською мовою навчання зросла на 27. У різних областях значно зменшилася кількість шкіл із російською мовою навчання, а з румунською мовою навчання, навпаки, зросла [1]. Це свідчить про те, що, на жаль, заклади освіти продовжують порушувати норми Закону України «Про освіту» щодо переведення освітнього процесу на державну мову.

Негативні наслідки проявів проблеми

Наслідком того, що керівники закладів освіти й педагогічні працівники не дотримуються вимог національного мовного та освітнього законодавства, засад державної політики у сфері освіти й принципів освітньої діяльності стає те, що порушуються права здобувачів освіти. Використання під час освітнього процесу недержавної мови порушує, зокрема, гарантоване право здобувати освіту на всіх рівнях державною мовою, що визначається абзацом 2 частини 1 статті 7 Закону України «Про освіту» [3] та не сприяє вихованню у здобувача освіти поваги до державної мови й патріотизму. Також порушується право здобувача освіти на якісну та доступну освіту, оскільки учень, який не володіє недержавною мовою або володіє недостатньо, не може належно опрацювати та засвоювати навчальний матеріал недержавною мовою.

Із фактів звернень до освітнього омбудсмена в окремих випадках особи, які зверталися до керівників шкіл, органів управління освітою, щоб захистити законне право своїх дітей здобувати освіту державною мовою, і їхні діти піддавалися цькуванню з боку інших учасників освітнього процесу.

Пропозиції до вирішення

Після перевірки й підтвердження фактів звернень до Служби освітнього омбудсмена щодо використання недержавної мови закладами освіти та педагогічними працівниками в освітньому процесі Служба освітнього омбудсмена надіслала керівникам відповідних закладів освіти й управлінь освітою вимоги припинити порушення законодавства.

Пропонуємо: Провести опитування педагогічних працівників закладів освіти щодо необхідності та рівня забезпеченості науково-методичними матеріалами державною мовою для проведення якісного дистанційного навчання та, за результатами опитування, розробити добірку ресурсів державною мовою з конкретних предметів і тем.

Джерела:

1. Відомості про мови навчання та вивчення мови як предмета в закладах загальної середньої освіти Міністерства освіти і науки України, інших міністерств і відомств і приватних закладах (без спеціальних шкіл / шкіл-інтернатів) (2019/2020 та 2020/2021 н. р.). — Київ, Державна наукова установа «Інститут освітньої аналітики», 2021. — 200 с.
2. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р., № 2704-VIII // Відомості Верховної Ради, 2019 р., № 21, ст. 81.
3. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
4. Результати опитування батьків «Навчання дітей під час карантину». — Сайт освітнього омбудсмена. — 17.04.2020 р.
5. Річний звіт про стан дотримання Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» у 2020 році / Т. Кремень та ін. — Київ: К. І. С., 2021. — 176 с.
6. Секретаріат Уповноваженого із захисту державної мови здійснюватиме моніторинг дотримання законодавства щодо переходу шкіл на українську мову навчання. — Сайт Уповноваженого із захисту державної мови. — 09.09.2020 р.

Академічна доброчесність

Міжнародний центр академічної доброчесності визначає академічну доброчесність як дотримання п'яти засадничих цінностей: чесності, довіри, справедливості, поваги, відповідальності та відваги до дій. Сповідування означених цінностей, незважаючи на труднощі, формує істинні підвалини академічного середовища, освітніх інституцій і суспільства в цілому [11].

Дотримання цінностей академічної доброчесності забезпечує рівні конституційні права та свободи учасників освітнього процесу без привілеїв і обмежень, рівний і справедливий доступ до освіти, справедливе й об'єктивне оцінювання результатів навчання та професійної діяльності, відзначення успіхів освітньої й професійної діяльності. Академічна доброчесність забезпечує виконання статті 41 Конституції України: кожен має право володіти, користуватися та розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності [4].

Саме дотримання академічної доброчесності в закладах освіти допомагає створити чесне й справедливе суспільство, адже нечесна поведінка не лише загрожує добробуту академічної спільноти та порушує права її членів, а й може заплямувати репутацію інституції та применшити цінність ступеня, який вона присвоює, зазначають автори видання «Фундаментальні цінності академічної доброчесності» [11].

Поняття «академічна доброчесність» вперше було визначено у статті 42 Закону України «Про освіту» як сукупність етичних принципів і визначених законом правил, якими мають керуватися учасники освітнього процесу під час навчання, викладання та провадження наукової (творчої) діяльності з метою забезпечення довіри до результатів навчання та/або наукових (творчих) досягнень [12].

У законодавчому акті передбачено, яким чином педагогічні, науково-педагогічні, наукові працівники та здобувачі освіти мають дотримуватись академічної доброчесності, і визначено міру академічної відповідальності.

Порушенням академічної доброчесності вважається:

- академічний плагіат;
- самоплагіат;
- фабрикація;
- фальсифікація;
- списування;
- обман;
- хабарництво;
- необ'єктивне оцінювання;
- допомога чи створення перешкод під час оцінювання результатів навчання;

- вплив на працівника з метою здійснення ним необ'єктивного оцінювання.

Проте, як зазначається в аналітичній записці «Академічна доброчесність: аналітичний звіт і рекомендації», що була розроблена командою експертів урядово-громадської ініціативи «Разом проти корупції», дотримання стандартів академічної доброчесності — це не стовідсоткова відсутність академічного плагіату, а адекватне реагування та адекватні санкції в разі виявлення такого плагіату [2].

З 2016 року успішно діє проєкт сприяння академічній доброчесності в Україні (Strengthening Academic Integrity in Ukraine Project — SAIUP), діяльність якого була спрямована на заклади вищої освіти, а потім була масштабована й на заклади загальної середньої освіти.

Порушенням академічної доброчесності вважається:

- академічний плагіат;
- самоплагіат;
- фабрикація;
- фальсифікація;
- списування;
- обман;
- хабарництво;
- необ'єктивне оцінювання;
- допомога чи створення перешкод під час оцінювання результатів навчання;
- вплив на працівника з метою здійснення ним необ'єктивного оцінювання.

Дотримання академічної доброчесності в закладах загальної середньої освіти

До 2020 року більшість педагогів вважали, що поняття академічна доброчесність більшою мірою стосується вищої освіти, науково-педагогічних і наукових працівників. Про це свідчать фокусовані групові інтерв'ю із вчителями та батьками учнів 9-11 класів шкіл, які провів аналітичний центр CEDOS у межах Проєкту формування академічної доброчесності у школі (SAISS). Мета інтерв'ю — виявити особливості освітнього процесу, які впливають на стан академічної доброчесності в закладах загальної середньої освіти України. У звітах [3] за результатами фокус-групових інтерв'ю зазначено, що явище академічної доброчесності було відоме небагатьом учасникам — як серед батьків, так і серед педагогів. Більшість батьків наголошували на тому, що говорити про академічну доброчесність чи недоброчесність стосовно шкільного навчання чи школярів недоречно. Вчителі поняття академічної доброчесності частіше пов'язували не зі школами, а з вищою освітою, зокрема вважали, що це стосується викладачів в університетах, на-

писання академічних робіт і здобуття наукових ступенів.

Але 2020 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про повну загальну середню освіту» [9], де у статті 43 висвітлено питання забезпечення академічної доброчесності у сфері загальної середньої освіти. У якому до порушень академічної доброчесності додано такі форми обману:

- надання допомоги учням під час проходження ними підсумкового оцінювання, ДПА, ЗНО, не передбаченої умовами та/або процедурами їх проходження;
- використання учнем під час контрольних заходів непередбачених допоміжних матеріалів та/або технічних засобів;
- проходження процедури оцінювання результатів навчання замість інших осіб;
- необ'єктивне оцінювання компетентностей педагогічних працівників під час атестації чи сертифікації.

У законі визначено міру відповідальності педагогічних працівників і учнів, а також пояснюється, яким чином порушення академічної доброчесності педагогом вплине на його професійне зростання.

Питання дотримання академічної доброчесності закладами загальної середньої освіти включено як один із напрямів проведення інституційного аудиту — зовнішнього оцінювання діяльності школи, що базується на ґрунтовному вивченні освітніх і управлінських процесів. Зокрема, під час проведення інституційного аудиту оцінюється діяльність педагогічних працівників і навчання здобувачів освіти на засадах академічної доброчесності. Також оцінюються управлінські процеси закладу освіти в напрямі формування та забезпечення реалізації політики академічної доброчесності [8].

До освітнього омбудсмена 2020 року надходили скарги від батьків щодо необ'єктивного оцінювання вчителями учнів: батьки вважають, що дітям занижували оцінки. Ця проблема загострилася під час дистанційного навчання в березні—травні 2020 року, оскільки процедура оцінювання результатів навчання учнів в онлайн-форматі була незнайомою для більшості вчителів. Цю проблему ускладнювали відсутність техніки та швидкісного інтернету в певній частині учнів і батьків, неналежна організація дистанційного навчання деякими вчителями й закладами освіти. Надходили також скарги від вчителів щодо тиску батьків та/або адміністрації шкіл із метою здійснення ними необ'єктивного оцінювання учнів — підвищення оцінок учнів. Кілька таких випадків стосувалися недоброчесно виконаних завдань учнями — несамостійне виконання робіт, завантаження їх з інтернету тощо.

У статті 43 Закону України «Про повну загальну середню освіту» передбачено міру відповідально-

сті педагогічних працівників і учнів за порушення академічної доброчесності. Але аналіз скарг, соціальних мереж і ЗМІ показав, що до учнів доволі широко застосовуються такі види академічної відповідальності, як зауваження та повторне проходження підсумкового оцінювання, зрідка — повторне проходження державної підсумкової атестації. Відсутні будь-які згадки про використання таких видів відповідальності: повторне проходження відповідного компонента освітньої програми та позбавлення отриманих із порушеннями академічної доброчесності стипендій, призових місць на учнівських змаганнях, турнірах, олімпіадах, конкурсах.

На жаль, як широкому, так і вузькому загалу поки що не відомі рішення педагогічних рад закладів загальної середньої освіти про встановлення фактів порушень працівниками академічної доброчесності. Через це до педагогічних працівників не застосовується покарання за порушення академічної доброчесності, адже саме педагогічна рада визначає вид академічної відповідальності.

Водночас у соціальних мережах поширюється інший вид академічної недоброчесності — обман, а саме надання завідомо неправдивої інформації щодо власної освітньої діяльності (підвищення кваліфікації) педагогічними працівниками. Одним із результатів реформування системи освіти є самостійність педагогічних працівників у виборі конкретних форм, видів, напрямів підвищення кваліфікації за відповідною програмою, у тому числі участь у семінарах, практикумах, тренінгах, вебінарах, майстер-класах тощо в різних суб'єктах, що надають такі послуги.

Але невелика частина педагогів вдається до послуг шахраїв, які за гроші пропонують пройти в них певну програму підвищення кваліфікації, або взяти участь у тренінгу, або просто купити документ про підвищення кваліфікації. На жаль, довести ці факти доволі важко. Тобто дотримання педагогом академічної доброчесності залежить від сумління та чесності педагога. Хоча ми впевнені, що випадки академічної недоброчесності були й за попередньої системи підвищення кваліфікації, яка була доволі закритою та монополізованою.

У 2020 році відбувся певний інформаційний прорив щодо академічної доброчесності в загальній середній освіті, це поняття було закріплено в законодавчих документах, багато шкіл розробили власні Положення про академічну доброчесність учасників освітнього процесу, відповідно, більшість педагогів дізналися про це явище, його види, форми покарання тощо. Для вчителів старших класів розроблено онлайн-курс «Академічна доброчесність» [1].

Проте все ще спостерігається низька обізнаність учнів і батьків про академічну доброчесність. Тому вважаємо за доцільне проводити інформаційно-просвітницькі кампанії серед батьків і здобувачів

освіти. Знайомити їх із цим поняттям можуть педагоги, ЗМІ, органи державної влади, громадські організації тощо.

Адже формула Нової української школи передбачає, що виховання дитини повинно орієнтуватися на такі цінності, як гідність, чесність, справедливість тощо.

Дотримання академічної доброчесності не лише впливає на середню освіту, її якість, довіру до результатів, а й формує майбутнього громадянина та впливає на становлення України як демократичної й правової держави.

Дотримання академічної доброчесності в закладах вищої освіти

Увага до дотримання академічної доброчесності у вищій освіті також пов'язана із прийняттям Закону України «Про освіту» та внесенням відповідних змін до Закону України «Про вищу освіту».

Заклади вищої освіти зобов'язали мати внутрішню систему забезпечення якості освіти, у тому числі затверджену політику забезпечення дотримання учасниками освітнього процесу академічної доброчесності (кодекс академічної доброчесності). Заклади вищої освіти розробили й затвердили кодекси академічної доброчесності, у яких передбачено норми академічної доброчесності, формування відповідної комісії, порядок перевірки та розглядів недоброчесності тощо. Зокрема, передбачено перевірку на академічний плагіат робіт здобувачів вищої освіти, науково-методичних праць, монографій, рукописів статей, тез доповідей, дисертаційних робіт і авторефератів тощо.

Але, на жаль, на рівні цілої країни наразі відсутній механізм реагування та накладення санкцій у разі виявлення академічної недоброчесності. Таким механізмом мав стати розроблений «Порядок скасування рішення спеціалізованої вченої ради про присудження наукового ступеня», який у квітні 2019 року пройшов громадське обговорення [5]. Цей документ має регулювати процедуру оскарження та скасування рішення щодо присудження (відмова у присудженні) наукового ступеня в разі виявлення в дисертації та/або наукових публікаціях академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації, інших порушень академічної доброчесності. Але цей документ дотепер не було затверджено. Порядок має бути розроблений і прийнятий Кабінетом Міністрів України на виконання пункту 6 статті 6 Закону України «Про вищу освіту» [7]. Проект документу був високо оцінений закордонними фахівцями, які надали коментарі та технічні пропозиції щодо його форми й тексту [6].

Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти на своєму засіданні у грудні 2020 року прийняло рішення призупинити розгляд скарг, заяв і повідомлень про порушення академічної доброчесності Комітетом із питань етики [10]. Фігуранти розглянутих справ, у роботах яких виявлено

й підтверджено наявність академічного плагіату, через суд скасовували рішення Комітету з питань етики, і рішення судів ґрунтувалися саме на відсутності такого Порядку.

Наслідки відсутності «Порядку скасування рішення спеціалізованої вченої ради про присудження наукового ступеня»:

- неможливо покарати — скасувати рішення про присудження наукового ступеня та видачу відповідного диплома недоброчесним здобувачам наукових ступенів;
- неможливо покарати наукового керівника (консультанта), офіційних опонентів, які надали позитивні висновки про наукову роботу, голову відповідної спеціалізованої вченої ради — позбавити права брати участь у роботі спеціалізованих вчених рад строком на два роки;
- покарати заклад вищої освіти (наукову установу) — позбавити акредитації відповідної постійно діючої (або разової) спеціалізованої вченої ради та права створювати разові спеціалізовані вчені ради строком на один рік.

Відсутність покарання лише посилює проблему недоброчесності у вищій освіті та науці, породжує корупцію й недовіру до системи української освіти, сприяє еміграції талановитих науковців і студентів. Ці фактори не сприяють розвитку української науки, яка перебуває в невизначеному стані та, відповідно, гальмує розвиток нашої країни.

До освітнього омбудсмена надходили поодинокі скарги на академічну недоброчесність викладачів закладів вищої освіти та студентів. Моніторинг ЗМІ та соціальних мереж показав, що кількість випадків академічної недоброчесності невелика, а ті гучні справи, які висвітлювали ЗМІ, нічим не завершилися.

Автори аналітичної записки «Академічна доброчесність: аналітичний звіт та рекомендації», оприлюдненої 2018 року, роблять висновок, що «більшість керівників ЦОВВ в галузі освіти й науки та більшість керівників університетів зацікавлені виключно в імітації «академічної доброчесності», з можливістю «індульгенцій» для чиновників, політиків і осіб, що належать до впливових мереж взаємних інтересів в академічній системі. Це підтверджується практикою розгляду конкретних випадків академічної недоброчесності серед таких осіб консенсусом академічної та політичної еліти щодо припустимості перебування на керівних посадах осіб, викритих як порушники стандартів академічної доброчесності» [2].

Пропозиції до вирішення:

Постійно проводити інформаційні кампанії серед здобувачів освіти щодо дотримання академічної доброчесності всіма стейкхолдерами: від педагогів, закладів освіти до центральних органів виконавчої влади.

Провести дослідження щодо академічної недоброочесності в закладах освіти всіх рівнів.

Передбачити відповідальність за виготовлення на замовлення студентських і наукових робіт.

Затвердити «Порядок скасування рішення спеціалізованої вченої ради про присудження наукового ступеня».

Джерела:

1. Академічна доброочесність: онлайн-курс для вчителів старших класів.
2. Аналітична записка «Академічна доброочесність: аналітичний звіт та рекомендації». І. Єгорченко, М. Серебряков
3. Звіт за результатами групових інтерв'ю (батьків/опікунів і вчителів), проведених щодо академічної доброочесності у школі. Проведено Аналітичним центром CEDOS.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради, 1996 р., № 30, ст. 141.
5. МОН пропонує для громадського обговорення проект порядку скасування рішення спеціалізованої вченої ради про присудження наукового ступеня.
6. Посилення академічної доброочесності у вищій освіті України.
7. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради, 2014 р., № 37–38, ст. 2004.
8. Про затвердження Порядку проведення інституційного аудиту закладів загальної середньої освіти: наказ МОН від 09.01.2019 р. № 17.
9. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16.01.2020 р. № 463-IX // Відомості Верховної Ради, 2020 р., № 31, ст. 226.
10. П'ятнадцятого грудня 2020 року Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти на своєму засіданні прийняло рішення призупинити розгляд скарг, заяв і повідомлень про порушення академічної доброочесності Комітетом з питань етики.
11. Фундаментальні цінності академічної доброочесності.
12. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.

Право на справедливе та об'єктивне оцінювання результатів навчання

Оцінювання здобувачів освіти

Оцінювання навчальних досягнень здобувачів освіти — наскрізна проблема освіти. Необ'єктивність оцінювання, систематичне заниження оцінок, упередженість під час оцінювання, використання несправедливих оцінок для цькування, складнощі з оцінюванням під час карантину, незрозумілість критеріїв оцінювання — питання, які, на жаль, постають перед учасниками освітнього процесу доволі часто. Порушення права на якісне оцінювання є порушенням права на якісну освіту. То що слід робити, щоб не допустити цього?

Визначення проблеми. Якісна освіта неможлива без якісного оцінювання. Саме тому питання критеріїв оцінювання та їх застосування є надважливим. Сучасна система оцінювання навчальних досягнень здобувачів освіти має відповідати вимогам нового часу. Прозорі критерії, правила та процедури оцінювання — вагомий індикатор якості освітньої діяльності. Важливо, щоб оцінювання засновувалося на компетентнісному підході та враховувало рівень досягнень учнів [1].

Несправедливе оцінювання пов'язане з академічною доброчесністю та може бути підставою для дискримінації й булінгу в закладі освіти. Докладніше про академічну доброчесність читайте в розділі «Академічна доброчесність».

Питання оцінювання навчальних досягнень в українському законодавстві висвітлено зокрема в Законі України «Про освіту» [5].

Оцінювання навчальних досягнень здобувачів освіти має відповідати критеріям оцінювання навчальних досягнень учнів (вихованців) у системі загальної середньої освіти та не може їм суперечити [2, 3].

Можна виокремити дві стратегії формування критеріїв оцінювання навчальних здобутків: порівняння з усталеним зразком/еталоном і порівняння з попередніми здобутками учня. Проте хоч би яку стратегію оцінювання обрав вчитель, у ній мають бути сформульовані чіткі та зрозумілі для здобувачів освіти вимоги до навчальних досягнень. Тому розробка, оприлюднення критеріїв оцінювання та інформування про них є надзвичайно важливим завданням і для педагогічних працівників, і для закладу освіти в цілому, оскільки робить процес оцінювання прозорим і зрозумілим для всіх учасників освітнього процесу [1].

У тих випадках, коли вчитель не виставляє чітких і зрозумілих критеріїв оцінювання, виникають

проблеми як із боку вчителя, так і з боку здобувачів освіти та їхніх представників. З боку вчителя існує неусвідомлений ризик піддатись власним прихильностям або упередженням до певних учнів, а з боку здобувачів освіти та їхніх представників відсутнє розуміння причинно-наслідкових зв'язків між виконаною роботою та отриманою оцінкою.

Факти. Протягом 2020 року до Служби освітнього омбудсмена надходили звернення щодо системи оцінювання в закладах загальної середньої освіти; оцінювання державної підсумкової атестації, результатів ЗНО. Одним із питань, яке стосується зазначеної проблеми, є критерії оцінювання здобувачів освіти з особливими освітніми потребами, зокрема учнів із дислексією, які потребують індивідуального підходу та інших форм оцінювання. Докладніше про це можна дізнатись у розділі «Освіта осіб з особливими освітніми потребами».

Також заявники скаржилися на: необ'єктивність оцінювання, систематичне заниження оцінок, упередженість під час оцінювання, використання несправедливих оцінок для цькування, складнощі з оцінюванням під час карантину (зокрема, у спеціалізованих мистецьких закладах), відсутність чи несвоєчасність оцінювання під час карантину, незрозумілість критеріїв оцінювання за нових умов тощо. Також піднімалося питання оцінювання в разі академічної недоброчесності здобувачів освіти.

Проблема оцінювання навчальних досягнень учнів часто обговорюється батьками здобувачів освіти в соціальних мережах. Зазвичай це свідчить про відсутність у закладі чітких і прозорих критеріїв оцінювання.

Негативні наслідки проблеми необ'єктивного оцінювання можна розділити на кілька груп.

Оцінювання навчальних здобутків має значний вплив на мотивацію до академічного навчання здобувачів освіти. Таким чином, у випадках, коли здобувачі освіти не розуміють, чому отримали нижчу оцінку, ніж очікували, їхня мотивація до навчання знижується.

Якщо високу оцінку виставлено без пояснення, це дезорієнтує здобувача освіти та викликає нерозуміння закономірностей оцінювання власної діяльності. Таким чином, здобувачі освіти не мають можливості зробити висновки на майбутнє.

Якщо хтось поруч отримує або відверто завищено оцінку або високу оцінку без її обґрунтування, це викликає відчуття несправедливості.

Оцінки можуть бути підставою або інструментом для булінгу.

До того ж, навіть якщо отримані оцінки є об'єктивними, але все ж таки незрозумілими здобувачам

освіти чи їхнім представникам, виникає конфліктна ситуація, залагодження якої потребує значних ресурсів, як психологічних і особистісних, так і часових і кадрових.

Пропозиції. Для того щоб мінімізувати кількість непорозумінь щодо об'єктивності оцінювання, освітній омбудсмен та Служба освітнього омбудсмена пропонують:

У кожному закладі освіти мають бути розроблені та оприлюднені на сайті критерії оцінювання здобувачів освіти. Здобувачі освіти та їхні представники мають бути ознайомлені з цими критеріями. Адміністрації закладів варто використовувати поради щодо побудови прозорої системи оцінювання, затвердженої в наказі МОН № 1480 [4], а також запропонованої, зокрема, в Абетці для директора [1]. Для закладів фахової передвищої та вищої освіти радимо звернути увагу на лист МОН «Щодо організації поточного, семестрового контролю та атестації здобувачів освіти із застосуванням дистанційних технологій» від 14.05.2020 р. № 1/9-249 [6].

Вчитель має зазначати рівень складності завдань, у разі наявності такого розподілу.

У разі сумнівів представників здобувачів освіти в об'єктивності оцінювання та виникнення конфліктних ситуацій із цього приводу учасники освітнього процесу варто звертатися за таким ланцюжком: вчитель => адміністрація закладу => Державна служба якості освіти. Також можна звертатися до науково-методичного центру для надання методичної допомоги вчителю щодо застосування критеріїв оцінювання.

Джерела:

1. Бобровський М. В. Внутрішня система забезпечення якості освіти: Абетка для директора. Рекомендації до побудови внутрішньої системи забезпечення якості освіти у закладі загальної середньої освіти / Бобровський М. В., Горбачов С. І., Заплотинська О. О. — Київ, Державна служба якості освіти, 2019 — 240 с.
2. Про внесення змін до наказу Міністерства освіти і науки України від 21.08.2013 р. № 1222: наказ МОН від 19.08.2016 р. № 1009.
3. Про затвердження Критеріїв оцінювання навчальних досягнень учнів (вихованців) у системі загальної середньої освіти: наказ МОН від 13.04.2011 р. № 329.
4. Про затвердження Методичних рекомендацій з питань формування внутрішньої системи забезпечення якості освіти у закладах загальної середньої освіти: наказ МОН від 30.11.2020 р. № 1480.
5. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-V III // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
6. Щодо організації поточного, семестрового контролю та атестації здобувачів освіти із застосуванням дистанційних технологій: лист МОН від 14.05.2020 р. № 1/9-249.

Документи про освіту

Статтею 40 Закону України «Про освіту» визначено, що після успішного завершення навчання за освітньою програмою здобувачі освіти (крім вихованців закладів дошкільної освіти) обов'язково мають отримати відповідний документ про освіту [4]. Цей документ є дуже важливим у житті здобувача освіти, оскільки підтверджує, що він здобув певний рівень освіти, і надає випускникові право здобувати наступний рівень освіти та право на працевлаштування.

Проте в закладах освіти спостерігаються проблеми з видачею первинного документа, поверненням, виправленням і відновленням здобувачам освіти документів про освіту. Зокрема, поширені випадки, коли заклад освіти відмовляється віддавати випускнику оригінал документа про освіту з певних причин, наприклад якщо здобувач освіти виявляє бажання змінити заклад освіти або паралельно здобувати додаткову освіту ще в одному ЗВО.

Також простежується проблема неправомірного вимагання коштів із батьків здобувачів освіти для видачі документа про освіту, купівлі документа про освіту здобувачами освіти та їхніми батьками.

Наявна проблема, коли особи, що вже не є учасниками освітнього процесу, не можуть забрати, відновити чи виправити документ про освіту через неупорядкованість у закладі освіти архівів, які засвідчують, що ця особа здобувала освіту в певному закладі та отримала відповідний документ про освіту. Проблема з архівами документів є і в діючих, і в реорганізованих закладах освіти та в їхніх правонаступників.

Спостерігається проблема, коли заклади освіти відмовляються виправити в документі про освіту помилки, всупереч зверненням учасників освітнього процесу, або роблять це несвоєчасно.

Також у результаті розгляду звернень Служба освітнього омбудсмена виявила, що випускники ЗВО в разі отримання диплому з помилками, відповідно до законодавства, можуть отримати лише його дублікат, а не виправлений документ, що створює певні ризики для тих випускників, які планують працевлаштуватися або вступати за кордон. Варто зазначити, що випускники ЗЗСО в разі помилки у свідоцтві про освіту, відповідно до законодавства, отримують не його дублікат, а виправлений документ.

Низькою є правова обізнаність учасників освітнього процесу щодо питань видачі, заміни, виправлення, відновлення документів про освіту тощо. Із правопросвітницькою метою щодо забезпечення права на отримання документа про освіту Службою було підготовлено публікації, зокрема

про те, як і чому важливо замінити свідоцтво про середню освіту в разі помилки або втрати, про форми та видачу документів про вищу освіту.

Пандемія COVID-19 також певним чином вплинула на право здобувачів освіти отримати документ про освіту. Так, в окремих областях України пандемія COVID-19 дещо вплинула на своєчасність видачі випускникам, які планували вступати за кордон, свідоцтва про повну загальну середню освіту, що створило для них деякі труднощі.

Наявність перелічених вище проблем підтверджують, зокрема, факти звернень до Служби освітнього омбудсмена.

Кейси звернень

В одному зі звернень заявниця повідомила, що не змогла своєчасно забрати зі свого ЗВО диплом і свідоцтво про освіту, а коли вирішила забрати документи, бо вони стали необхідні їй для працевлаштування, з'ясувалося, що заклад ліквідовано, а його архіви зникли. В іншому зверненні заявниця повідомляла, що не може відновити втрачені додаток до диплома та свідоцтво про повну загальну середню освіту, видані технікумом, оскільки технікум втратив журнал обліку видачі свідоцтв про повну загальну середню освіту.

В одному зі звернень ЗВО відмовлявся видати студенту оригінал диплома та додаток до нього, потрібні студенту для подання в інший заклад освіти, щоб здобувати додаткову освіту.

В одному зі звернень ЗВО спершу відмовляв заявниці у виправленні помилки в англійській частині диплому, де в дипломі в назві освітньої програми було написано з одруківкою слово «школа». Заявниці диплом був потрібен для працевлаштування за кордоном, і вона хвилювалася, щоб одруківка в дипломі не завадила працевлаштуванню.

У липні 2020 року заявники скаржилися й висловлювали хвилювання та побоювання, що не зможуть вчасно подати документи під час вступної кампанії за кордоном і в Україні, і зверталися до освітнього омбудсмена із проханням посприяти вчасному виданню документа про повну загальну середню освіту.

Негативні наслідки проявів проблеми

Без свідоцтва про загальну середню освіту випускник не може подавати документи для здобуття іншого рівня освіти або працевлаштуватися, без оригінала диплома не може переводитися з одного закладу освіти в інший, здобувати інший рівень вищої освіти, здобувати додаткову освіту

водночас у кількох закладах. Наслідками дій керівників закладів освіти, які неправомірно відмовляються видавати чи повертати здобувачам освіти оригінали документів про освіту, вимагають або пропонують хабарі за отримання документу про освіту, стають порушення прав здобувачів освіти:

- на освіту, зокрема права здобувати додаткову освіту;
- на доступність і безоплатність освіти;
- на індивідуальну освітню траєкторію, право на яку визначається частиною 1 статті 53 Закону України «Про освіту» [4];
- на якісну освіту.

Сприяння освітнім омбудсменом своєчасній видачі свідоцтв про освіту

Оскільки складання ДПА у формі ЗНО затримало б до 30.07.2020 р. процедуру видачі свідоцтв для випускників, які не планують вступати до ЗВО або планують вступати за кордон, 14.05.2020 р. освітній омбудсмен надіслав Голові Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій і т. в. о. міністра освіти і науки України лист із пропозиціями щодо скасування Державної підсумкової атестації для 11-х класів [3]. 09.06.2020 р. освітній омбудсмен надіслав т. в. о. міністра освіти і науки України ще одного листа з цього питання [2].

22.06.2020 р. президент Володимир Зеленський підписав Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань завершення 2019/2020 навчального року», який звільнив від ДПА здобувачів освіти, що завершували здобуття повної загальної середньої освіти у 2019/2020 навчальному році [1].

Десять областей ще за два місяці до рішення про звільнення від ДПА замовили друк свідоцтв із датою 30 липня, відповідно до дати завершення ЗНО, і, згідно з листом МОН № 1/9-338 від 22.06.20 р. «Щодо реалізації Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань завершення 2019/2020 навчального року», не мали права видати їх раніше за дату, що зазначається на свідоцтві про освіту [5].

Реагуючи на звернення здобувачів освіти та їхніх батьків, яким документ потрібен був для вступу за кордон до 30 липня, освітній омбудсмен активно здійснював комунікацію з керівниками шкіл і управлінь областей, які мали видати свідоцтва 30 липня. Освітній омбудсмен рекомендував батькам звертатися із заявою про терміновий передрук свідоцтва до керівника управління та сприяв терміновому передруку документів про повну загальну середню освіту.

Дублікат документа про вищу освіту

Пропонуємо внести зміни до підпункту 3 пункту 1 розділу 5 «Порядку замовлення, виготовлення, видачі, обліку документів про вищу освіту та додатків до дипломів європейського зразка» щодо виготовлення в разі помилки в документі про вищу освіту саме виправленого документа, а не його дублікату.

Закладам освіти та правонаступникам реорганізованих закладів освіти рекомендуємо перевірити й упорядкувати архіви з документами осіб, що здобували освіту у відповідному закладі та отримували відповідний документ про освіту, аби особи, які втратили, пошкодили або не отримали своєчасно документ про освіту, могли безперешкодно його відновити.

Джерела:

1. Володимир Зеленський підписав закон про звільнення від державної підсумкової атестації // Офіційне інтернет-представництво Президента України. — 22.06.2020 р.
2. Звільнити від ДПА тих, хто не планує цього року вступати до закладів вищої освіти: потрібна відверта розмова та виважені рішення // Фейсбук-сторінка освітнього омбудсмена. — 09.06.2020 р.
3. Пропозиції освітнього омбудсмена стосовно ЗНО-ДПА // Фейсбук-сторінка освітнього омбудсмена. — 21.05.2020 р.
4. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
5. Щодо реалізації Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань завершення 2019/2020 навчального року»: лист МОН № 1/9-338 від 22.06.2020 р.

Право на безпечні та нешкідливі умови навчання, утримання і праці

Фізичні компоненти безпечного та комфортного освітнього середовища

Безпека освітнього середовища — одне з найважливіших прав в освіті. Безпечне перебування учасників освітнього процесу є найголовнішим завданням будь-якого закладу освіти. Фізичний бік безпечного та комфортного освітнього середовища має чимало компонентів, які й буде розглянуто в цій частині доповіді.

Визначення проблеми:

Фізичні компоненти освітнього середовища є важливою частиною безпеки й комфорту здобувачів освіти.

Право на безпечні та нешкідливі умови навчання й праці в закладі освіти гарантується Законом України «Про освіту», який визначає, що здобувачі освіти мають право на якісні освітні послуги; безпечні та нешкідливі умови навчання, утримання і праці (ст. 53, ч. 1). Засновник закладу освіти при цьому зобов'язаний забезпечити утримання та розвиток матеріально-технічної бази закладу освіти (ст. 25, ч. 6) [10]. Докладніше вимоги та правила щодо фізичних компонентів безпечного освітнього середовища в закладах загальної середньої освіти зазначено в новому «Санітарному регламенті для закладів загальної середньої освіти» [9], який вступає в силу 2021 року. Огляд відмінностей цих і чинних 2020 року [4] правил можна побачити тут [5].

Щоб визначити, наскільки освітнє середовище безпечне, необхідно знати:

- чи безпечна територія та приміщення навчального закладу; чи є всі необхідні для навчального процесу приміщення, чи достатньо вони обладнані;
- чи знають учні й працівники закладу вимоги охорони праці, безпеки життєдіяльності, пожежної безпеки та правила поведінки в надзвичайних ситуаціях; чи знають вони, як надавати домедичну допомогу [11].

Однією із суперечностей, яка впливає на актуальний стан справ у цій сфері, є питання відповідальності за дотримання санітарних вимог. Керівник не завжди здатен реалізувати цю відповідальність через брак коштів, які мають плануватися й закладатися органами місцевого самовряду-

вання. Через це заклад часто обмежений в оперативних витратах у разі виникнення аварійних ситуацій. Водночас існує проблема, коли адміністрація закладу не надає бюджетного запиту щодо капітальних видатків у разі необхідності.

Згідно з даними Інституту освітньої аналітики щодо матеріальної бази закладів загальної середньої освіти, можна відзначити позитивну динаміку за багатьма показниками. Через загальне зменшення кількості ЗЗСО (у сільській місцевості цей показник за останній рік зменшився на 315) подекуди важко оцінити зміни в абсолютних числах, проте відсоткове співвідношення покращується [3].

На жаль, у закладах освіти не завжди дотримуються визначених санітарних норм і правил.

Протипожежна безпека. Одним із надзвичайно важливих аспектів, від якого в буквальному сенсі залежать життя і здоров'я учасників освітнього процесу, є протипожежна безпека [8]. На початку 2020 року уряд ухвалив постанову, згідно з якою залишки освітньої субвенції можна використовувати, зокрема, на протипожежні заходи, що трохи покращило загальну ситуацію [7]. Проте проблема протипожежної безпеки лишається нагальною. Докладніше про протипожежну безпеку та обов'язки керівника закладу читайте тут [1].

Водопостачання, водовідведення та опалення. Відсоток закладів загальної середньої освіти, обладнаних водогоном і каналізацією, на початок 2020/2021 навчального року становив майже 97%. При цьому обладнано водогоном із гарячою водою все ще менше половини від загальної кількості закладів, хоча в Санітарному регламенті [9] зазначено вимогу щодо забезпечення гарячою водою.

Приблизно шість відсотків [3] закладів освіти все ще обладнані пічним опаленням. Новий санітарний регламент визначає, що пічне опалення допускається лише в одноповерхових приміщеннях закладів освіти в сільській місцевості [9]. Натомість ще 43 міські заклади освіти лишаються обладнаними пічним опаленням у 2020/2021 навчальному році [3].

Випадки порушення температурного режиму в холодний період року далеко не поодинокі. Керівник закладу має стежити за цим питанням і вчасно звертатися до відповідних органів із вимогою дотримання законодавства в разі порушення теплостачальником подачі теплоносія, що веде до невідповідного правилам [9] температурного режиму.

Санітарні вузли. Питання облаштування туалетів у ЗЗСО все ще привертає увагу. Трапляються звернення щодо відсутності теплих санітарних вузлів у приміщенні закладу освіти, загального

стану й необхідності ремонту, а також особливостей облаштування — наявності дверцят і кабінок, спеціального обладнання для осіб з інвалідністю. Ситуація із санітарними вузлами поступово покращується. В усіх областях виділяються кошти на відповідний ремонт, проводяться закупівлі та здійснюються самі роботи. Водночас варто зазначити, що проблема далека від остаточного вирішення. Так, за останній рік кількість туалетних кімнат, обладнаних для осіб з інвалідністю, зросла з 1071 до 1506, при цьому кількість закладів із такими санітарними вузлами становить лише 7,5% від загальної кількості.

Облаштування приміщення закладу освіти для дітей з ООП (розділ «Освіта осіб з особливими освітніми потребами»). Забезпечення архітектурної доступності закладів для людей з інвалідністю — надзвичайно складне й витратне завдання. На початок 2020/2021 н. р. доступ осіб з інвалідністю до першого поверху мають менше 80% закладів, до другого — менше одного відсотка [3].

Кількість закладів, в яких організовано безперешкодний доступ для учнів з інвалідністю	2019/2020 н. р.	2020/2021 н. р.
Доступ осіб з інвалідністю до першого поверху	11649 78,81%	11520 79,47%
Доступ осіб з інвалідністю до другого поверху	72 0,62%	79 0,69%

Крім зазначених питань, освітній омбудсмен отримував звернення щодо: неналежного стану класних кімнат і кабінетів; порушення режиму провітрювання; недотримання протиепідемічних заходів (у зв'язку з COVID-19) у закладах освіти (проведення масових заходів, невпровадження чи порушення режиму самоізоляції, відсутність забезпечення паперовими рушниками, ЗІЗ тощо), див. також [6]; організації харчування та його низької якості; прибирання приміщень. Також виникали питання охорони та регулювання доступу до закладів освіти, питання встановлення й доступу до камер спостереження. Для дошкільних закладів освіти актуальними проблемами також були: використання двоповерхових ліжок для дітей раннього віку та порушення санітарно-гігієнічних вимог під час розташування ліжок у приміщенні; погане освітлення території закладу; аварійний стан ігрових майданчиків; аварійний стан огорожі території.

Пропозиції до вирішення:

Реагування на звернення щодо безпеки освітнього середовища зазвичай передбачає надсилання запитів як до закладів освіти, так і до засновника закладу.

Для покращення ситуації важливі:

- Підвищення правової фінансової обізнаності адміністрації закладу.

- Просування автономії ЗЗСО.
- Проведення інституційних аудитів [2].
- Цільова субвенція щодо пожежної безпеки.
- Навчання дітей і педпрацівників щодо проти-пожежної безпеки. Тренування з евакуації.
- Нормування умов доступу до приміщення ЗЗСО.

У зв'язку із прийняттям нового Санітарного регламенту варто приділити увагу інформуванню та роз'ясненню нових вимог для громадськості й органів місцевої влади, зокрема визначенню термінів приведення у відповідність до нових вимог.

Джерела:

1. Безпека — найголовніше!
2. Бобровський М. В. Внутрішня система забезпечення якості освіти: Абетка для директора. Рекомендації до побудови внутрішньої системи забезпечення якості освіти у закладі загальної середньої освіти / Бобровський М. В., Горбачов С. І., Заплотинська О. О. — Київ, Державна служба якості освіти, 2019 — 240 с.
3. Відомості про матеріальну базу та використання сучасних інформаційних технологій в денних закладах загальної середньої освіти Міністерства освіти і науки, інших міністерств і відомств та приватних закладах (2019/2020 н. р. та 2020/2021 н. р.) — Інформаційний бюлетень. — Київ. — 2021.
4. Державні санітарні правила і норми влаштування, утримання загальноосвітніх навчальних закладів та організації навчально-виховного процесу ДСанПіН 5.5.2.008-01 // Державна санепідемслужба; Правила, Норми від 14.08.2001 р. № 63.
5. Новий Санітарний регламент для шкіл: що змінилося?
6. Освіта в умовах пандемії (дослідження проведене Агенцією Umbrella Research на замовлення Освітнього омбудсмена).
7. Про внесення змін до Порядку та умов надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам: постанова Кабінету Міністрів України від 19.02.2020 р. № 137.
8. Про затвердження Правил пожежної безпеки в Україні: наказ МВС України // Офіційний вісник України від 10.04.2015 р. — 2015 р., № 26, стор. 91, стаття 767, код акта 76237/2015..
9. Про затвердження Санітарного регламенту для закладів загальної середньої освіти: наказ МОЗ України від 25.09.2020 р. № 2205 // Офіційний вісник України від 27.11.2020 р. — 2020 р., № 93, стор. 299, стаття 3024, код акта 101720/2020..
10. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
11. Як зробити освітнє середовище безпечним?

Психологічні компоненти безпечного середовища

Психологічна безпека — важлива частина безпечного освітнього простору. Наскільки комфортно учням у сучасній школі, чи почуваються вони в безпеці? У цій частині доповіді буде висвітлено ознаки психологічно безпечного освітнього середовища, дослідження щодо цього питання та пропозиції для покращення ситуації.

Психологічні компоненти безпечного освітнього середовища є не менш важливими, ніж фізичні.

Якісна освіта є четвертою ціллю сталого розвитку в Україні, яка визначена ООН, що передбачає створення для всіх безпечного, ненасильницького, інклюзивного освітнього середовища [4]. Закон України «Про освіту» говорить не лише про право на безпечні й нешкідливі умови для учасників освітнього процесу в цілому (ст. 53), а й про психологічні основи безпечного освітнього середовища. Зокрема йдеться про формування поваги до прав і свобод людини, нетерпимості до приниження її честі та гідності, фізичного або психологічного насильства, а також до дискримінації за будь-якими ознаками (ст. 6). [8] Велика увага також приділяється протидії булінгу, про яку докладніше можна прочитати окремо (див. розділ «Захист від булінгу (цькування) і дискримінації»).

Далеко не завжди заклад освіти здатний організувати й забезпечити на практиці психологічну безпеку. Критерії психологічної безпеки менш чіткі й верифіковані, проблеми більш «невидимі» — учні підліткового та юнацького віку не схильні ділитися серйозними проблемами з дорослими, що, на жаль, ускладнює ситуацію. Водночас, на цьому шляху робиться чимало кроків.

До служби освітнього омбудсмена 2020 року надходили звернення щодо психологічних компонентів безпеки освітнього середовища як від здобувачів освіти та їхніх представників, так і від педагогічних працівників. При цьому варто зазначити, що різноманітні проблеми порушення прав педагогічних працівників, такі як мобінг, конфлікти та цькування в педагогічних колективах, майже завжди негативно відбиваються й на здобувачах освіти.

Найбільше звернень із питання психологічної безпеки, що надійшли від здобувачів освіти та їхніх представників, стосувалося булінгу. Слід зазначити, що часто учасники освітнього процесу все ще недостатньо поінформовані про суть і ознаки булінгу та називають булінгом будь-які прояви психологічного й фізичного насильства (див. розділ «Захист від булінгу (цькування) і дискримінації»).

Разом із тим, іноді це єдиний шлях привернути увагу до проблеми. При цьому школа подекуди з

полегшенням робить висновок про відсутність булінгу та не намагається вирішити питання по суті.

За різними дослідженнями й оцінками, здобувачі освіти часто оцінюють шкільне середовище як не надто безпечне із психологічної точки зору. Питання в таких дослідженнях подекуди різняться, як і частка здобувачів освіти, які почувають себе в освітньому середовищі безпечно. Так, під час інституційного аудиту закладів освіти відбувається анкетування учнів, під час якого ставиться запитання щодо відчуття комфорту й безпеки в ЗЗСО. В окремих закладах освіти [10] ствердні відповіді досягають 90%, проте, на жаль, далеко не в усіх. Зокрема, Національна дитяча рада провела серед учнів понад 200 закладів освіти в Рівненській області опитування, в якому ці питання формулювались так само. За цими даними, 18,5% учнів не почувають себе комфортно, 22% — безпечно [11]. У деяких інших дослідженнях, зокрема в Національному дослідженні шкільного середовища в Україні, лише до третини учнів почувається у школі безпечно, затишно й комфортно [2, 5, 6]. Майже третина опитаних школярів, за даними одного з досліджень [2], на уроках часто переживають розчарування, пов'язані з частими приниженнями з боку вчителя, упередженим ставленням педагога до дітей, небажанням вчителя зрозуміти школяра, допомогти йому, байдужістю педагогів до внутрішнього світу учнів, їхніх проблем тощо [2]. 14% учнів відзначають, що в них були конфлікти з педагогами, які закінчувалися слізьми дитини [12]. При цьому, наявність у школі хоча б однієї дорослої людини, якій дитина може довіряти, значно покращує відчуття психологічної безпеки, позитивно впливає на самооцінку та дає насагу протистояти цькуванню й іншим негативним впливам [5, 6].

Майже 40% підлітків були мішенню образ, знущань, приниження з боку інших дітей [3]. Дослідження серед специфічних і вразливих категорій здобувачів освіти (зокрема, ЛГБТ) показує, що цей показник може сягати 88,5%, саме стільки з них зазнавали словесного цькування у школі (у формі обзивань чи погроз) [5].

На жаль, лише до 40% здобувачів освіти готові ділитися проблемами, пов'язаними із психологічною безпекою, з дорослими, при цьому за деякими питаннями цей відсоток значно менший. Шукають підтримки у вчителів лише до 6% учнів, у батьків — до 12% [3]. Окрім специфіки віку (для підлітків) причиною можуть бути не надто ефективні дії педагогічних працівників і інших дорослих у випадку, коли їм стає відомо про ту чи іншу проблему [5].

Існує тісний зв'язок емоційного благополуччя здобувачів освіти з їхньою активністю та успішністю в навчанні. Так, наслідком ворожого шкільного середовища є негативний вплив на академічні успіхи та психічне здоров'я учнів і учениць. Здобувачі

освіти, які зазнавали віктимізації та дискримінації у школі, демонструють гірші освітні результати й перебувають у гіршому психологічному стані. Деякі дослідження показують [5], що діти, які не планують отримувати диплом про вищу освіту, частіше стикалися з різними видами цькування.

Важливою частиною роботи над покращенням психологічної безпеки в закладах освіти є робота психологічної служби, над розвитком і вдосконаленням якої робота триває.

Конфлікти, мобінг, булінг серед дорослих на сьогодні є серйозною проблемою, яка може негативно впливати на психологічний клімат закладу освіти. При цьому мобінг і булінг (серед дорослих) перебувають поза рамками правового поля й потребують законодавчого унормування. Наразі освітній омбудсмен рекомендує для законодавчого розв'язання питання послуговатися поняттям захисту честі й гідності (Кодекс України про адміністративні правопорушення, ст. 183.3, Цивільний кодекс ст. 201, 297).

Загалом освітній омбудсмен і Служба освітнього омбудсмена радять дотримуватись рекомендацій фахівців [2, 9] щодо умов створення психологічно безпечного освітнього середовища, зокрема:

Керівникам закладів здійснювати моніторинг психологічної безпеки освітнього середовища та учасників освітнього процесу [1, 7].

ЗВО вдосконалювати програми підготовки та здійснювати підготовку практичних психологів системи освіти на високому рівні.

Забезпечити психологічне консультування та соціально-психологічне навчання учасників освітнього процесу [2].

Джерела

1. Бобровський М. В., Горбачов С. І., Заплотинська О. О. Абетка для директора: Рекомендації до побудови внутрішньої системи забезпечення якості освіти у закладі загальної середньої освіти. — Київ, Державна служба якості освіти, 2020 — 240 с.
2. Бондарчук О. І. Психологічна безпека освітнього середовища: сутність та умови створення. Спецкурс для слухачів дистанційної форми навчання в системі післядипломної освіти. — К., 2018. — 28 с.

3. Булінг та кібербулінг у підлітковому середовищі: Статистичні дані щодо булінгу серед підлітків України.
4. Глобальні цілі сталого розвитку 2015–2030.
5. Друге національне дослідження шкільного середовища в Україні. — 2020.
6. Національне дослідження шкільного середовища в Україні: резюме // укладач. Р. Івасій, М. Діденко. — К.: ВБО «Точка опори», 2018 р. — 12 с.
7. Про затвердження Порядку проведення інституційного аудиту закладів загальної середньої освіти: наказ МОН України від 09.01.2019 р. № 17.
8. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
9. Психологічна безпека освітнього середовища: Вісник психологічної служби Київщини. Випуск 9 / за ред. Т. Л. Панченко. — Біла Церква: КВНЗ КОР «Академія неперервної освіти», 2016. — 228 с.
10. Рябуха А. Булінг у закладах загальної середньої освіти: Що знаємо, як діємо? Що замовчуємо? // Онлайн-форум «Якісна освіта — безпечне освітнє середовище».
11. Скоропляс С. Презентація результатів дослідження Національної дитячої ради щодо булінгу // Онлайн-форум «Якісна освіта — безпечне освітнє середовище».

Захист від булінгу (цькування) і дискримінації

Булінг, або цькування, — явище, яке, на жаль, знайоме дуже багатьом учасникам освітнього процесу. За останні роки зроблено чимало для його подолання, проте проблема залишається надзвичайно актуальною.

Безпечне освітнє середовище, гарантоване освітнім законодавством [7], перестає таким бути в разі наявності булінгу.

Законодавство [6] визначає явище таким чином: «Булінг (цькування) — діяння учасників освітнього процесу, які полягають у психологічному, фізичному, економічному, сексуальному насильстві, зокрема із застосуванням засобів електронних комунікацій, що вчиняються стосовно малолітньої чи неповнолітньої особи або такою особою стосовно інших учасників освітнього процесу, внаслідок чого могла бути чи була заподіяна шкода психічному або фізичному здоров'ю потерпілого».

Термін «булінг» запозичено з англійської мови, і на початку явище стосувалося передусім певних агресивних проявів одних учнів до інших. Згодом застосування значно розширилося та зараз охоплює різні форми булінгу, зокрема фізичний, вербальний, соціальний, кібербулінг тощо, а також прояви насильства з боку педагогів.

Різні види психологічного насильства з боку педагогів доволі поширені й подекуди не розпізнаються як негативне явище, яке потребує викорінення, або толеруються учасникам освітнього процесу. Прояви такого насильства можуть розглядатися як булінг або провокувати його, тож важливо розуміти, що входить до цього переліку, адже це явище є абсолютно недопустимим. Психологічне насилля в педагогічній взаємодії має як прямі (крик, образи й приниження, погрози, надмірні вимоги, ігнорування тощо), так і приховані форми психологічного насилля (маніпулювання, авторитарність і порушення педагогічного такту) [1].

На сьогодні на шляху протидії булінгу зроблено чимало: внесено зміни до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню) [6], Міністерством освіти і науки видано наказ №1646 від 28.12.2019 р. «Деякі питання реагування на випадки булінгу (цькування) та застосування заходів виховного впливу в закладах освіти» [3] та Лист-роз'яснення щодо застосування цього наказу [9], у закладах освіти відбуваються просвітницькі заходи щодо профілактики й подолання булінгу, проводяться дослідження щодо актуального стану проблеми на різних рівнях. З численними матеріалами щодо теми булінгу можна ознайомитись на сторінках сайтів МОН [5] і освітнього омбудсмена [8].

Попри численні нормативні документи, значну кількість розроблених інструкцій і рекомендацій, ухвалених судових рішень, проведених антибулінгових заходів, існує кілька суперечностей і питань, які не сприяють розв'язанню проблеми.

1. Залишається низькою обізнаність учасників освітнього процесу щодо явища булінгу, його профілактики та необхідного реагування. Профілактичні заходи надзвичайно формалізовані, не забезпечують проактивний підхід; часто не враховується складність і різноманітність явища; існує тенденція називати булінгом конфлікти чи будь-які прояви насильства; трапляються помилкові уявлення щодо булінгу; наявні міфи й стереотипи щодо булінгу, які спотворюють реальну ситуацію, «невпізнання» деяких форм булінгу; крайньою формою не обізнаності є провокування булінгу педагогом своєю поведінкою (поділ учнів на улюбленців і аутсайдерів, навішування ярликів, що створює та загострює конфліктну ситуацію в дитячому колективі).
2. Існує певна колізія, коли рішення про факт булінгу може ухвалити лише суд, але нерідко, доки не прозвучить слово «булінг» у зверненні до адміністрації закладу, якихось дій очікувати марно.
3. Закладені певна неспівмірність і запізнення реагування, коли початкові форми булінгу ігноруються через недоречність звернення в поліцію тощо.
4. Бажання адміністрації приховати та замовчати проблему згідно з їхніми уявленнями про успішний заклад освіти все ще залишається актуальною проблемою.
5. І, нарешті, навіть рішення суду в більшості випадків не вирішує проблему, якщо заклад освіти не включається в роботу для подолання наслідків.

Ще одним дискусійним питанням є булінг у закладах вищої освіти. І хоча повідомлень про булінг у закладах вищої освіти суттєво менше, ніж у школах, це залишається болючою проблемою. Однак велика проблема у тому, що випадки дискримінації та цькування у ЗВО не можуть трактуватися як булінг, адже наразі у визначені йдеться лише про неповнолітніх учасників освітнього процесу, які залучені до булінгу.

Булінг і дискримінація — далеко не тотожні поняття, але часом булінг може виступати «засобом», «інструментом» дискримінації.

Особливо яскраво це помітно в доволі поширених випадках майнової дискримінації, коли страждають діти, батьки яких не сплатили певні

«внески» (найчастіше це те, що цілком можна назвати «незаконними поборами»). До прикладу, подекуди трапляються випадки словесного булінгу з боку вчителя, певне виключення дитини з колективу — відсаджування окремо, коли діти отримують подарунки та граються ними, непригощання окремої дитини святковою їжею тощо.

До освітнього омбудсмена регулярно надходять звернення щодо булінгу. На жаль, такі звернення входять до п'ятірки найпоширеніших проблем згідно зі статистикою звернень до освітнього омбудсмена. Найчастіше звертаються батьки або інші представники здобувачів освіти.

Заявники звертаються як щодо різного роду проявів насильства, коли кривдником виступає педагог або вихователь, так і тоді, коли булерами є інші здобувачі освіти. Утім, у другому випадку звернення зазвичай стосуються фізичного булінгу, коли діти піддаються фізичним знущанням і отримують травми.

Варто звернути увагу й на кібербулінг — різні види цькування в інтернеті. Внаслідок пандемії та залучення дистанційних форм освіти кібербулінг, на жаль, має тенденцію до посилення, особливо під час карантину.

Додаткову складність протидії кібербулінгу утворює те, що власне термін «кібербулінг» відсутній в українському правовому полі (натомість використовується розгорнуте визначення: насильство, «зокрема із застосуванням засобів електронних комунікацій» [6]).

На жаль, випадки, коли вчитель виступає кривдником, усе ще далеко не поодинокі. 17% учнів зазначають, що з ними траплялися випадки, коли вчителі ображали їх чи насміхалися з них, 14% мали конфлікти з педагогами, які закінчуються слізьми учня (за результатами опитування понад 200 шкіл Рівненської області). 29% учнів ображали чи піддавали насмішкам інші учні. 87% були свідками таких образ [11].

У різних дослідженнях відсотки дітей, залучених до булінгу, різняться, зокрема через різне формулювання запитань і особливості вибірки [2, 4, 10, 11], проте залишаються доволі високими. В окремих закладах освіти ситуація може бути значно кращою за середні показники (наприклад, за результатами анонімних опитувань учнів і педагогів під час проходження закладом освіти інституційного аудиту) [10], проте все одно потребує уваги. Часто занепокоєння викликає різниця в оцінці ситуації учнями й педагогами, коли останні зазначають, що в закладі не існує булінгу, а учні наводять факти, які це спростовують.

Окрім звернень до освітнього омбудсмена, для розуміння актуальної ситуації у сфері протидії булінгу важливо проаналізувати результати судових справ щодо булінгу.

Результати дослідження розгляду судових справ щодо булінгу

Від дати набуття чинності згаданим законом і до 31.12.2020 р. суди розглянули 584 справи про булінг.

З них у 225 справах (39%) винесено рішення про накладення стягнення:

- у 198 випадках — штраф (найчастіше в сумі 850 грн. — 151 рішення);
- у 12 випадках — попередження;
- у 15 випадках — громадські роботи (від 20 до 40 годин).

У 34 справах (6%) суд визнав факт правопорушення, але не став накладати стягнення та обмежився:

- у 29 випадках — усне зауваження;
- у 2 випадках — зобов'язання публічно попросити вибачення;
- в 1 випадку — передача під нагляд матері;
- в 1 випадку — сувора догана.
- в 1 випадку — закрити у зв'язку із малозначністю вчиненого адміністративного правопорушення.

Також 141 справу (24% від загальної кількості) відправлено на доопрацювання до органів Національної поліції.

Ще 113 справ (19%) закрито за відсутністю складу правопорушення, а 71 справу (12%) було закрито через закінчення на момент розгляду справи строку накладення адміністративного стягнення.

Зокрема, строки накладення адміністративного стягнення спливали через направлення протоколів Національної поліції на доопрацювання. Статистика свідчить про низький рівень обізнаності про норми чинного законодавства у сфері булінгу представників правоохоронних органів. Головні зауваження до матеріалів національної поліції, які передаються на розгляд до суду були такими:

Застосування ст. 173-4 КУпАП (булінг (цькування) учасника освітнього процесу) замість ст. 184 КУпАП (невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей) і навпаки.

Суть описаного правопорушення не відповідає нормі законодавства. Найчастіше це стосується вимоги статті щодо систематичності діяння. Поліція за викликом фіксує конкретний випадок і не дає суду інформацію щодо систематичності таких випадків. Часто також незрозуміло, які саме дії були вчинені правопорушником, у протоколі може просто фігурувати словосполучення «вчинив булінг», що є не фактом, а оціночним судженням.

Такі помилки у протоколах можуть призвести (і призводять) не лише до закінчення строків накладення адміністративного стягнення у зв'язку з направленням справи на доопрацювання.

Частина суддів на підставі таких протоколів закривають справи у зв'язку з відсутністю складу злочину, зазначаючи, що «суд не має права самостійно відшукувати докази винуватості особи у вчиненні правопорушення, оскільки таким чином неминуче перебиратиме на себе функції обвинувача, втрачаючи статус незалежного органу правосуддя».

Також було проведено дослідження щодо розподілу порушників, відповідачів і постраждалих.

Розподіл за порушниками:

- у 434 справах фігурували діти до 16 років (74%);
- у 37 справах фігурували неповнолітні від 16 до 18 років (6%);
- у 62 справах фігурували педагогічні працівники (11%);
- у 15 справах фігурували керівники закладів освіти (3%);
- у 12 справах фігурували повнолітні особи (2%);
- ще у 24 справах неможливо ідентифікувати порушника (4%).

Справи, у яких у якості порушників фігурували керівники закладів освіти, переважно стосувалися ч. 5 ст. 173-4 КУпАП (неповідомлення про факти булінгу уповноваженим підрозділам Національної поліції України).

Справи, у яких було неможливо ідентифікувати порушника, було повернуто на доопрацювання до органів Національної поліції.

Оскільки більшість порушників є неповнолітніми та не підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах, відповідачами від їхнього імені виступають батьки та опікуни. Ми бачимо, що найчастіше відповідають за законом матері дітей.

Розподіл за відповідачами: з 434 справ, у яких порушниками фігурували діти, відповідачами виступили:

- у 352 справах — мати неповнолітнього (81%);
- у 70 справах — батько неповнолітнього (16%);
- у 12 справах — опікун неповнолітнього (3%).

З усіх 584 справ можна також виділити розподіл за постраждалими, а також виділити пари «порушник—постраждалий». Розподіл відбувався наступним чином:

Розподіл за постраждалими:

- у 504 справах постраждали — діти до 16 років (86%);
- у 24 справах постраждали — вчителі (4%);
- у 6 справах постраждали — діти та вчителі (йдеться про систематичний булінг у класі з боку одного учня) (1%);
- у 9 справах постраждали — неповнолітні від 16 до 18 років (1,5%);

- у 27 справах неможливо ідентифікувати постраждалого (5%);
- у 14 справах постраждалих немає (йдеться про неповідомлення про факти булінгу уповноваженим підрозділам Національної поліції України) (2,5%).

Розподіл: порушник — постраждалий — кількість справ

- дитина — педагогічний працівник: 20 справ (3,5%);
- дитина — дитина: 405 справ (69%);
- неповнолітній — педагогічний працівник: 2 справи (0,5%);
- повнолітня особа — педагогічний працівник: 2 справи (0,5%);
- педагогічний працівник — дитина: 60 справ (10,3%);
- керівник закладу — дитина: 1 справа (0,15%);
- неповнолітній — дитина: 27 справ (4,6%);
- неповнолітній — неповнолітній: 8 справ (1,4%);
- повнолітня особа — дитина: 9 справ (1,5%);
- повнолітня особа — неповнолітній: 1 справа (0,15%);
- дитина — колектив булінг вчителів і дітей): 6 справ (1%).

Ще по 29 справах (5%) учасників процесу або одну із сторін неможливо ідентифікувати, а 14 справ (2,4%) стосувалися неповідомлення керівником закладу освіти про булінг.

Як бачимо, майже $\frac{3}{4}$ справ стосується булінгу між неповнолітніми особами до 16 років.

Ми також виокремили справи з кібербулінгу. Всього було розглянуто 49 справ про булінг із застосуванням засобів електронних комунікацій. Це 8,5% від загальної кількості справ, що розглядалися в суді.

Проблема булінгу є надзвичайно важливою саме тому, що це явище має негативні наслідки для всіх його учасників — мішеней, кривдників, спостерігачів. Передусім треба звернути увагу на шкоду психічному й фізичному здоров'ю жертви булінгу. Погіршення стану здоров'я в ситуації булінгу як внаслідок можливих травм, так і через розвиток хронічних хвороб у результаті тривалого стресу — відома проблема. З точки зору психічного й психологічного здоров'я можливі розвиток депресії та різні форми деструктивної поведінки, пов'язані, зокрема, з самоушкодженням. Навіть «звичайну» занижену самооцінку, яка часто виникає та посилюється в ситуації булінгу, не варто недооцінювати, оскільки вона може негативно впливати на все подальше життя дитини.

Булінг має негативний вплив на соціалізацію всіх його учасників, адже надає негативні соціальні зразки та сприяє нормалізації насильства. Для кривдника наслідки частіше впливають на соціальну

сферу, у нього можуть виникати складнощі у стосунках з іншими людьми через збіднені моделі поведінки, існує ризик неблагополучного майбутнього, насильства в сім'ях.

Пропозиції до вирішення:

Крім поточного реагування на звернення щодо булінгу освітнім омбудсменом і Службою освітнього омбудсмена було підготовлено й проведено низку заходів, спрямованих на покращення ситуації, а саме:

- Інформаційна кампанія (флешмоб «Запитай дитину про булінг»).
- Публікації з порадами для батьків і педагогічних працівників.
- Юридичний практикум «Як реагувати на повідомлення про булінг» (лютий 2020 р.).
- Круглий стіл щодо булінгу в закладах вищої освіти (листопад 2020 р.).
- Антибулінгові заняття для учнів молодшої школи фахівцями відділу психолого-методичної підтримки.
- Виступи на EdCamp і інших заходах освітнього омбудсмена та фахівців Служби освітнього омбудсмена.

На думку освітнього омбудсмена **важливо:**

Застосовувати науково-методичні й практичні розробки, що сприяють покращенню ситуації щодо булінгу, зокрема практику медіації.

Внести зміни до нормативно-правових актів, що регулюють питання запобігання та протидії булінгу, зокрема:

- у статті 173-4 КУпАП «Булінг (цькування) учасника освітнього процесу» усунути обмеження, за яким булінгом може вважатися лише та ситуація, у якій так чи інакше бере участь неповнолітня особа.
- визначити у правовому полі поняття «мобінг»; посилити відповідальність за дискримінаційні дії стосовно всіх учасників освітнього процесу;
- розробити зрозумілі та доступні протоколи й механізми реагування на випадки булінгу в закладах професійної, передвищої та вищої освіти;

До внесення таких змін освітній омбудсмен (як уже зазначалось у розділі «Психологічні компоненти безпечного середовища») для законодавчого розв'язання питання пропонує послуговатися поняттям захисту честі й гідності (Кодекс України про адміністративні правопорушення, ст. 183.3, Цивільний кодекс ст. 201, 297).

Провести **інформаційні кампанії:**

- для студентів ЗВО (інформування про права та механізми їх захисту, розпізнавання булінгу);
- для педагогічних працівників (розпізнавання випадків булінгу та реагування на них);

- для суспільства загалом (інформаційні кампанії щодо формування нетолерантного ставлення до булінгу та дискримінації в цілому).

Здійснювати **моніторинг освітнього середовища ЗВО** на предмет прозорості та дотримання прав учасників освітнього процесу.

Ініціювати **зміни парадигми** у взаємодії викладач—студент зі створенням умов для впровадження рівноправних стосунків.

Здійснити **антидискримінаційну експертизу** навчального контенту.

Здійснити **кампанію з поширення позитивних практик** захисту прав.

Джерела

1. Бондарчук О. І. Психологічна безпека освітнього середовища: сутність та умови створення. Спецкурс для слухачів дистанційної форми навчання в системі післядипломної освіти. — К., 2018. — 28 с.
2. Булінг та кібербулінг у підлітковому середовищі: Статистичні дані щодо булінгу серед підлітків України.
3. Деякі питання реагування на випадки булінгу (цькування) та застосування заходів виховного впливу в закладах освіти: наказ МОН України від 28.12.2019 р. № 1646.
4. Друге національне дослідження шкільного середовища в Україні. — 2020.
5. Корисні посилання щодо теми антибулінгу.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню): Закон України від 18.12.2018 р., № 2657-VIII // Відомості Верховної Ради, 2019 р., № 5, ст. 33.
7. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
8. Протидія булінгу та насильству.
9. Роз'яснення щодо застосування наказу Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 №1646: лист МОН від 13.04.2020 р.
10. Рябуха А. Булінг у закладах загальної середньої освіти: Що знаємо? Як діємо? Що замовчуємо? // Онлайн-форум «Якісна освіта — безпечне освітнє середовище».
11. Скоропляс С. Презентація результатів дослідження Національної дитячої ради щодо булінгу // Онлайн-форум «Якісна освіта — безпечне освітнє середовище».

Медичне обслуговування в закладі освіти

Медичне обслуговування в закладах освіти — важлива частина забезпечення прав на безпечні та нешкідливі умови навчання, утримання й праці для всіх учасників освітнього процесу. У цій частині доповіді надано відповіді на запитання, як організоване медичне обслуговування, що змінилося в цій сфері 2020 року, які основні проблеми виникали в учасників освітнього процесу у зв'язку з медичним обслуговуванням.

Конституція України зазначає, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Розглянемо, як реалізується право на медичне обслуговування для учасників освітнього процесу [4].

Чинне законодавство України передбачає, що в закладах загальної середньої освіти медичне обслуговування учнів має здійснюватися медичним працівником, який зазвичай входить до штату закладу освіти. У випадку відсутності у штатному розписі посади медичного працівника керівництво ЗЗСО має укласти угоду із закладом охорони здоров'я про медичне обслуговування учнів.

Медичне обслуговування в закладах освіти охоплює:

- організацію проведення профілактичного медичного огляду та вакцинації учнів;
- моніторинг стану здоров'я;
- здійснення профілактичних і оздоровчих заходів у закладах освіти;
- надання в закладах освіти медичної допомоги учням, які перебувають у невідкладному стані.

Також медичні працівники закладу забезпечують:

- проведення просвітницької діяльності та консультативної роботи серед учасників освітнього процесу щодо здорового способу життя, турботи про психічне здоров'я, виховання здорової дитини;
- інформування з питань вакцинації, профілактики інфекційних і неінфекційних захворювань, збереження репродуктивного здоров'я, протидії поширенню серед учнів звичок, небезпечних для їхнього фізичного та психічного здоров'я [6, 10].

Медичні працівники закладів освіти не є педагогічними працівниками, а за умов пандемії COVID-19 опинилися в невідповідному положенні порівняно з іншими медпрацівниками, адже доплата за постановою КМУ від 19.06.2020 р. № 610 для них не передбачена [3, 5]. Питання таких доплат було врегульовано вже 2021 року окремою постановою КМУ від 03.02.2021 р. № 67, яка встановлює 20% доплати медичним працівникам закладів освіти на час карантину [1, 2].

Ще одним важливим питанням є забезпечення обов'язкових медичних оглядів педагогічних працівників. Законодавством України [9, 12] передбачено обов'язковий профілактичний медичний огляд педагогічних працівників перед початком нового навчального року. Витрати закладів і установ охорони здоров'я, пов'язані із проведенням обов'язкових медичних оглядів працівників бюджетних установ і організацій, покриваються за рахунок коштів, передбачених кошторисом на утримання відповідного закладу та установи охорони здоров'я [12]. Такі огляди є необхідними, адже успішне проходження медогляду є умовою допущення працівника до роботи [11]. На жаль, у зв'язку з реформуванням системи охорони здоров'я та реформою децентралізації виникла проблема перекидання на педагогічних працівників витрат на проходження обов'язкових медичних оглядів, що є незаконним і відвертим порушенням їхніх прав [8].

Більша частина звернень до освітнього омбудсмена з питань медичного обслуговування 2020 року стосувалася проходження обов'язкових медичних оглядів педагогічними працівниками. Більшість заявників піднімали питання забезпечення безоплатних медоглядів і компенсації власних витрачених коштів, ще частина зверталася щодо складностей проходження медоглядів за умов карантину.

У зверненнях до освітнього омбудсмена заявники скаржилися також на ненадання першої невідкладної медичної допомоги в разі нещасних випадків; відмову викликати швидку допомогу в ситуаціях серйозного травмування дитини. Також батьки піднімали питання вкрай травматичного для дітей ставлення окремих вчителів, а також такої їхньої поведінки, яка викликає велике занепокоєння й підозри в їхньому нездоров'ї.

Питання медичного обслуговування в закладах освіти особливо актуальне за умов пандемії COVID-19. У дослідженні «Освіта в умовах пандемії», здійсненому агенцією Umbrella Research на замовлення освітнього омбудсмена, медичні працівники зазначали, що основним проблемним питанням 2020 року було проведення медогляду учнів. Через карантин усі заплановані графіки було скасовано, а для нового навчального року медпрацівникам шкіл необхідно документувати результати медичного обстеження учнів.

Загалом для медичних працівників складною була осінь-2020: значно зросли відповідальність і обсяг роботи. Окремо складнощі виникали у зв'язку зі зміною вертикалі підпорядкування медичних працівників — з медичної на освітню. Причому, за свідченням медпрацівників, новий алгоритм підпорядкування ще не налагоджено. У зв'язку з чим медичні працівники фактично не мали, до кого

звернутися по консультацію, частіше користувалися старими знайомствами в поліклініках [7].

Неконкурентоспроможний рівень заробітної плати медичних працівників у закладах освіти призводить до браку претендентів на відповідні вакантні посади. Кошти на реалізацію медичного обслуговування, на жаль, також не завжди закладено в місцеві бюджети. Це призводить до ускладнень організації медичного обслуговування в закладах освіти: відсутності такого обслуговування й безпосередньо у школах, і в закладах охорони здоров'я. Також нині не існує механізму повернення коштів за медичні огляди педагогічним працівникам, які самостійно сплатили медогляд.

Ще велике занепокоєння викликають випадки, коли учням у навчальному закладі не надається невідкладна медична допомога, що може серйозно вплинути на стан їхнього здоров'я та життя.

З метою налагодження ситуації освітній омбудсмен і Служба освітнього омбудсмена надсилали листи до:

- департаментів освіти для врегулювання ситуації, що склалася, з вимогами забезпечити безоплатні медогляди педагогічних працівників, які передбачені чинним законодавством України. Також просили створити та забезпечити процедуру відшкодування витрачених педагогічними працівниками коштів за проходження медичного огляду;
- органів управління освітою з вимогою про забезпечення проходження медичного огляду педпрацівників безоплатно.

Разом із тим, запропоновані заходи впливають на проблему точково, і освітній омбудсмен вбачає нагальну необхідність нормативного регулювання в цілому, а саме ухвалення закону або постанови КМУ про обов'язковість врахування в місцевих бюджетах витрат на медогляди педагогічних працівників і розробку процедури відшкодування в разі проходження таких медоглядів власним коштом.

На жаль, пропозицію про створення робочої групи, яка б підготувала відповідний проєкт документу, Міністерство освіти і науки не підтримало, оскільки не вбачає тут проблеми.

Джерела:

1. Доплати медичним працівникам закладів загальної середньої освіти під час карантину.
2. Деякі питання оплати праці медичних працівників закладів освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2021 р. № 67.
3. Деякі питання оплати праці медичних та інших працівників закладів охорони здоров'я: постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2020 р. № 610 // Урядовий кур'єр — № 136 від 17.07.2020 р.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради, 1996 р., № 30, ст. 141.
5. Медичні працівники в закладах освіти: спецдоплата за постановою № 610 не передбачена // Бухгалтерія: бюджет. — 2020.
6. Організація медичного обслуговування в школі.
7. Освіта в умовах пандемії — дослідження, проведене агенцією Umbrella Research на замовлення освітнього омбудсмена.
8. Примус до проходження медичного огляду за рахунок працівників закладів освіти - незаконний.
9. Про забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р., № 4004-XI // Відомості Верховної Ради, 1994 р., № 27, стаття 218.
10. Про затвердження Порядку здійснення медичного обслуговування учнів закладів загальної середньої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 20.01.2021 р. № 31 // Урядовий кур'єр від 21.01.2021 р. — № 13.
11. Про затвердження Порядку проведення медичних оглядів працівників певних категорій: наказ МОЗ України від 21.05.2007 р. № 246 // Офіційний вісник України від 06.08.2007 р. — 2007 р., № 55, стор. 138, стаття 2241, код акта 40562/2007.
12. Про затвердження переліку професій, виробництв та організацій, працівники яких підлягають обов'язковим профілактичним медичним оглядам, порядку проведення цих оглядів та видачі особистих медичних книжок: постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2001 р. № 559 // Урядовий кур'єр офіційне видання від 06.06.2001 р. — № 98.

Забезпечення нешкідливих умов через організацію освітнього процесу

У цьому розділі висвітлено питання забезпечення нешкідливих умов навчання, що покликані забезпечити дотримання права на життя та здоров'я. Наведено проблемні питання організації безпечних умов навчання, таких як розпорядок дня в закладі освіти; розклад навчання; перевантаженість здобувачів освіти та предметний шовінізм вчителів. Також надано пропозиції до їх вирішення.

Законодавством про освіту визначено, що «освітній процес — система науково-методичних і педагогічних заходів, спрямованих на розвиток особистості, шляхом формування та застосування її компетентностей» (ст. 1 Закону України «Про освіту») [4]. Таким чином, основними завданнями організації освітнього процесу є організація здобування відповідного рівня освіти за певною освітньою програмою та організація й створення освітнього середовища.

Питання забезпечення безпечних умов навчання та праці дедалі серйозніше звучать сьогодні під час організації освітнього процесу. Зокрема, хочемо проблематизувати такі питання організації освітнього процесу:

Розпорядок дня в закладі освіти. Правильно організований режим дня — неодмінна умова нормального фізичного розвитку дитини, зміцнення її здоров'я, підтримання високого рівня фізичної та розумової працездатності. Розпорядок дня різних вікових груп має відповідати гігієнічним нормам щодо тривалості сну, занять різними видами діяльності й відпочинку, зокрема організації навчальних занять, перебування на свіжому повітрі, рухової активності, кратності приймання їжі тощо [3].

Розклад навчання. Проблема складання розкладу полягає у встановленні послідовності зустрічей педагогів і здобувачів освіти в заздалегідь заданий проміжок часу. Між навчальними предметами здобувачі освіти повинні встигати відпочити, поїсти та відвідати вбиральню.

Перевантаженість. Типові освітні програми не враховують уроки фізичної культури в межі гранично допустимого навчального навантаження. Таким чином, здобувачі освіти, відвідуючи уроки фізичної культури, навчаються довше, ніж встановлено відповідно до вікових особливостей розвитку психіки.

«Предметний шовінізм» вчителів. Іноді вчителі перетинають межу та вимагають для свого предмету дедалі більше годин, не думаючи про стан здоров'я та вікові особливості здобувачів освіти.

Крім того, перелічені вище проблеми знайшли своє відображення й у дистанційній формі навчання.

Згідно із законодавством про охорону праці й Положенням про організацію роботи з охорони праці та безпеки життєдіяльності учасників освітнього процесу в установах і закладах освіти, забезпечення безпечних і нешкідливих умов навчання, праці та виховання в навчальних закладах покладається на їх власника або уповноважений ним орган, керівника навчального закладу.

Більшість звернень щодо порушення права на безпечні та нешкідливі умови праці й навчання стосувалися питань забезпечення нешкідливих умов навчання та праці під час карантину. Представники здобувачів освіти зверталися щодо порушення таких прав здобувачів освіти: відсутність начитки матеріалу та наявність лише домашніх завдань; тривалий час перебування перед екранами гаджетів; відмова в переведенні на дистанційну форму навчання; обмеження доступу до закладу освіти для представників здобувачів освіти.

З питань, які не стосуються організації дистанційного навчання, зверталися щодо: низької температури в закладах освіти, коротких перерв між уроками, неможливості провітрювати класи, відсутності охорони в закладі освіти та як наслідок — перебування сторонніх осіб на території.

Як видно з перелічених тем звернень, безпечні умови в освітньому процесі можна розділити на два компоненти: фізичні характеристики та психолого-педагогічні характеристики організації освітнього процесу. Ігнорування як фізичної, так і психолого-педагогічної складової організації освітнього процесу може призвести до: неякісного викладання з боку науково-педагогічних працівників і, відповідно, академічної неуспішності учнів; проблем зі здоров'ям та загрози життю.

Щодо питань, пов'язаних з організацією дистанційного навчання під час карантину, **освітній омбудсмен запропонував такі рішення:**

Тривалий час перебування перед екранами гаджетів у навчальному процесі. Щоб уникнути або послабити негативний вплив комп'ютерів і гаджетів, необхідно на законодавчому рівні розробити чіткі санітарно-гігієнічні норми та правила користування комп'ютерами й гаджетами, які б допомагали батькам і педагогам правильно організувати час роботи дитини за технічним обладнанням і її робочий простір. Тому звертаюся до всіх органів влади із закликом унормувати це питання, виробити єдині сучасні підходи та вимоги [1].

Обмеження доступу до закладу освіти для представників здобувачів освіти. У 2020 році на території України було введено обмежувальні карантинні заходи з метою попередження поширення

інфекції коронавірусу COVID-19. Таким чином, з метою створення безпечних умов і збереження життя та здоров'я здобувачів освіти заклади освіти обмежували доступ сторонніх осіб на територію закладу. Разом із тим, освітній омбудсмен вважає, що в разі дотримання всіх рекомендацій щодо перебування у громадських місцях (наявність масок, рукавичок, дотримання соціальної дистанції тощо) батьки можуть бути допущені до закладу освіти. У березні 2021 року освітній омбудсмен звернувся до головного Державного санітарного лікаря із пропозиціями внести певні зміни щодо організації освітнього процесу під час пандемії.

Зокрема, у листі до МОЗ освітній омбудсмен пропонував дозволити батькам (за умови дотримання правил безпеки) відвідувати заклади освіти, що раніше було заборонено постановою Головного санітарного лікаря № 50 від 22.08.2020 р. Ця пропозиція була повністю врахована та викладена у п. 7 Постанови головного державного санітарного лікаря України від 23.04.2021 р. №4 «Про затвердження протиепідемічних заходів у закладах освіти на період карантину у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» [2].

Перевантаження здобувачів освіти внаслідок неврахування предмету фізичної культури у гранично допустиме навчальне навантаження. Змінити типові освітні програми: включити фізичну культуру в розмір гранично допустимого навчального навантаження.

Зверніть увагу, що також проблеми й пропозиції щодо забезпечення нешкідливих умов через організацію освітнього процесу висвітлено в розділах «Фізичні компоненти освітнього середовища» та «Психологічні компоненти безпечного середовища».

Джерела:

1. Аналіз нормативних документів, які регламентують використання комп'ютерного обладнання та гаджетів у закладах освіти — 2020.
2. Батьки мають законне право відвідувати заклади освіти під час пандемії.
3. Про затвердження Санітарного регламенту для дошкільних навчальних закладів: наказ МОЗ України від 24.03.2016 р. № 234 // Офіційний вісник України. — 2016. — № 38, стор. 50, стаття 1464, код акта 81866/2016.
4. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.

Автономія закладу освіти та право на громадське самоврядування в освіті

Автономія закладу освіти

Статтею 6 Закону України «Про освіту» визначено, що засадами державної політики у сфері освіти та принципами освітньої діяльності є фінансова, академічна, кадрова та організаційна автономія закладів освіти в межах, визначених статтею 23 Закону України «Про освіту» [1]. Тобто право на автономію дає можливість керувати процесами ефективніше, бути господарем і розуміти реальну картину та стан речей. Школа є юридичною особою, тому має право здійснювати всі повноваження, що притаманні юридичним особам публічного права. Держава гарантує академічну, організаційну, фінансову й кадрову автономію закладів освіти. Найпроблемнішим є набуття права на фінансово-економічну самостійність закладу освіти.

Наразі в Україні процес набуття закладами освіти власної автономії відбувається досить повільно. Причинами такого стану, на наш погляд, є певні проблеми:

- низька обізнаність працівників освіти щодо права закладу освіти на автономію та принципів його реалізації;
- бажання органів управління освітою зберегти контрольні функції та залежність закладів освіти;
- небажання й неготовність самих закладів освіти набувати автономію та брати за неї відповідальність;
- невідповідність працівників закладів освіти до забезпечення автономії;
- складна й занадто бюрократизована система набуття та впровадження фінансової та, відповідно, організаційної автономії;
- недосконала нормативно-правова база;
- відсутність достатнього фінансування.

Тому вкрай важливо підвищувати правообізнаність щодо автономії не лише серед вузького кола керівництва закладів освіти, а й серед інших учасників освітнього процесу. Адже автономія надає широкі можливості не лише для закладу освіти, його керівника, а й для педагогів, батьків, учнів і вихованців і врешті-решт суттєво краще забезпечує реалізацію конституційного права на безпечну та якісну освіту.

Згідно з результатами першого етапу моніторингу впровадження реформи «Нова українська школа», яке було проведено МОН, автономія закладів

освіти є одним із пріоритетів керівників закладів середньої освіти.

«У власній роботі керівники хотіли б оптимізувати свої обов'язки й навантаження (зменшити обсяг паперової роботи, більше часу приділяти освітньому процесу, а не побутовим проблемам школи), а також мати ширші можливості для професійного розвитку (навчання, участь у міжнародних програмах тощо) і розвитку школи (автономія закладу)» [6].

Аналіз звернень до освітнього омбудсмена, комунікація з педагогами та батьками, моніторинг соціальних мереж свідчать про низьку обізнаність управлінців, громадського самоврядування та стейкхолдерів щодо права на автономію, щодо того, як цим правом користуватися та як загалом працювати з автономією.

Щодо змісту поняття «автономія закладу освіти», фахівці Департаменту вкладають у це поняття перш за все самостійність у визначенні стратегії розвитку та у приблизно рівних частках — організаційну самостійність, кадрову, фінансову незалежність і відповідальність. Для керівників і працівників РУО на першому місці стоїть організаційна, потім — кадрова автономія, самостійність у визначенні стратегії розвитку та повна фінансова незалежність.

Тема фінансової автономії та її вплив на якість освіти не раз входила до міжнародних досліджень якості освіти.

Результати міжнародного опитування PISA 2016 року показують, що загалом автономія шкіл і підзвітність позитивно впливають на загальну успішність учнів. У тих країнах, де школи мають більшу автономію та самостійність в ухваленні рішень, що стосуються навчальних планів, оцінок і розподілу ресурсів, і здійснюють відповідне звітування, публікуючи дані про фінансові показники, освітні процеси демонструють кращу якість освіти. Ці заклади освіти є успішнішими та продуктивнішими, ніж ті, що мають меншу автономію [2].

Автономна школа формується не для громадян, натомість самими громадянами, адже за виховання дитини відповідає спочатку сім'я, а вже потім держава. Надання свободи закладу освіти приведе до посилення відповідальності педагогічних колективів, координації зусиль школи та батьків. Самоврядування — необхідна умова ефективною школи. Управлінські рішення приймаються на основі реальної ситуації школи. За відсутності свободи у шкільній освіті скорочується доля відповідальності безпосередньо самих учасників педагогічного процесу — школи та сім'ї. Можливість самостійно розпоряджатися коштами приведе до ефективного використання основних фондів, до створення бюджетів розвитку [3].

Попри те, що рівень витрат на освіту становить 5–7% ВВП, ми виділяємо саме на шкільну освіту непропорційно мало коштів і ці кошти всередині системи шкільної освіти використовуються вкрай нерационально.

Зокрема, експерт Світового банку М. Мерсер зазначає: «Фінансування освіти в Україні не відповідає меті її існування, адже тут існує виключно постатейне бюджетування й немає бюджетування, спрямованого на результат. Поява програмно-цільового бюджетування означатиме надання можливості навчальним закладам подавати проекти своїх бюджетів, які б нагадували проекти бізнес-планів» [4].

У 2004 році було проведено всеукраїнське опитування керівників ЗНЗ щодо проблем модернізації освіти та шляхів розв'язання проблем освітнього сектора в рамках проекту «Освітня політика та освіта "рівний-рівному"». Було вирішено повторити кілька запитань з опитування 2004 року та порівняти, що змінилося за майже десять років. Розподіл відповідей на запитання «Які з проблем організаційно-управлінського характеру найбільше заважають ефективній роботі школи та є актуальними саме для Вашого навчального закладу?» наведено в таблиці.

Найактуальніші проблеми організаційно-управлінського характеру для школи

Варіанти відповідей (можна було обирати кілька)	2013 р. Частка у вибірці, %	2004 р. Частка у вибірці, %
Недостатнє фінансування освітніх потреб	89,2	74,3
Недостатня оснащеність школи ІТ-технологіями	55,4	60,7
Несистемність освітніх реформ, впровадження освітніх інновацій без попередньої апробації	42,1	24,8
Недостатній рівень кваліфікації вчителів для впровадження освітніх реформ	19,2	25,5
Надлишковий бюрократизм, зайва «паперотворчість»	78,3	-
Застаріла матеріально-технічна база	68,5	-

Варіанти відповідей (можна було обирати кілька)	2013 р. Частка у вибірці, %	2004 р. Частка у вибірці, %
Надлишковість обов'язків школи (школа не повинна відповідати за харчування, медичне обслуговування, соціальний супровід, атестацію вчителів)	45,0	-
Недостатня оснащеність школи або низька якість навчально методичного забезпечення	39,2	-
Низька мотивація сімей учнів до партнерства в управлінні школою	33,8	-
Недостатній рівень автономії школи	32,9	-
Відсутність фінансової автономії	30,8	-
Відсутність кадрової автономії	20,0	-
Відсутність академічної автономії	17,5	-

Ці показники демонструють загострення проблем фінансування освіти. Брак коштів був найактуальнішою проблемою української школи для керівників 2004 року й залишається нею для їхніх колег сьогодні. Водночас відсутність автономії в усіх її проявах не визначається керівниками як проблема. З цього можна зробити кілька припущень:

1. Керівники не повною мірою обізнані й усвідомлюють можливості самостійного господарювання через використання автономних повноважень;
2. Керівники очікують від держави 100% покриття потреб школи та не мають бажання шукати шляхи підвищення добробуту школи як ефективний господарник. На другому місці постала проблема надлишкового бюрократизму й зайвої «паперотворчості» (78,3%). Це питання 2004 року не визначалося, тож дані порівняти не можемо. Однак із відповідей на запитання глибинних інтерв'ю керівники, спираючись на свій багаторічний досвід, підтвердили посилення забюрократизованості в управлінні. Красномовною ілюстрацією зміни стану справ в освіті є те, що несистемність освітніх реформ, впровадження освітніх інновацій без попередньої апробації як актуальну

проблему 2013 року визначило майже вдвічі більше респондентів (1,7 разу), ніж 2004-го. На думку сучасних керівників, проблема недостатнього рівня кваліфікації вчителів для впровадження освітніх реформ знизилась, натомість зросла проблема недостатнього рівня кваліфікації працівників органу управління освітою, якому підпорядкована школа. Це надає 19 підстав для рекомендацій органами державного управління освітою посилити увагу як до здійснення кадрових призначень, так і до організації систематичного навчання управлінців. Респонденти визначили механізми підвищення якості освіти (можна було обирати кілька варіантів відповідей), що є найефективнішими для української школи. Таким чином, оновлення механізму фінансового забезпечення освітньої галузі, заснованого на фінансуванні з розрахунку коштів на всі освітні потреби одного учня визначають 84,9% опитаних, модернізацію системи підготовки, перепідготовки та атестації керівників шкіл і педагогічних кадрів — 47,1%. Такий висновок керівників є дещо несподіваним, з огляду на те, що відсутність фінансової автономії як основну проблему школи визначили лише 30,8% респондентів» [5].

«Якщо порівняти наведені показники з результатами дослідження, проведеного 2013 року, тоді позитивне ставлення до запровадження шкільної автономії продемонстрували 64% директорів шкіл міста Києва та ще 30% не визначилися зі своєю позицією» [5].

Важливо зауважити, що питання автономії опосередковано підняте в багатьох зверненнях, які стосуються скарг на підозру щодо корупційних діянь, кадрових суперечок, затвердження учбового матеріалу, МТЗ тощо.

Нижче наведемо деякі кейси із практики Служби освітнього омбудсмена.

#21-1539: Скарга щодо ненадання автономії Березнегуватському ЗЗСО, порушення ст. 23 Закону «Про освіту». Як повідомляють заявники, від закладу було подано кілька звернень із цього приводу до Березнегуватської селищної ради; однак, на думку заявників, не вживається достатніх заходів для надання закладу автономії, а розгляд цього питання відкладається.

#20-0639: Начальник відділу культури і туризму Переяславської міської ради видає накази, що розширюють повноваження засновника, видає наказ про завершення та початок навчального року в мистецьких школах; втручається в атестацію педагогічних працівників.

#20-0044: КЗО «Калинівська СЗШ», що знаходиться в с. Гречані Поди Широківського району Дніпропетровської області: скарга щодо

позбавлення фінансової автономії навчального закладу з 1.01.2020 р.

#20-0824: Заявниця просить сприяти приведенню Статутів закладів освіти, у яких засновником є Володимирецька районна рада, і нормативно-правових актів Володимирецької райдержадміністрації (зокрема «Положення про відділ освіти Володимирецької райдержадміністрації») і відділу освіти Володимирецької райдержадміністрації (накази, доручення, посадові інструкції тощо) у відповідність до вимог Конституції України та чинного законодавства у сфері освіти, а також сприяти встановленню академічної, організаційної, кадрової, фінансової автономії закладів освіти нашого району, зокрема внесенню змін до відповідних нормативно-правових документів (статути закладів освіти, положення про відділ освіти тощо).

#20-0338: Всеукраїнська спілка вчителів і тренерів заявляє, що представники районного навчально-методичного центру Деснянського району м. Києва не приймають від деяких закладів освіти протоколи результатів вибору підручників для 3 класу. Мотивують це тим, що школи роблять «неправильний вибір».

#20-0134: Переяслав-Хмельницька дитяча музична школа імені Павла Сениці: заклад є юридичною особою, але, враховуючи багато чинників, не набув всіх ознак юридичної особи та не може повною мірою виконувати статутні завдання. Керівник закладу повністю відсторонений від вирішення фінансово-господарських питань, не має жодного впливу на формування бюджетного запиту, відсторонений від інформації щодо надходжень і витрат, не має можливості складання й впровадження плану розвитку закладу, не має можливості визначати першочерговість витрат, не має можливості забезпечити прозорість та інформаційну відкритість закладу, не має можливості стимулювати роботу педагогів (а також ефективно використовувати аудиторії для занять). Усі повноваження директора закладу перебрала на себе начальниця відділу культури і туризму Переяславської міської ради, вирішуючи питання, які знаходяться виключно в компетенції директора закладу, що суперечить вимогам чинного законодавства, яке чітко вказує на неможливість втручання в освітній процес (п. 3 ст. 25 ЗУ «Про освіту», п. 2 р. 3 Положення «Про мистецьку школу»). Заявниця стверджує про повну навмисну бездіяльність міської влади (відділу культури і туризму Переяславської міської ради зокрема), що повністю гальмує процес нормального розвитку закладу, а також гальмує впровадження змін, що стосуються мистецької освіти.

#20-1338 від 12/06/2020 р.: Директор Веселобалківської ЗОШ І-ІІ ступенів Казанківської

районної ради щодо визначення правомірності дій начальника відділу освіти молоді, спорту та культури Казанківської РДА із приводу втручання в кадрову політику навчального закладу та порушення права директора школи щодо автономії в підборі кадрів. Заявниця також інформує про те, що на неї здійснюється адміністративний тиск та натяки на розмову у вищих владних кабінетах, де їй чітко пояснять, як треба діяти.

Пропозиції до вирішення:

- Провести дослідження (зокрема в регіонах) про стан впровадження автономії закладів освіти.
- Підвищити рівень обізнаності учасників освітнього процесу про права й переваги закладів освіти щодо набуття автономії, запровадити юридичний та консультаційний супровід для керівників.
- Розробити та презентувати необхідні документи щодо набуття автономії.
- Ініціювати зміни до законодавства та провести адвокаційну кампанію.

Результати опитування свідчать, що всі групи респондентів потребують чітких алгоритмів дій під час переходу ЗЗСО до автономії. Супровід реалізації цих дій із боку засновника допоможе керівникам ЗЗСО стати на шлях запровадження автономії [7].

Перелічені ініціативи сприятимуть підвищенню обізнаності про права закладів освіти на автономію та її переваги, збільшенню кількості закладів освіти, які оберуть автономію, і загальній підготовці місцевих громад до впровадження автономії закладів освіти. Крім того, буде покращено стан прозорості закладів освіти, органів управління освітою й, відповідно, міст та селищ України.

Автономія закладів сприятиме демократизації системи управління освітою, зменшенню залежності шкіл і їхніх керівників від органів управління освітою, протидіятиме опортуністичній поведінці керівників шкіл, стимулюватиме до продуктивного розподілу фінансових ресурсів і спонукатиме до фандрейзингу. Це підвищить ефективність використання державних коштів і коштів місцевого, обласного бюджетів і благодійних внесків і сформує політику звітування за їх використання.

Джерела:

1. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
2. PISA in FOCUS.
3. Інформаційна довідка «Автономна школа 2017».
4. Паращенко Л. Фінансування шкільної освіти: більше чи ефективніше? / Людмила Паращенко. — 2014.
5. Управління освітою та шкільна автономія: погляд зі школи. — 2013.
6. Нова українська школа = більш якісна освіта: результати моніторингового дослідження мон.
7. Автономія закладів освіти та її вплив на якість управління освітою столиці: звіт за результатами аналітичного дослідження / К. Линьов, С. Редько. Київ: Київський університет імені Бориса Грінченка, 2021. 44 с.

Самоврядування працівників закладу освіти

Усі учасники освітнього процесу мають право здійснювати громадське самоврядування в закладі освіти, тобто безпосередньо та через органи громадського самоврядування колективно вирішувати питання організації й забезпечення освітнього процесу в закладі освіти, захисту своїх прав і інтересів, організації дозвілля та оздоровлення, брати участь у громадському нагляді (контролі) і в управлінні закладом освіти. Це право передбачається ч. 1 ст. 28 Закону України «Про освіту» [5].

Самоврядування працівників закладів загальної середньої освіти

Вищим колегіальним органом громадського самоврядування закладу освіти є загальні збори (конференція) колективу закладу освіти, у яких беруть участь усі учасники освітнього процесу (частина 2 статті 28 Закону України «Про освіту») [5]. Вищим органом громадського самоврядування працівників закладу освіти є загальні збори трудового колективу закладу освіти, у яких беруть участь педагогічні та непедагогічні працівники закладу (ч. 1 ст. 29 Закону України «Про повну загальну середню освіту») [6].

Постійно діючим у період між загальними зборами (конференцією) органом громадського самоврядування є рада школи (п. 1.2 Примірного положення про раду загальноосвітнього навчального закладу). Але Примірне положення про раду загальноосвітнього навчального закладу — нормативний документ, який регулює діяльність ради школи, — є застарілим і потребує оновлення [4].

Проаналізувавши на шкільних вебсайтах нормативні документи, що регулюють самоврядування працівників шкіл, спостерігаємо недостатню правову обізнаність закладів загальної середньої освіти щодо:

- використання нормативної бази, яка регулює діяльність ради школи для розробки та оновлення власного положення про раду школи;
- ієрархії органів громадського самоврядування, призначення, порядку проведення, функцій і окремішності функціонування в закладі освіти загальних зборів (конференції) колективу закладу освіти та загальних зборів трудового колективу закладу [3; 7; 2].

Приміром, на сайті однієї зі шкіл знаходимо розроблене закладом положення про раду школи відповідно до пункту 100 Положення про загальноосвітній навчальний заклад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 р. № 778, яка втратила чинність ще

01.07. 2018 р. [3]. Чимало шкіл не оновило на власних сайтах положення про ради школи й досі посилаються на норми Закону України «Про загальну середню освіту», що втратили чинність, і бездумно копіюють текст Примірного положення із застарілими посиланнями.

А на сайті іншої школи в розробленому школою документі, що має назву «Положення про загальні збори (конференцію) трудового колективу...» [2], змішано повноваження загальних зборів (конференції) колективу закладу освіти та загальних зборів трудового колективу закладу освіти. З документу можна зробити висновок, що замість двох зборів поводяться одні, що є некоректним і не відповідає вимогам чинного законодавства, оскільки це різні органи самоврядування й порядок проведення цих зборів різниться. Пункт 1.1 цього Положення визначає: «Загальні збори (конференція) трудового колективу є вищим колегіальним органом громадського самоврядування школи». Але, відповідно до закону «Про повну загальну середню освіту», цей орган є органом самоврядування саме працівників закладу, а не всіх учасників освітнього процесу [6].

Разом із тим, пандемія COVID-19 спонукає проводити збори органів самоврядування в онлайн-режимі, аби не наражати здоров'я учасників освітнього процесу на небезпеку. Тому проведення загальних зборів (конференції) колективу закладу освіти, загальних зборів трудового колективу закладу потребує розробки відповідних документів — порядку проведення таких зборів онлайн.

Виникають сумніви щодо ефективності виконання загальними зборами трудового колективу закладу освіти обов'язку з обрання комісії із трудових спорів (обов'язкового первинного органу з розгляду трудових спорів між працівником і роботодавцем [1]), прозорості, відкритості й гласності обрання цієї комісії та її діяльності в закладах освіти.

Звертаємо увагу, що в цьому підрозділі доповіді аналізується самоврядування працівників закладів загальної середньої освіти. Про самоврядування працівників закладів інших типів — у наступних доповідях освітнього омбудсмена.

Комісія із трудових спорів

Служба освітнього омбудсмена отримувала звернення щодо питань оплати праці, примусових відпусток, зокрема за власний рахунок, які стосувалися трудових спорів. Зі змісту цих звернень можна дійти висновку, що в закладі освіти неефективна чи необ'єктивна робота комісії із трудових спорів або працівники необізнані з діяльністю цієї комісії й тим, які питання вона розглядає. У багатьох зверненнях заявники зовсім не згадують, що зверталися до комісії із трудових спорів чи про

участь у захисті їхніх прав цієї комісії. Тому виникає питання, чи обирають загальні збори трудового колективу закладу освіти об'єктивну та дієву комісію із трудових спорів або роблять це лише формально.

Негативні наслідки проявів проблеми

Частина 4 статті 27 Закону України «Про повну загальну середню освіту» зазначає, що в діяльність будь-якого органу громадського самоврядування закладу освіти не мають права втручатися представники іншого органу громадського самоврядування цього закладу освіти [6]. Таким чином, коли в закладі освіти під час загальних зборів (конференції) колективу закладу освіти водночас як єдине ціле проводять загальні збори трудового колективу й разом із батьками та учнями вирішують ті питання, які мають вирішувати лише безпосередньо працівники закладу під час зборів трудового колективу, певним чином порушується право працівників закладу на самоврядування й право на невтручання представників іншого органу громадського самоврядування в цей орган. Адже фактично загальні збори трудового колективу як окремий орган самоврядування працівників цього закладу перестають існувати та знецінюються.

Правова необізнаність щодо ієрархії та організації функціонування органів самоврядування працівників закладів освіти, побудова діяльності органів самоврядування на застарілих документах можуть негативно позначатися на об'єктивності й правомірності діяльності органів самоврядування й, відповідно, на ухваленні ключових рішень для належної діяльності закладу освіти.

Пропозиції до вирішення

Розробити оновлене Примірне положення про раду загальноосвітнього навчального закладу.

Закладам загальної середньої освіти:

- **оновити** свої положення про ради школи відповідно до чинних Законів України «Про освіту» та «Про повну загальну середню освіту»;
- **розробити** порядок процедури проведення загальних зборів (конференції) колективу закладу освіти онлайн і порядок процедури проведення загальних зборів трудового колективу закладу освіти онлайн на період карантинних обмежень, аби повноцінно реалізувалося право на громадське самоврядування працівників;

- **загальні збори** (конференції) колективу закладу освіти та загальні збори трудового колективу проводити окремо, відповідно до чинного законодавства, і привести у відповідність до цього свої положення про діяльність цих органів самоврядування.

Провести опитування серед працівників закладів освіти щодо ефективності діяльності комісії із трудових спорів у закладах освіти, обізнаності працівників про те, якими питаннями займається комісія із трудових спорів і за якою процедурою, і з метою встановлення недоліків комісії або процедури її обрання загальними зборами трудового колективу.

Джерела:

1. Органи, що розглядають індивідуальні трудові спори // Сайт Міністерства юстиції.
2. Положення про загальні збори (конференцію) трудового колективу Первомайської ЗОШ І-ІІІ ст. № 4 // Сайт школи.
3. Положення про раду школи // Сайт школи.
4. Про затвердження Примірного положення про раду загальноосвітнього навчального закладу МОН України: положення від 27.03.2001 р. № 159.
5. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
6. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16.01.2020 р. № 463-IX // Відомості Верховної Ради, 2020 р., № 31, ст. 226.
7. Робота ради школи // Сайт школи.

Самоврядування здобувачів освіти

Кожен громадянин має конституційні права на свободу участі у громадських асоціаціях, професійних спілках та інших інститутах громадянського суспільства, про що зазначено у статті 36 Конституції України [2]. Одним із таких є право здобувачів освіти на громадське самоврядування в закладі освіти.

Це дуже важливий механізм щодо захисту їхніх прав і інтересів, адже учні, студенти, вихованці мають право колективно вирішувати питання організації й забезпечення освітнього процесу в закладі освіти, брати участь у громадському нагляді та в управлінні закладом освіти в межах повноважень, організувати дозвілля й оздоровлення [4].

Громадське самоврядування в закладі освіти дає можливість здобувачам освіти набути досвіду участі в житті суспільства, впливу на прийняття державних і місцевих рішень, захисту й дотримання власних прав і прав інших осіб. Активне громадянське суспільство є важливим елементом забезпечення демократії в кожній країні, зокрема в Україні. Свідома активна громадянська позиція, набута у шкільні чи студентські роки, зазвичай зберігається й надалі в дорослому житті.

Водночас наша країна характеризується доволі низьким рівнем громадянської активності. За даними опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» 2019 року, лише 7,5% громадян залучені до активної громадської діяльності, і цей показник майже не змінився із 2013 року (8%) [3].

На жаль, низьку громадянську активність має й молодь. За даними Аналітичного звіту із проведення репрезентативного соціологічного дослідження становища молоді в Україні у 2019 році [1], в учнівському або студентському самоврядуванні беруть участь лише 25,4% молоді, 54,2% не брали участі в діяльності жодної організації громадянського суспільства. Не мають зацікавленості до участі у громадській діяльності 32,4% молодих людей, 25,8% не мають змоги долучитися через брак вільного часу, проте 20,7% молоді нічого не заважає.

Чи знаєте ви про існування органів учнівського й студентського самоврядування в Україні та про їхню діяльність? (серед усіх респондентів/-ок), %

Тільки знаю, що такі існують	29,6
Ні, не знаю	21,5
Зараз я не член, але раніше брав активну участь	14,2
Дізнаюся про їхню діяльність із засобів масової інформації	12,5
Іноді беру активну участь	11,5
Я є активним членом	6,4
Важко відповісти	4,2

Вражає низька обізнаність молоді про існування та діяльність органів учнівського й студентського

самоврядування: 21,5% не знають про їх існування, а третина опитаних лише загальною знає про їх існування чи діяльність.

Третина молоді готова долучитися до ініціатив, які організовуються громадським самоврядуванням, і водночас третина не готова. Майже половина не готова підтримати ініціативи закладів освіти. Це свідчить про переважно застарілий і нецікавий формат заходів.

Чи готові ви особисто долучитися (взяти участь) у молодіжних проєктах у вашому населеному пункті та громаді (ОТГ), ініційованих різними установами? (серед усіх респондентів/-ок), %

Назва	Так	Ні	Важко сказати
Органами самоврядування: учнівського, студентського, молодіжними радами	35,7	35,8	28,6
Закладами освіти	29,3	41,8	29,0

Дані зазначеного вище соціологічного дослідження свідчать про міркування молоді щодо їхнього впливу на ситуацію у країні, населеному пункті. Молодь вважає, що не може суттєво вплинути на процеси, які відбуваються в населеному пункті чи країні. Думки щодо впливу молоді на процеси, які відбуваються в закладі освіти, не досліджувалися, але ми припускаємо, що ці дані також мають низькі показники. Відсутність можливостей для впливу та, відповідно, отримання результату пояснює також низьку готовність до підтримки ініціатив.

Як ви вважаєте, якою мірою ви можете вплинути на те, що відбувається у вашому населеному пункті / у країні? (серед усіх респондентів/-ок), %

Відповіді	У моєму населеному пункті	В Україні
Повною мірою	13,3	9,2
Певною мірою	34,9	20,7
Незначною мірою	33,5	44,0
Жодним чином не можу	14,9	22,0
Важко відповісти	3,6	4,2

Автори аналітичного звіту зазначають, що ситуація із впливом молоді покращується, зокрема зростає питома вага молоді, яка оцінює власні можливості впливу на реформування держави як вплив «певною мірою» (з 10,3% до 20,7%) та «незначною мірою» (з 28,2% до 44,0%).

У відповідних законодавчих документах доволі докладно зазначено про права учасників освітнього процесу на всіх рівнях освіти щодо діяльності та принципів громадського самоврядування:

- стаття 28 «Учнівське самоврядування» Закону України «Про повну загальну середню освіту» [6];
- стаття 41 «Студентське самоврядування» Закону України «Про фахову передвищу освіту» [7];
- стаття 40 «Студентське самоврядування» Закону України «Про вищу освіту» [8].

Також передбачено створення органів самоврядування в закладах позашкільної освіти — пункт 2 статті 11 Закону України «Про позашкільну освіту» [9] та в закладах професійної (професійно-технічної) освіти — стаття 23 Закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» [10].

На підставі результатів репрезентативного дослідження, у якому наводяться дані про низьку залученість молоді до органів самоврядування, низьку обізнаність про них і про їхню діяльність, незначні кількості молодих людей, готових підтримати ініціативи, організаторами яких є органи самоврядування та заклади освіти, і міркування про те, що молодь не має можливостей впливати на ситуацію у країні й населеному пункті, ми припускаємо, що частина цих органів має доволі декларативний характер.

Діяльність органів громадського самоврядування здобувачів освіти 2020 року, зважаючи на пандемію, була суттєво обмежена або взагалі нівельована. І це викликає стурбованість, адже вони не мали змоги захищати права та інтереси учнів і студентів, колективно вирішувати питання організації й забезпечення освітнього процесу в закладі освіти, брати участь у громадському нагляді та в управлінні закладом освіти в межах повноважень.

На жаль, ми мусимо говорити про низьку залученість здобувачів освіти до прийняття рішень у закладах освіти, яку можна успішно реалізовувати саме через органи самоврядування. Адже саме через взаємодію цих органів із закладами освіти й органами влади реалізується одна із засад державної політики у сфері освіти та принцип освітньої діяльності — державно-громадське управління у сфері освіти, яке здійснюється з метою прийняття ефективних управлінських рішень і задоволення суспільних інтересів у сфері освіти.

Тим не менш, майже всі молоді люди вважають, що їхня думка має братися до уваги під час прийняття рішень. За даними опитування U-Report, міжнародного молодіжного проєкту Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ), 94% респондентів вказали, що думка дітей і підлітків має братися до уваги під час ухвалення рішень, які безпосередньо їх стосуються, а 70% зазначили, що молодь може впливати на рішення через молодіжні організації [11].

В Аналітичному звіті «Становище молоді в Україні» [5], складеному Робочою групою ООН у справах молоді, визначаються основні проблеми та недоліки залучення молоді у сфері освіти:

- якість освіти — підлітки не беруть участі у процесах планування та оцінювання освіти в Україні;
- ослаблення здатності підлітків і молодих людей загалом долати труднощі через відсутність «систем соціального захисту» та недостатньо розвинені життєво важливі навички (правильне спілкування, належна наполегливість, співпереживання, співпраця, вирішення проблем, запобігання конфліктам, пом'якшення конфліктів, врегулювання конфліктів, ведення перемовин, посередництво, примирення, повага до прав людини);
- порушення прав, цькування, низький рівень віри у здатність шкіл вирішувати ці проблеми.

Пропозиції до вирішення

Сприяти розвитку дієвих органів громадського самоврядування здобувачів освіти.

Залучати **органи громадського самоврядування** здобувачів освіти до державно-громадського управління у сфері освіти, прийняття ефективних управлінських рішень і задоволення суспільних інтересів у сфері освіти.

Проводити **комунікаційні кампанії** щодо обізнаності про органи громадського самоврядування, їхню діяльність і вплив на управлінські рішення.

Підтримувати **участь молоді в суспільній діяльності**, сприяти розвитку активної громадянської позиції молоді.

Передбачити **фінансування на діяльність і ініціативи** органів громадського самоврядування здобувачів освіти.

Впровадження **державно-громадського управління** у сфері освіти, сприяння роботі дієвих органів громадського самоврядування здобувачів освіти, залучення їх до прийняття рішень розбудовуватимуть заклади освіти як демократичні установи, де взаємодіють громадяни з рівними правами та формуються освітні середовища, у яких поважаються права, свободи й гідність кожної людини.

Джерела:

1. Аналітичний звіт із проведення репрезентативного соціологічного дослідження становища молоді в Україні (2019 рік).
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради, 1996 р., № 30, ст. 141.
3. Громадський активізм та ставлення до реформ: суспільна думка в Україні. Національне опитування щодо громадянського залучення. Фонд «Демократичні ініціативи» 2019 рік.
4. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
5. Становище молоді в Україні: аналітичний звіт.
6. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16.01.2020 р. № 463-IX // Відомості Верховної Ради, 2020 р., № 31, ст. 226.
7. Про фахову передвищу освіту: Закон України від 6.06.2019 р. № 2745-VIII // Відомості Верховної Ради, 2019 р., № 30, ст. 119.
8. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради, 2014 р., № 37–38, ст. 2004.
9. Про позашкільну освіту: Закон України від 22.06.2000 р. № 1841-III // Відомості Верховної Ради, 2000 р., № 46, ст. 393.
10. Про професійну (професійно-технічну) освіту: Закон України від 10.02.1998 р. № 103/98-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1998 р., № 32, ст. 215.
11. Участь дітей у прийнятті рішень. Опитування U-Report, Міжнародний молодіжний проєкт Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ).

Батьківське самоврядування

Право батьків здобувачів освіти брати участь у громадському самоврядуванні закладу освіти, зокрема обирати й бути обраними до органів громадського самоврядування закладу освіти визначено ст. 55 Закону України «Про освіту» [1] та деталізовано ст. 30 Закону України «Про повну загальну середню освіту» [2].

Основна мета, з якою створюються органи батьківського самоврядування у закладах освіти, — захист законних прав і інтересів здобувачів освіти, які гарантовані законом.

Крім того, батьківські комітети мають допомагати педагогам та адміністрації реалізовувати завдання, що постають у галузі загальної середньої освіти. Проте дуже часто комітети здебільшого займаються матеріально-організаційною роботою, іншими словами, збирають кошти на різні потреби. Це доволі часто дуже конфліктна діяльність. БК не завжди керуються існуючими НПА. Крім того, на тлі збирання грошей спостерігається багато випадків конфліктів, цькування, булінгу, елементів корупції.

«Комітет має згладжувати гострі кути у спілкуванні з учителями, а не створювати їх» [4].

До участі в БК можуть, та й хочуть, залучатися дуже мало батьків, бо це є додатковим навантаженням з точки зору часу й відповідальності.

Крім того, не всі батьки готові до прозорих справ.

Проте наразі активно розвиваються піклувальні ради. Згідно з оновленою статтею 29 Закону України «Про освіту» [1], батьківські комітети мають бути заміщені піклувальними радами. Для вирішення болючих питань було розширено коло питань, які вирішують піклувальні ради, і завдяки цьому вони мають значно більше можливостей у громадсько-державному управлінні закладом освіти. До їхніх повноважень також може входити залучення фінансування як від батьків, так і від зовнішніх джерел, наприклад благодійників або міжнародних донорів. Проте основною функцією є формування стратегії розвитку школи та контроль за виконанням, контроль за витрачанням фінансів і оцінка діяльності закладу й керівника закладу.

Утім, не можна сказати, що в жодній школі не існує батьківського комітету, бо це не так. Існує велика кількість шкіл, де такі об'єднання існують, але варто сказати, що вони функціонують з однією метою: збирання коштів із батьків. Крім того, вони легітимізують цей процес шляхом створення так званих благодійних батьківських фондів.

Зазвичай батьківський комітет складається з найлояльніших до адміністрації батьків, адже саме

вони підтримують найтісніший контакт зі шкільною адміністрацією, а цей факт полегшує саме процедуру збирання коштів, зокрема за вказівками адміністрації.

«На сьогодні дуже часто ключові позиції в батьківських комітетах посідають люди, які мають резерв вільного часу, підтримують тісніші контакти з дирекцією школи та, граючи на її стороні, ухвалюють рішення за інших батьків. У такий спосіб вони намагаються вирішити якісь власні проблеми, сподіваючись на більшу лояльність до своєї дитини. Тому потрібно, щоб склад батьківського комітету постійно змінювався» [6].

Зрозуміло, що адміністрація шкіл залучає саме активних представників БК до різноманітних активностей, які проводяться у школі, тобто фестивалів, екскурсій, ярмарків, урочистих заходів тощо. Ті батьки, які цікавляться шкільним життям і мають бажання брати участь у ньому, не розуміють, чому залучають саме батьків із БК. А ті, що не зацікавлені в участі у заходах, незадоволені тим, що їм активно пропонують брати участь у таких подіях.

Але й тут ми бачимо, що основною функцією БК є вирішення організаційних і матеріальних питань. Навіть організація масових заходів у школах, урочисті події із привітанням вчителів на свята, похід до театру або музею зводиться до збирання коштів. А ще додається збирання коштів на «нужди класу», прибирання, вирішення різних дрібних побутових питань. У багатьох школах офіційно вчителі перестали вирішувати грошові питання, тому найчастіше просять батьків самостійно й добровільно визначати потреби та збирати необхідні кошти.

Враховуючи викладене вище, говорити про високу ефективність батьківських комітетів у розрізі захисту прав і підтримки інтересів дітей доволі складно.

Факти, які підтверджують існування проблеми: звернення до освітнього омбудсмена, повідомлення з відкритих джерел, соцмереж, форумів, результати досліджень тощо.

«Суспільство неоднорідне, а відтак є батьки, для яких важливий розвиток дитини, її здатності мислити, ставати більш самостійною; є ті, для яких важливі оцінки, тобто формальні показники; а є батьки, яким важливе наповнення вільного часу дитини. Тим, хто орієнтується на перспективний розвиток, приміром, не подобається, що, обираючи між традиційними поїздками на завод «Кокка-коли» чи екскурсіями на виставку динозаврів, більшість відкидає можливість організувати тренінг для дітей із підприємництва. Тобто все залежить від того, на що спрямована робота комітету — на матеріальні питання чи ж на розвиток дітей і створення цікавого середовища у школі», — Те-

тяна Куценко, головний спеціаліст Державної інспекції навчальних закладів. Вона також зазначає, що всі рівні батьківських комітетів відповідають за збирання коштів, чи то на потреби класу, чи то школи загалом. Але не всі батьки завжди готові або спроможні здавати кошти, або принципово не готові надавати матеріальну допомогу класу або закладу. Це стає причиною непорозумінь і скарг на дії представників БК.

«БК можуть пропонувати поліпшення в роботі школи, зокрема щодо вибору підручників і іншої навчальної літератури, факультативів і предметів варіативної частини, однак користуються цим вкрай рідко. Тобто майже не мають впливу на освітній процес і його якість, — продовжує Тетяна Куценко. — Покращити роботу БК можна шляхом розширення їхніх повноважень і відповідальності. Наприклад, обов'язково враховувати думку батьків під час вибору програми розвитку школи, під час оцінювання (перевірки) роботи школи та їдальні. Між тим, керівники шкіл мають вчасно інформувати батьків про якість освіти, що надається в закладі, про будь-які нововведення» [5].

Розповідає мати, яка вже тривалий час очолює батьківський комітет: «У нас існують фонди класу, а фонду школи — немає. Ми з батьками вирішили щомісяця здавати по 15-20 грн, адже бувають випадки, коли, наприклад, поламався й потребує ремонту кран у класі, а робити це немає кому та й немає за що. Хоч і говорять, що гроші виділяють, але ми купуємо папір, табелі та класний журнал щороку. Раніше це видавали у школі, а зараз купують батьки» [6].

Негативні наслідки проявів проблеми

- Булінг та цькування дітей і батьків іншими батьками

«В Україні, яка, за даними ВООЗ, і так у першій десятці Європи за поширеністю булінгу, нині обговорюють ще один його різновид — цькування дітей, вже батьками інших дітей.»

«Після історії з тортом у Харкові та знуцання з учениці через те, що її батьки не здають гроші на потреби класу, тема батьківських комітетів і те, як конфлікти довкола них відбиваються на дітях, набула великого розголосу» [3].

- Непрозорість та відсутність звітності

«Хоча, за даними опитування понад тисячі батьків, учасників групи у Facebook «Батьки SOS», дев'ять із десяти батьків здають гроші на школу, чверть із них не знає, на що вони йдуть. Перетворення батьківського комітету на орган стягнення грошей — це наша спотворена реальність», — визнає Наталя Пупко зі Львова, мати п'ятох дітей, які навчаються або навчалися у школі [3].

- Толерантність до корупції
- Системні порушення прав здобувачів освіти

Докладно про корупцію та побори див. у розділі «Корупція та побори в системі освіти».

Пропозиції до вирішення

Унормування форм реалізації прав батьків як учасників освітнього процесу (окрім збирання коштів).

Сприяння **фінансовій автономії** шкіл.

Навчання представників батьківського самоврядування інструментам громадського самоврядування.

Широка інформаційна кампанія щодо прав батьків і учасників освітнього процесу.

Проведення **антикорупційних заходів**.

Внесення змін до законодавства щодо обов'язку керівника закладу освіти формувати та надсилати засновнику запити щодо забезпечення закладу освіти необхідним, а засновника зобов'язати надавати аргументовані відповіді на ці запити.

Джерела:

1. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
2. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16.01.2020 р. № 463-IX // Відомості Верховної Ради, 2020 р., № 31, ст. 226.
3. Куришко Д. Страх і ненависть в батьківських комітетах: чому це відбувається? / Діана Куришко // BBC News Україна. — 2018.
4. На трьох китах.
5. Батьківський комітет: не грошима єдиними.
6. Батьки і гроші: як у Кропивницькому батьківські комітети допомагають школам.

Громадське самоврядування та державно-громадське управління у сфері освіти

Закон «Про освіту» (стаття 70) [1] визначає, що громадське самоврядування у сфері освіти — це право учасників освітнього процесу та громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства, установчими документами яких передбачена діяльність у сфері освіти та/або соціального захисту осіб з особливими освітніми потребами, вирішувати питання у сфері освіти як безпосередньо, так і через органи громадського самоврядування, брати участь в управлінні закладом освіти, місцевими і державними справами у сфері освіти з питань, що належать до їхньої компетенції.

Громадське самоврядування у закладі освіти реалізується відповідно до статті 28 цього Закону [1] за ініціативою учасників освітнього процесу, докладніше про самоврядування працівників закладу освіти див. розділ «Самоврядування працівників закладу освіти», «Самоврядування здобувачів освіти», «Батьківське самоврядування». Також громадське самоврядування реалізується на місцевому (територіальному) рівні за ініціативою фізичних осіб та/або громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства, установчими документами яких передбачена діяльність у сфері освіти та/або соціального захисту осіб з особливими освітніми потребами відповідно до законодавства. На національному (всеукраїнському) рівні так само можуть утворюватися органи самоврядування за ініціативою громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства, установчими документами яких передбачена діяльність у сфері освіти та/або соціального захисту осіб з особливими освітніми потребами відповідно до законодавства.

Державно-громадське управління у сфері освіти — це взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування із громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з метою прийняття ефективних управлінських рішень і задоволення суспільних інтересів у сфері освіти. Органи державно-громадського управління у сфері освіти утворюються за рішенням центрального органу виконавчої влади у сфері освіти й науки, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування у формі робочих груп, дорадчих, громадських, експертних та інших органів.

Одним із таких органів державно-громадського управління у сфері освіти є наглядова (підкувальна) рада закладу освіти. У пункті 3 статті 28 Закону України «Про освіту» [1] зазначається, що повноваження, відповідальність, засади формування та діяльності органів громадського самоврядування

визначаються спеціальними законами й установчими документами закладу освіти. Пунктом 1 статті 29 також визначено, що наглядова (підкувальна) рада закладу освіти створюється за рішенням засновника відповідно до спеціальних законів. Порядок формування наглядової (підкувальної) ради, її відповідальність, перелік і строк повноважень, а також порядок її діяльності визначаються спеціальними законами та установчими документами закладу освіти.

Законом України «Про повну загальну середню освіту» [2], а саме статтю 36 визначено, що органи громадського самоврядування та підкувальна рада мають право брати участь в управлінні закладом загальної середньої освіти в порядку й межах, визначених Законами України «Про освіту», «Про повну загальну середню освіту» та установчими документами закладу освіти.

Відповідно до статті 30 Закону України «Про повну загальну середню освіту» [2], батьківське самоврядування закладу освіти здійснюється батьками учнів як безпосередньо, так і через органи батьківського самоврядування, з метою захисту прав і інтересів учнів, організації їхнього дозвілля та оздоровлення, громадського нагляду (контролю) у межах повноважень, визначених Законом України «Про повну загальну середню освіту» [2] та статутом закладу освіти.

Статтю 41 Закону України «Про повну загальну середню освіту» [2] визначається, що підкувальна рада сприяє виконанню перспективних завдань розвитку закладу (закладів), залученню фінансових ресурсів для забезпечення його (їхньої) діяльності з основних напрямів розвитку та здійсненню контролю за їхнім використанням, ефективній взаємодії закладу (закладів) з органами державної влади й органами місцевого самоврядування, громадськістю, громадськими об'єднаннями, юридичними та фізичними особами.

Водночас у суспільстві, серед батьків, працівників органів місцевого самоврядування, керівників закладів освіти та педагогів є певне нерозуміння щодо мети створення, завдань і повноважень, порядку формування як органів батьківського самоврядування, так і підкувальних (наглядових рад) у закладах освіти, що створює певну напругу. Адже Положення про підкувальну раду загальноосвітнього навчального закладу, затверджене наказом Міністерства освіти і науки України № 45 від 05.02.2001 р. [3], і Примірне положення про батьківські комітети (ради) загальноосвітнього навчального закладу, затверджене наказом Міністерства освіти і науки України № 440 від 02.06.2004 р. [4], втратили свою чинність.

Створення підкувальних рад не передбачене в Законах України «Про дошкільну освіту» [5], «Про

позашкільну освіту» [6], «Про професійну (професійно-технічну) освіту» [7], але наразі здійснюється розробка нових законів, тож сподіваюся, що до них будуть внесені відповідні статті про створення піклувальних (наглядових) рад.

Іншим органом державно-громадського управління у сфері освіти є громадські ради — це тимчасові консультативно-дорадчі органи, утворені для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної й регіональної політики. Утворення громадських рад регулюється постановою Кабінету Міністрів України № 996 від 3.11.2010 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [8].

Громадські ради створюються при Міністерстві освіти і науки України, міських, районних, державних адміністраціях, які можуть безпосередньо займатися лише питаннями освіти, або сфера «освіта» може бути одним із напрямів діяльності громадської ради.

Наявні приклади створення галузевих громадських рад при управліннях (департаментів) освіти різного рівня, при депутатських радах певного рівня, виконкомах та інших органах місцевого самоврядування. Успішність і дієвість такого органу залежить від позиції місцевої влади, представників інститутів громадянського суспільства, які входять до її складу, а також від комунікацій між ними.

Пропозиції до вирішення

Розробити необхідні нормативні та/або рекомендаційні документи щодо створення та функціонування піклувальних (наглядових) рад і органів батьківського самоврядування.

Створити робочу групу, до складу якої, окрім представників МОН, включити представників органів управління освітою, представників Служби освітнього омбудсмена та батьківських громадських організацій.

Джерела:

1. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
2. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16.01.2020 р. № 463-IX // Відомості Верховної Ради, 2020 р., № 31, ст. 226.
3. Про затвердження Положення про піклувальну раду загальноосвітнього навчального закладу: наказ Міністерства освіти і науки України № 45 від 05.02.2001 р., втратив чинність на підставі Наказу Міністерства освіти і науки № 739 від 28.05.2019 р.
4. Про затвердження Примірною положення про батьківські комітети (ради) загальноосвітнього навчального закладу: наказ Міністерства освіти і науки України від 02.06.2004 р. № 440, втратив чинність на підставі Наказу Міністерства освіти і науки № 1649 від 21.12.2017 р.
5. Про дошкільну освіту: Закон України від 11.07.2001 р. № 2628-III // Відомості Верховної Ради, 2001, № 49, ст.259.
6. Про позашкільну освіту: Закон України від 22.06.2000 р. № 1841-III // Відомості Верховної Ради, 2000 р., № 46, ст. 393.
7. Про професійну (професійно-технічну) освіту: Закон України від 10.02.1998 р. № 103/98-ВР // Відомості Верховної Ради, 1998 р., № 32, ст. 215.
8. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постановою Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 р. № 996.

Дотримання прав в освіті

Права педагогічних і наукових працівників

Оплата праці

До освітнього омбудсмена з метою захисту освітніх прав звертаються учасники освітнього процесу, які вважають свої права порушеними через дію карантинних обмежень, що зумовили низку неузгоджень у сфері реалізації та захисту освітніх прав у закладах освіти.

Навантаження українських вчителів перебуває на нижній межі середньоєвропейського, тоді як заробітна плата є суттєво нижчою [13].

На сьогодні зміни відбуваються, і рівень заробітної плати зростає, наприклад з липня 2021 року посадовий оклад вчителів буде майже на 30% більше, ніж станом на вересень 2020 року [1].

Умови та оплата праці педагогічних працівників завжди залишаються нагальними питаннями, що потребують чіткої визначеності, зокрема змін у розрахунку заробітної плати, особливо ці питання загострилися після запровадження карантинних обмежень.

З питань оплати праці слід виділити такі проблеми:

- Затримка виплати заробітної плати (зокрема доплат і надбавок) (засновником закладу освіти було обґрунтовано затримку виплати заробітної плати недостатністю фінансових надходжень у місцевий бюджет).
- Необґрунтоване та недоцільне оголошення простою (засновниками закладів освіти в період запровадження навчання з використанням дистанційних технологій було видано накази про оголошення простою в закладі освіти, що зумовило зміни в оплаті праці педагогічних працівників).
- Невиплата за фактично виконану роботу за сумісництвом під час карантину (засновники та керівники закладів освіти, обґрунтовуючи своє рішення невиконанням працівниками основної роботи, не здійснюють виплату за фактично виконану роботу за сумісництвом).
- Понаднормова неоплачувана робота (керівники закладів освіти через відсутність чітко встановлених і конкретно визначених вимог щодо ведення внутрішньої документації та контролю за виконанням учнями освітніх програм здійснюють тиск на педагогічних працівників і фактично змушують їх працювати понаднормово).
- Низький рівень заробітної плати.

Затримка виплати заробітної плати

Загальна заборгованість із виплати заробітної плати в Україні 2019 року зросла на 14,7% і на 1.01.2020 р. становила 3,034 млрд грн, тоді як у грудні 2019-го скоротилась на 5,8% [15, 16].

Через запровадження карантинних обмежень виявилися непоодинокі випадки затримки виплати заробітної плати. Найбільше до освітнього омбудсмена зверталися педагогічні працівники зі скаргами на затримку у виплатах заробітної плати в місяць.

Це порушувало права вчителів, зокрема в частині граничних строків виплати зарплати — не пізніше 22 числа за першу половину поточного місяця та не пізніше 7 числа наступного місяця — за другу половину.

Також неабиякою проблемою є те, що педагогічним працівникам не здійснюється належна виплата доплат і надбавок. Насамперед це трапляється через те, що відповідні виплати надходять різними шляхами: шляхом надання субвенції та шляхом виділення коштів із місцевого бюджету. Відповідно надбавка за престижність, що надходить з місцевого бюджету, у багатьох випадках нараховується в мінімальному розмірі, а іноді взагалі ігнорується.

Необґрунтоване та недоцільне оголошення простою

Найбільша кількість скарг і звернень до освітнього омбудсмена щодо порушень прав педагогічних працівників у питаннях умов і оплати праці надходили після встановлення карантинних обмежень.

Засновниками закладів освіти в період запровадження навчання з використанням дистанційних технологій було прийнято рішення про оголошення простою в закладі освіти, що зумовило зміни в оплаті праці педагогічних працівників (у розмірі двох третин посадового окладу). Цілком очевидно, що такі рішення в переважній більшості випадків порушували не лише права педагогічних працівників, а й права здобувачів освіти, оскільки такі рішення повністю зупиняють освітній процес.

Також у багатьох закладах освіти було оголошено простою і встановлено виплати в розмірі 2/3 заробітної плати, хоча фактично освітній процес здійснювався з використанням технологій дистанційного навчання.

Освітній омбудсмен надав роз'яснення щодо того, що педагогічний працівник, який здійснює свою трудову діяльність дистанційно або згідно із гнучким режимом робочого часу, не може вважатись таким, що перебуває в режимі простою. Також було направлено вимоги виплатити всі необхідні кошти педагогічним працівникам, які під час карантину продовжують здійснювати свою трудову діяльність за гнучким режимом робочого часу або дистанційно.

Невиплата за фактично виконану роботу за сумісництвом під час карантину

Щодо сумісників, то засновники та керівники закладів освіти, обґрунтовуючи своє рішення невиконанням працівниками основної роботи, не здійснюють виплату за фактично виконану роботу за сумісництвом.

Також педагогічним працівникам — сумісникам відмовляли у виплатах грошової винагороди, посилаючись на те, що на період карантинних обмежень грошові виплати сумісникам будуть обмежені.

Освітній омбудсмен надав роз'яснення керівникам закладів освіти щодо виплат грошової винагороди педагогічним працівникам — сумісникам, зокрема під час карантину працівники закладів освіти, в тому числі які працюють за сумісництвом, продовжують виконувати свою роботу дистанційно, і відповідно мають отримувати за неї заробітну плату.

Понаднормова неоплачувана робота

Головна проблема полягає в тому, що керівники закладів освіти через відсутність чітко встановлених і конкретно визначених вимог щодо ведення внутрішньої документації та контролю за виконанням учнями освітніх програм, здійснюють тиск на педагогічних працівників і фактично змушують їх працювати понаднормово.

Зокрема, йдеться про вимогу формування на кожного учня окремих папок на онлайн-ресурсі зі збереженими файлами, що підтверджують виконання та перевірку завдань здобувачами освіти. Цілком очевидно, що це створює додаткове навантаження на педагогічних працівників. Такі вимоги є вкрай недоцільними, особливо в період навчання із застосуванням технологій дистанційного навчання, який вимагає значних зусиль педагогічних працівників для якісної організації цього процесу та його здійснення.

Низький рівень заробітної плати

Нормування навчального навантаження у країнах Євросоюзу та ОЕСР є дуже різномірним і неможливо виділити спільні для всього регіону тенденції. Проте варто зауважити, що навантаження українських вчителів перебуває на нижній межі

середньоєвропейського, тоді як заробітна плата є суттєво нижчою [13].

Разом із тим, варто відзначити позитивні тенденції, насамперед на сьогодні зміни відбуваються й рівень заробітної плати зростає, наприклад з липня 2021 року посадовий оклад вчителів буде майже на 30% більшим, ніж станом на вересень 2020 року.

Пропозиції до вирішення

Затримка виплати заробітної плати

Задля вирішення ситуації із затримками виплат педагогічним працівникам Кабінет Міністрів України ініціював здійснення компенсацій особам у разі затримок із виплатою заробітної плати.

Так, Закон України «Про внесення змін до статті 2 Закону України «Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати» спрямований на боротьбу з боргами з виплат громадянам, що допоможе знизити рівень невиплати заробітної плати та захистити права педагогічних працівників у питаннях оплати праці. Зокрема, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та господарювання провадиться компенсація втрати частини заробітної плати своїм працівникам у будь-якому разі затримки виплати нарахованої заробітної плати на один і більше календарних місяців, незалежно від того, чи була в цьому вина роботодавця. У разі, якщо власник або уповноважений ним орган чи особа відмовиться виплачувати компенсацію, працівник має право звернутися з позовом до суду про стягнення цієї компенсації [17].

Отже, проблеми порушення прав педагогічних працівників щодо умов і оплати праці особливо яскраво проявилися в період карантину, а саме керівники та засновники закладів освіти здійснювали свідомо порушення прав педагогічних працівників і намагалися перевести в режим простою більшість закладів освіти задля скорочення виплат заробітної плати. Через недостатнє технічне забезпечення деякі заклади освіти вимушені були оголосити простій, адже не були забезпечені всім необхідним для організації навчання з використанням дистанційних технологій. Водночас, через недостатньо чітке врегулювання питання оплати праці сумісникам деякі педагогічні працівники були позбавлені права отримати винагороду за фактично виконану роботу, що насамперед здійснювалося через те, що не було чіткого роз'яснення виплат за умов карантинних обмежень.

Необґрунтоване та недоцільне оголошення простою, невиплата за фактично виконану роботу за сумісництвом під час карантину, понаднормова неоплачувана робота

З огляду на викладене вище, освітній омбудсмен запропонував внести зміни до листа Міністерства

освіти і науки України від 17.03.2020 р. № 02–5/202 «Про умови та оплату праці працівників закладів освіти і науки в умовах карантину», зокрема:

Не допускати керівниками та засновниками закладів освіти на період організації навчання з використанням технологій дистанційної освіти змін в оплаті праці й умовах отримання надбавок і доплат до заробітної плати педагогічними та непедагогічними працівниками у випадку виконання обов'язків, передбачених посадовими інструкціями, з урахування обмежень, пов'язаних із запровадженням навчання з використанням технологій дистанційної освіти; зберігати за працівниками на період карантину середню заробітну плату.

Вважати працівників, які фактично не виконують роботу під час карантину, такими, що не виходять на роботу у зв'язку із простоем; не допускається виконання будь-якої роботи педагогічними та непедагогічними працівниками закладу освіти після оголошення простою.

Ухвалення рішення про простій оголошується у випадку відсутності організаційних або технічних умов, необхідних для виконання роботи, а також неможливості їх забезпечення керівником та/або засновником закладу освіти, що зумовлює зупинення роботи закладу. Не допускається оголошення простою за умов виконання педагогічними та непедагогічними працівниками у гнучкому та/або дистанційному режимі обов'язків, передбачених посадовими інструкціями.

Оплата праці педагогічних і непедагогічних працівників на час оголошення простою у зв'язку із встановленими карантинними обмеженнями здійснюється з розрахунку не нижче від двох третин тарифної ставки встановленого працівникові розряду (окладу).

Керівник закладу освіти може забезпечити педагогічного працівника відповідним матеріальним і технічним обладнанням шляхом допуску до приміщень закладу освіти задля виконання завдань покладених на період навчання з використанням технологій дистанційної освіти.

Педагогічні працівники зобов'язані забезпечувати здобувачів освіти необхідними матеріалами для виконання відповідних освітніх програм під час навчання з використанням технологій дистанційної освіти.

Рівень заробітної плати

У вирішенні цього питання уряд створив умови для суттєвого збільшення розмірів оплати праці педагогічних, науково-педагогічних і наукових працівників закладів і установ освіти й науки починаючи з 2020 року [2].

Важливим моментом є те, що Законом України «Про освіту» передбачено поетапне щорічне збільшення розмірів посадових окладів педагогічних працівників найнижчої кваліфікаційної категорії до

чотирьох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, найменший посадовий оклад науково-педагогічного працівника при цьому встановлюється на 25% вище від посадового окладу педагогічного працівника найнижчої кваліфікаційної категорії. Щорічне збільшення посадових окладів буде закінчено до 2023 року.

Зокрема, тенденцію зростання заробітної плати можна побачити, порівнявши посадові оклади вчителів станом на 2019, 2020 рр. та запланований посадовий оклад на липень 2021 р. (посадовий оклад із розрахунку 18 годин на тиждень):

- посадовий оклад молодого вчителя без категорії та стажу роботи в січні 2019 року становив 3496 грн, у вересні 2020 року — 4050 грн. Відповідно до проєкту держбюджету-2021, з січня рівень посадового окладу підвищиться до 4859 грн, з липня 2021-го — до 5265 грн [1];
- посадовий оклад вчителя I категорії в січні 2019 року становив 4361 грн, у вересні 2020-го — 5051 грн. Передбачається, що з січня 2021 року він збільшиться до 6061 грн, з липня 2021 року — до 6567 грн [1];
- у вчителя вищої категорії закладу загальної середньої освіти в січні 2019 року посадовий оклад становив 4649 грн. У вересні цього року оклад збільшився до 5385 грн. Із січня 2021 року він становитиме 6461 грн, з липня 2021 року — 7001 грн [1].

Джерела:

1. Зарплати педагогічних працівників у закладах загальної середньої освіти збільшуватимуться протягом 2021 року // Сайт Міністерства освіти і науки України.
2. Про підвищення посадових окладів науково-педагогічних працівників: постанова Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 р. № 36.
3. Вчителів із Лановеччини цькували через те, що повідомили на урядову «гарячу лінію» про затримку зарплат. Хто в цьому винен? — Євгенія Цебрій.
4. Оплата праці вчителів в умовах карантину // Портал «Всеосвіта».
5. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII.
6. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
7. Про затвердження протиепідемічних заходів у закладах освіти на період карантину у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19): постанова Головного державного санітарного лікаря України від 22.08.2020 р. № 50.
8. Про наукову і науково-технічну діяльність: За-

- кон України від 26.11.2015 р., № 848-VIII // Відомості Верховної Ради, 2016 р., № 3, стаття 25.
9. Інструкція про порядок обчислення заробітної плати працівників освіти: наказ Міністерства освіти України // № 102.
 10. Про колективні договори і угоди: Закон України від 1.07.1993 р., № 3356-XII // Відомості Верховної Ради, 1993 р., № 36, стаття 361.
 11. Про організаційні заходи для запобігання поширенню коронавірусу COVID-19: наказ Міністерства освіти і науки № 406.
 12. Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: постановою Кабінету Міністрів України № 1236.
 13. Про навчальне навантаження вчителів в Україні та країнах Європи: дослідження.
 14. Про особливості оплати праці педагогічних та інших працівників закладів освіти в умовах карантину: Управління соціально-економічного захисту ЦК Профспілки.
 15. Про заборгованість із зарплат в освітній сфері // Газета «Економічна правда».
 16. Про заборгованість по зарплатах в Україні // Газета «Економічна правда».
 17. Що робити працівнику, коли йому не виплачують заробітну плату: стаття Української Гельсінської спілки з прав людини.

Академічна свобода

Як зазначає Міністерство освіти і науки, вчитель має право на вільний вибір освітніх програм, форм навчання, закладів освіти, установ і організацій, інших суб'єктів освітньої діяльності, що здійснюють підвищення кваліфікації та перепідготовку педагогічних працівників [5].

Академічна свобода — самостійність і незалежність учасників освітнього процесу під час провадження педагогічної, науково-педагогічної, наукової та/або інноваційної діяльності, що здійснюється на принципах свободи слова, думки й творчості, поширення знань і інформації, вільного оприлюднення та використання результатів наукових досліджень з урахуванням обмежень, установлених законом [9].

Відповідно до ст. 54 Закону України «Про освіту», педагоги мають право на «академічну свободу, включаючи свободу викладання, свободу від втручання в педагогічну, науково-педагогічну та наукову діяльність, вільний вибір форм, методів і засобів навчання, що відповідають освітній програмі» [6]. Педагогічний працівник самостійно вирішує, яким чином здійснювати педагогічну діяльність. Проте, окрім безумовних переваг, запровадження академічної доброчесності має й певні негативні наслідки.

Зокрема, серед проблем забезпечення академічної свободи педагогічним працівникам слід виділити:

- Порушення керівниками закладів освіти права педагогічних працівників на свободу від втручання в педагогічну, науково-педагогічну та наукову діяльність.
- Порушення керівниками закладів освіти прав педагогічних працівників під час розроблення календарно-тематичного та системи поурочного планування.
- Позбавлення керівниками закладів освіти вчителів можливості самостійно обирати, у якій формі та де саме підвищувати свою кваліфікацію.
- Позбавлення права педагогічного працівника на вільний вибір підручників.

Варто наголосити, що відповідні проблеми загострилися в період карантину, коли педагогічні працівники були змушені постійно адаптувати освітню програму задля належного забезпечення освітнього процесу, а керівники закладів освіти всіяко перешкождали в наданні академічної свободи педагогічним працівникам.

Факти, які підтверджують існування проблеми

Порушення керівниками закладів освіти права педагогічних працівників на свободу від втру-

чання в педагогічну, науково-педагогічну та наукову діяльність

На відміну від часів, коли педагогічні працівники були змушені «підкорятися» адміністрації закладу освіти та впроваджувати у свої уроки чітко визначені формати, зараз педагогічні працівники можуть створювати й акредитувати свої власні навчальні програми та обирати свій шлях досягнення навчальних результатів, виходячи з потреб і талантів учнів.

У Міністерстві освіти і науки України зазначили, що формат, обсяг, структура, зміст і оформлення календарно-тематичних планів і поурочних планів-конспектів є індивідуальною справою вчителя [9].

Проте до освітнього омбудсмена зверталися педагогічні працівники зі скаргами на втручання адміністрації закладів освіти в педагогічну діяльність. Насамперед це полягало в забороні використовувати в освітньому процесі авторські методики викладання, що порушувало право на академічну свободу.

Порушення керівниками закладів освіти прав педагогічних працівників під час розроблення календарно-тематичного та системи поурочного планування

Під час розроблення календарно-тематичного та системи поурочного планування вчитель має самостійно вибудовувати послідовність формування очікуваних результатів навчання, враховуючи при цьому послідовність розгортання змісту в підручнику [9].

Також учитель може переносити теми уроків, відповідно до того, як учні засвоїли навчальний матеріал, визначати кількість годин на вивчення окремих тем.

Проте до освітнього омбудсмена зверталися педагогічні працівники зі скаргами на керівників закладів освіти, які своїми діями втручалися у процес оформлення календарно-тематичних планів, порушуючи право педагогічних працівників на академічну свободу.

Позбавлення керівниками закладів освіти вчителів можливості самостійно обирати, у якій формі та де саме підвищувати свою кваліфікацію

Підвищення кваліфікації може здійснюватися за різними видами (навчання за освітньою програмою, стажування, участь у сертифікаційних програмах, тренінгах, семінарах, семінарах-практикумах, семінарах-нарадах, семінарах-тренінгах, вебінарах, майстер-класах тощо) та в різних формах (інституційна, дуальна, на робочому місці (на виробництві) тощо) [6].

Педагогічні та науково-педагогічні працівники мають право підвищувати кваліфікацію в закладах освіти, що мають ліцензію на підвищення кваліфікації або провадять освітню діяльність за акредитованою

освітньою програмою [10]. Результати підвищення кваліфікації в таких закладах освіти не потребують окремого визнання й підтвердження [10].

Порушення прав педагогічних працівників із питань академічної свободи продовжує полягати також в обмеженні можливості вибору суб'єктів підвищення кваліфікації та в деяких випадках незараховування сертифікатів, отриманих у невідповідних, на думку керівників закладів освіти, суб'єктів.

Позбавлення права педагогічного працівника на вільний вибір підручників

За словами освітнього омбудсмена, підручник у нас друкується один раз на п'ять років, тож вибір має зробити не один вчитель, а всі, які потенційно викладатимуть той чи інший предмет у певному класі протягом вказаного строку. Рішення вчителів про вибір того чи іншого підручника має затвердити педагогічна рада.

Відповідно до статті 54 Закону України «Про освіту» ніхто, крім вчителів, не має права здійснювати цей вибір і впливати на нього [6]. Саме в цьому полягає академічна свобода педагога — свобода викладання, свобода від втручання в педагогічну діяльність, вільний вибір форм, методів і засобів навчання (а підручник — це засіб навчання) [6].

Особливу увагу освітній омбудсмен звернув на проблему того, щоб не лише обрати підручники, а й переконатися, що замовлено саме те, що обрали вчителі, і, відповідно, які підручники отримує школа. Бо інколи вже після конкурсу вчителі з подивом дізнаються, що в них було право зробити вибір, який хтось зробив за них [4].

Щодо фактів, що підтверджували б наявність відповідної проблеми, то щороку в соціальних мережах вчителі скаржаться на тиск або на те, що хтось зробив за них вибір [4]. Незадоволені якістю підручників вчителі змушені звертатися до батьків із проханням купити інші книги [4]. А непотрібні підручники, видані за державні кошти, припадають пилом на полицях шкільних бібліотек [4].

Пропозиції до вирішення

Ефективне правове регулювання будь-якої сфери, включно з освітньою, передбачає поєднання доброї волі суб'єктів права та державно-владного впливу [3]. Без встановлення точки рівноваги між цими двома складниками неможливо забезпечити стабільність у суспільстві [3].

Міністерство освіти і науки розробило лист № 1/9-430 від 11.08.20 р. «Щодо методичних рекомендацій про викладання навчальних предметів у закладах загальної середньої освіти у 2020/2021 навчальному році» відповідно до якого адміністрація закладу загальної середньої освіти або працівники методичних служб можуть лише надавати методичну допомогу вчителю з метою покращення освітнього процесу, а не контролювати його [9].

Тобто учитель, який має бажання викладати предмет за індивідуально розробленою програмою, відтепер матиме гарантовану законом можливість реалізувати свої ідеї [7].

Також новий Закон України «Про повну загальну середню освіту» визначив, що педагогічна автономія вчителя полягає в:

1. Створенні програм.
2. Розробці власної системи оцінювання та заохочення учнів (зі створенням шкали переведення у 12-бальну шкалу).
3. Підвищенні кваліфікації на власний вибір і коштом держави [7].

Таким чином, зміни відбуваються, зокрема на законодавчому рівні, що забезпечує гарантоване виконання керівниками закладів освіти вимог щодо дотримання права педагогічних працівників на академічну свободу під час реалізації освітнього процесу.

Джерела:

1. Академічна свобода вчителів: чому в українській школі це не працює? Стаття Андрія Куценка // Журнал Ukr.Life. — 16.10.2018 р.
2. Академічна свобода вчителя: стаття журналу «Директор школи».
3. Академічна свобода та автономія закладу освіти: межі здійснення / Наталія Давидова // Підприємництво, господарство і право. — 2018. — № 6. — С. 21–24. — Бібліогр. в кінці ст.
4. Вільний вибір підручників — складова академічної свободи вчителя. Сайт освітнього омбудсмена. — 24.02.2020 р.
5. Вчителі можуть самі вирішувати, як робити плани. Стандарти неприпустимі // Медіа освіторія. — 13.08.2020 р.
6. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
7. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16.01.2020 р. № 463-IX // Відомості Верховної Ради, 2020 р., № 31, ст. 226.
8. Просто про складне. Що новий закон про освіту дасть вчителям. Сайт Нової української школи. — 05.09.17 р.
9. Щодо методичних рекомендацій про викладання навчальних предметів у закладах загальної середньої освіти у 2020/2021 навчальному році: лист МОН України № 1/9-430 від 11.08.20 р.
10. Щодо підвищення кваліфікації педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти: лист МОН № 1/9-141 від 04.03.20 р.

Атестація та сертифікація педагогічних працівників

Процедурою сертифікації опікуються спеціально уповноважені державою установи, зокрема Український центр оцінювання якості освіти та Державна служба якості освіти. За результатом успішного проходження сертифікації видають сертифікат. Він дійсний упродовж трьох років [9]. Якщо педагог успішно пройшов сертифікацію, атестаційна комісія повинна зарахувати сертифікацію як успішне проходження атестації [9].

Основною проблемою на сьогодні є те, що у зв'язку із прийняттям постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів», атестаційні комісії II рівня було розпущено, а нові не було сформовано, що унеможливує проходження педагогічними працівниками атестації, як чергової, так і позачергової [5].

Педагогічні працівники опинилися в ситуації, коли відсутність чіткого правового регулювання спричинила порушення прав педагогічних працівників і позбавила їх можливості вчасно отримати вищу категорію та відповідно звання.

Атестація педагогічних працівників — це система заходів, спрямованих на всебічне та комплексне оцінювання педагогічної діяльності педагогічних працівників [2].

Сертифікація педагогічних працівників — це зовнішнє оцінювання професійних компетентностей педагогічного працівника (зокрема з педагогіки та психології, практичних вмінь застосування сучасних методів і технологій навчання), що здійснюється шляхом незалежного тестування, самооцінювання та вивчення практичного досвіду роботи [2].

Однією із проблем проходження атестації та сертифікації педагогічних працівників є те, що через запровадження карантину відбулося призупинення процедури проходження атестації та сертифікації, перенесення атестаційних процедур, що жодним чином не було врегульовано на законодавчому рівні.

Іншою проблемою можна вважати те, що успішне проходження сертифікації в багатьох випадках не зараховується як проходження атестації педагогічним працівником і не враховується уповноваженими суб'єктами як підстава для присвоєння відповідної кваліфікаційної категорії.

Проблемним питанням можна вважати позбавлення можливості збереження кваліфікаційної категорії в разі, якщо спеціаліст, отримавши другу повну вищу освіту вчителя-реабілітолога, перей-

шов до іншого закладу (в тому самому районі міста) на посаду вчителя-реабілітолога, але до цього моменту спеціаліст працював практичним психологом у закладі освіти та за результатами попередньої атестації йому було присвоєно категорію «спеціаліст I категорії».

У зв'язку із прийняттям постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» атестаційні комісії II рівня було розпущено, а нові не було сформовано, що унеможливує проходження педагогічними працівниками атестації, як чергової, так і позачергової [5].

Іншим фактом, що підтверджує проблематику відповідного питання, є ситуація, у якій педагогічному працівникові, який перейшов працювати до професійно-технічного закладу викладати загальноосвітні дисципліни, було відмовлено в доплаті за звання на підставі того, що у професійно-технічному закладі викладачі, а не вчителі, тому звання повинно відповідати категорії «старший викладач». Заявник звернувся із проханням роз'яснити різницю між поняттями «викладач» та «вчитель».

До освітнього омбудсмена надходить велика кількість звернень щодо атестації та сертифікації педагогічних працівників: наприклад, правомірність перенесення проходження чергової атестації через карантин і невстановлення доплати в розмірі 10% або факт, коли вчитель успішно пройшов сертифікацію, виграв конкурс «Вчитель року», але відповідний сертифікат не зараховується як підстава для проходження атестації.

Також надходять скарги у зв'язку із прийняттям постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів», що зумовило ліквідацію атестаційних комісій II рівня.

Негативними наслідками цих проблем є порушення прав педагогічних працівників через певну правову невизначеність.

У зв'язку із прийняттям постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів», сертифіковані педагогічні працівники не можуть скористатись своїм правом передбаченим ст. 51 Закону України «Про освіту» та ст. 49 Закону України «Про повну загальну середню освіту» [1, 2, 5]. Зокрема, педагогічні працівники, що взяли участь у сертифікації, не можуть скористатись своїм правом, оскільки нові атестаційні комісії в новостворених органах управління освітою на даному етапі ще не сформовано.

До негативних наслідків також можна віднести неузгодженість процедури проходження атестації та сертифікації. Хоча Закон України «Про освіту» вимагає одразу зараховувати проходження сертифікації як успішне, трапляються непоодинокі випадки, коли педагогічних працівників змушують

повторно проходити атестацію задля присвоєння відповідної кваліфікаційної категорії [2].

Фактично педагогічні працівники опинилися в ситуації, коли відсутність чіткого правового регулювання спричинила порушення прав педагогічних працівників і позбавила їх можливості вчасно отримати вищу категорію та, відповідно, звання.

З метою вирішення питання проходження атестації та сертифікації педагогічних працівників і проблем, пов'язаних із відповідною процедурою, освітній омбудсмен запропонував внести зміни до Типового положення про атестацію педагогічних працівників, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 06.10.2010 р. № 930 (надалі — Типове положення). Зокрема було запропоновано такі зміни: у випадку дострокового припинення повноважень атестаційної комісії I та II рівня такі комісії повинні повторно утворюватися не пізніше ніж через 30 днів після припинення їхньої діяльності.

У своєму листі до Міністерства освіти і науки України освітній омбудсмен, зокрема, вніс таку пропозицію: у випадку ліквідації атестаційної комісії II рівня педагогічний працівник, який успішно пройшов сертифікацію та отримав відповідний документ, що підтверджує це, може пройти чергову або позачергову атестацію в найближчій до його місця проживання діючій атестаційній комісії II або III рівня.

Водночас Міністерство освіти і науки з метою врегулювання ситуації у листі-роз'ясненні № 1/9-179 від 27.03.2020 р. «Щодо проведення атестації педагогічних працівників у 2020 році в умовах карантину» рекомендувало атестаційним комісіям усіх рівнів прийняти рішення про перенесення своїх засідань на період після карантину, однак у випадку нагальної потреби їх можна проводити онлайн. Проводити атестацію педагогічного працівника за його відсутності чи відсутності його представника, враховуючи наявні характеристики, атестаційні листи, документи про проходження підвищення кваліфікації тощо [3].

Також, відповідно до цього листа МОН, у випадку нагальної потреби в завершенні атестаційних процедур, що мають на меті підвищення кваліфікаційних категорій, присвоєння педагогічних звань і прийняття рішення атестаційною комісією щодо проведення власних засідань у період карантину необхідно забезпечити: проведення засідань атестаційних комісій у режимі онлайн, як за участі педагогічного працівника чи його представника, так і у випадку відсутності в нього можливості підключитися в режимі онлайн до відповідного засідання атестаційної комісії; подання необхідних матеріалів до атестаційних комісій засобами електронного та/або поштового зв'язку [3].

З метою сприяння вирішенню ситуації, що склалася між педагогічними працівниками, засновниками та керівниками закладів освіти, освітній омбудсмен надіслав запити до закладів освіти

з вимогою звернути увагу на лист Міністерства освіти і науки України № 1/9-179 від 27.03.2020 р. «Щодо проведення атестації педагогічних працівників в 2020 році у умовах карантину» та припинити існуючі порушення прав педагогічних працівників. Також було рекомендовано розглянути можливість організувати проведення атестації дистанційно в режимі онлайн та забезпечити відповідними технічними засобами заклади освіти задля реалізації цієї вимоги [3].

Освітнім омбудсменом щодо проблеми присвоєння кваліфікаційної категорії після проходження атестації було надано роз'яснення керівникам закладів освіти, за яким педагогічному працівнику, який успішно пройшов сертифікацію та має відповідний сертифікат, може бути присвоєна відповідна кваліфікаційна категорія та/або педагогічне звання на підставі лише наявності сертифікату без будь-яких інших додаткових підтверджень.

З метою вирішення питання обов'язкового здійснення доплат педагогічним працівникам освітній омбудсмен роз'яснив Інструкцію про порядок обчислення заробітної плати працівників освіти, затвердженого Наказом Міністерства освіти і науки України від 27.05.1993 р. № 56 (надалі — «Інструкція»), а саме відповідно до Інструкції ставки заробітної плати та посадові оклади підвищуються на 10% — за звання «старший вчитель», «старший викладач», «вихователь-методист», «педагог-організатор-методист», «старший вожатий — методист», «Практичний психолог — методист», «керівник гуртка — методист», «старший вихователь», де звання «старший викладач», відповідно до законодавства, застосовується у вищих навчальних закладах III-IV рівнів акредитації.

Освітній омбудсмен надав роз'яснення стосовно ситуації, що склалася, а саме: відповідно до чинного законодавства, відмова в нарахуванні доплат за звання «старший вчитель» є неправомірною. Службою було надано рекомендацію звернутися до керівника закладу освіти з відповідною письмовою заявою щодо нарахування відповідної доплати та перерахування невиплачених коштів.

Джерела:

1. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16.01.2020 р. № 463-IX // Відомості Верховної Ради, 2020 р., № 31, ст. 226.
2. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
3. Щодо проведення атестації педагогічних працівників у 2020 році в умовах карантину: лист Міністерства освіти і науки України № 1/9-179 від 27.03.2020 р.
4. Положення про Службу освітнього омбудсмена, затверджене Наказом Міністерства освіти і науки України від 28.08.19 р. №1159.

5. Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України № 33.
6. Деякі питання освітнього омбудсмена: постанова Кабінету Міністрів України від 6.06.2018 р. № 491.
7. Типове положення про атестацію педагогічних працівників, затверджене наказом Міністерства освіти і науки України № 930.
8. Успішна сертифікація зараховується як проходження атестації педагогом — роз'яснення МОН України.
9. Як корелює сертифікація та атестація педагогів ЗДО

Підвищення кваліфікації педагогічних працівників

Професійне зростання, підвищення кваліфікації вчителя — це безперервний процес. Причому цей процес не обмежується якоюсь однією формою. Це участь педагогічних працівників у різноманітних тренінгах, конференціях, семінарах, вебінарах, онлайн-курсах тощо [5].

Постійний професійний розвиток і підтримка власної професійної траєкторії кожного педагогічного працівника — абсолютно необхідна умова для якісної освітньої діяльності закладу освіти [2].

Керівництво, враховуючи потреби закладу та особливості освітньої програми, має заохочувати й підтримувати методичну роботу педагогічних працівників, їхню участь у професійних конференціях, семінарах, курсах підвищення кваліфікації в різних формах, підготовку та публікацію матеріалів за темами професійної діяльності [2].

Однією із глобальних цілей сталого розвитку, затверджених 2015 року на саміті ООН і підписаних Україною, є забезпечення всеохопної й справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх [1]. І один із кроків на шляху досягнення цієї мети — суттєве збільшення кількості кваліфікованих вчителів, зокрема шляхом міжнародної співпраці [1]. Прийняття законів України «Про освіту», «Про повну загальну середню освіту» суттєво розширило такі можливості, оскільки внесло кардинальні зміни у сферу підвищення педагогічної кваліфікації, що набули чинності з 1.01.2020 р. [1].

5.09.2017 року Верховна Рада України прийняла новий Закон України «Про освіту» (надалі — «Закон»), яким запроваджено нову систему підвищення кваліфікації, що передбачає збільшення та розширення можливостей педагогічних працівників для вдосконалення педагогічної майстерності й професійного зростання впродовж усього життя [6].

З метою створення та впровадження ефективних механізмів реалізації цього Закону Міністерством освіти і науки України разом з інститутами громадянського суспільства було проведено ґрунтовне дослідження щодо результатів дослідження сфери підвищення кваліфікації й сертифікації в рамках спільної ініціативи руху EdCamp Ukraine і Міністерства освіти і науки України щодо основних викликів, потреб і нових підходів до підвищення кваліфікації [8].

Зокрема, МОН було розроблено та подано на розгляд Кабінету Міністрів України новий Порядок підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників (надалі — «Порядок»), що був затверджений постановою Кабінету

Міністрів України від 21.08.2019 р. № 300. Також 27.12.2019 р. постановою Уряду № 1133 було внесено зміни до цього Порядку [6].

Зокрема до таких змін належать:

- Визначено коло суб'єктів підвищення кваліфікації, а саме суб'єктом підвищення кваліфікації може бути заклад освіти (його структурний підрозділ), наукова установа, інша юридична чи фізична особа, у тому числі фізична особа — підприємець, що провадить освітню діяльність у сфері підвищення кваліфікації педагогічних та/або науково-педагогічних працівників.
- Педагогічні та науково-педагогічні працівники самостійно обирають конкретні форми, види, напрями та суб'єктів надання освітніх послуг із підвищення кваліфікації.
- Закладено можливість фінансування підвищення кваліфікації педагогічних працівників в інших, крім ІППО, суб'єктів. Керівник закладу освіти (уповноважені ними особи) невідкладно оприлюднюють загальний обсяг коштів, передбачений для підвищення кваліфікації працівників закладу освіти, які мають право на підвищення кваліфікації за рахунок коштів державного та/або місцевого бюджетів, а також за рахунок інших коштів, передбачених у кошторисі закладу освіти для підвищення кваліфікації.

Разом зі свободою вибору та розширенням можливостей, на які всі так чекали, педагогічні працівники та адміністрація закладів освіти отримали чимало запитань і неабияку відповідальність за прийняття рішень — адже тепер виключно на рівні закладу освіти визначається, де й коли професійно зростають його педагогічні працівники [1].

До проблем, з якими стикаються учасники освітнього процесу під час підвищення кваліфікації, належать:

1) Неоднакові вимоги до суб'єктів, які надають послуги з підвищення кваліфікації. Адже отримувати ліцензію на підвищення кваліфікації та/або акредитувати відповідні освітні програми зобов'язані лише заклади освіти. Суб'єкти, які надають послуги, не зазначають у багатьох випадках предмет проходження підвищення кваліфікації педагогічних працівників, що зумовило проблеми в зарахуванні відповідного сертифікату.

Відповідно до ч. 2 ст. 59 Закону України «Про освіту», педагогічні працівники мають право підвищувати кваліфікацію в закладах освіти, що мають ліцензію на підвищення кваліфікації або провадять освітню діяльність за акредитованою освітньою програмою, та в інших суб'єктів освітньої діяльності, фізичних і юридичних осіб [4]. При цьому, частина 11 статті 18 Закону зобов'язує отримувати ліцензію на підвищення кваліфікації

та/або акредитувати відповідні освітні програми лише заклади освіти. Тому наразі інститути післядипломної освіти зобов'язані мати ліцензію на підвищення кваліфікації або акредитовані освітні програми [4].

До інших суб'єктів підвищення кваліфікації (крім ІППО), а саме юридичних чи фізичних осіб, у тому числі фізичних осіб — підприємців, висуваються дещо вужчі вимоги для можливості провадження освітньої діяльності у сфері підвищення кваліфікації. Насамперед, суб'єктом підвищення кваліфікації може бути заклад освіти (його структурний підрозділ), наукова установа, інша юридична чи фізична особа, у тому числі фізична особа — підприємець, що провадить освітню діяльність у сфері підвищення кваліфікації педагогічних та/або науково-педагогічних працівників.

Щодо програми підвищення кваліфікації, то до неї висуваються такі вимоги:

- затверджується суб'єктом підвищення кваліфікації;
- повинна містити інформацію про її розробника (розробників), найменування, мету, напрям, зміст, обсяг (тривалість), що встановлюється в годинах та/або у кредитах ЄКТС, форму (форми) підвищення кваліфікації, перелік компетентностей, що вдосконалюватимуться/набуватимуться (загальні, фахові тощо) [6].

Обсяг (тривалість) програми підвищення кваліфікації визначається відповідно до її фактичної тривалості в годинах без урахування самостійної (позааудиторної) роботи або у кредитах ЄКТС з урахуванням самостійної (позааудиторної) роботи [7]. Суб'єкти підвищення кваліфікації забезпечують відкритість і доступність інформації про кожну власну програму підвищення кваліфікації шляхом її оприлюднення на своїх вебсайтах [7].

Таким чином, до ІППО висуваються жорсткіші вимоги, на відміну від вимог до інших суб'єктів підвищення кваліфікації, наприклад до громадських організацій. Це може породити проблеми якості надання таких послуг іншими, крім ІППО, суб'єктами, адже до них не висувається вимога обов'язкового отримання ліцензій, що може спричинити підвищення кваліфікації формально, за гроші.

2) Механізм фінансування підвищення кваліфікації педагогічних працівників приватними суб'єктами законодавчо врегульовано, але насправді він не функціонує та не є ефективним. Адже через те, що процедура закладання коштів на підвищення кваліфікації педагогічними працівниками ускладнена, вона не працює належним чином та не є гарантією компенсації відповідних коштів [5]. Тому частина педагогічних працівників змушені, на вимогу керівництва закладу освіти, проходити підвищення кваліфікації власним коштом або, як і раніше, в ІППО. Це, на думку освітнього омбудсмена, суттєво обмежує права педагогічних працівників [5].

3) Якщо підвищення кваліфікації здійснюють приватні суб'єкти надання освітньої послуги, які встановлюють на свої послуги різні ціни, виникає **проблема процедури та законності** використання бюджетних коштів на оплату цих курсів.

4) Керівник закладу освіти **не може бути повністю впевнений**, що обраний педагогічним працівником суб'єкт підвищення кваліфікації надасть **якісні послуги**, і відповідно кошти будуть виділені належним чином. Ця сама проблема може торкнутися питання зарахування відповідних сертифікатів.

5) Частина керівників закладів освіти **неправомірно вимагають** від педагогічних працівників **проходити визначену кількість годин підвищення кваліфікації на рік** (наприклад, 30 щороку). Однак такого обмеження немає, педагогічний працівник має право самостійно розподіляти 150 годин на п'ять років. Також із запровадженням карантинних обмежень педагогічні працівники змушені проходити курси підвищення кваліфікації в дистанційній формі, що зумовило надмірну витрату позаробочого часу через поєднання проведення уроків із використанням дистанційних технологій і проходженням курсів підвищення кваліфікації.

Серед звернень, що надійшли на сайт освітнього омбудсмена, є чимало скарг щодо неправомірного проведення підвищення кваліфікації педагогічних працівників.

1. Неоднакові вимоги до суб'єктів, які надають послуги з підвищення кваліфікації, спричиняють неправомірне проходження підвищення кваліфікації. Існує практика продажу сертифікатів в інтернеті. Докладніше питання розглянуто в розділі «Академічна доброчесність».
2. До освітнього омбудсмена зверталися педагогічні працівники щодо відмови в компенсації за проходження курсів підвищення кваліфікації власним коштом в інших суб'єктів, пояснюючи тим, що механізму компенсації відповідних коштів немає, тому кошти не було виділено.
3. Також наявні звернення педагогічних працівників щодо примусу керівництва закладів освіти до проходження курсів підвищення кваліфікації в обсязі 30 годин на рік. Педагогічні працівники повідомили про те, що педагогічний працівник, який викладає два та більше предметів, повинен мати по 30 годин із кожного предмета задля проходження підвищення кваліфікації з відповідних предметів.
4. У зв'язку із запровадженням карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, деякі педагогічні працівники стикнулися із проблемою проходження курсів підвищення кваліфікації в дистанційній формі, а саме були

змушені після викладання за основним місцем роботи виконувати контрольні роботи з курсів підвищення кваліфікації та паралельно готуватися до наступного робочого дня.

Таким чином, відповідні проблеми існують і звернення до освітнього омбудсмена це підтверджують. Разом із тим, уповноважені суб'єкти (зокрема, МОН, органи управління освітою) також надають роз'яснення з метою врегулювання та протидії порушенню прав педагогічних працівників під час підвищення кваліфікації.

Чимала кількість заявників звертається до освітнього омбудсмена із проханням роз'яснити та надати рекомендації, у разі потреби, закладам і засновникам освіти стосовно врегулювання процедури проходження підвищення кваліфікації педагогічними працівниками. Саме це вказує на наявність проблем і негативних наслідків їхніх проявів.

До головних негативних наслідків, що спричинені наявними проблемами, відноситься загроза формального проходження підвищення кваліфікації педагогічними працівниками за гроші. Насамперед, це спричинить невиконання вимог статті 51 Закону України «Про повну загальну середню освіту» та Порядку підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.08. 2019 р. № 800.

Пропозиції до вирішення

Частково описані вище проблеми вже знаходять своє вирішення через нормативне регулювання підвищення кваліфікації. Зокрема, 27.12.2019 р. під час засідання Кабінету Міністрів України було прийнято зміни до Порядку підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників.

Зокрема, виключено необхідність створювати додатково документ самооцінювання педагогічним працівником, а також знято вимогу щодо централізованого оприлюднення програм підвищення кваліфікації. Також уточнено структуру програми підвищення кваліфікації та етапи планування підвищення кваліфікації. У документі визначено завдання, основні напрями, форми, види, особливості підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників різних типів закладів освіти, механізми визнання результатів підвищення кваліфікації [9].

Також шляхом вирішення проблеми встановлення неоднакових вимог до суб'єктів, які надають послуги з підвищення кваліфікації, може стати встановлення жорсткіших вимог до інших суб'єктів, а саме до юридичної чи фізичної особи, у тому числі фізичної особи — підприємця, що провадить освітню діяльність у сфері підвищення кваліфікації педагогічних та/або науково-педагогічних працівників.

Щоб вирішити проблему фінансування підвищення кваліфікації, яку здійснюють приватні суб'єкти, потрібно розробити чіткий механізм фінансування цього процесу.

З огляду на відсутність встановлених законодавством норм щорічного підвищення кваліфікації, необхідного для проходження чергової атестації, МОН рекомендувало атестаційним комісіям починаючи із 2020 року встановити мінімальні вимоги щодо обсягу (кількості годин) підвищення кваліфікації педагогічних працівників закладів загальної середньої, професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти, а саме:

- 30 годин, якщо завершення атестації припадає на 2020 рік;
- 60 годин, якщо завершення атестації припадає на 2021 рік;
- 90 годин, якщо завершення атестації припадає на 2022 рік;
- 150 годин, якщо завершення атестації припадає на 2023-й та наступні роки [6].

Таким чином, Міністерство освіти і науки надало роз'яснення, суть яких полягає в тому, що педагогічний працівник самостійно визначає щорічний обсяг (кількість годин) підвищення кваліфікації. Жодних вимог до встановленого щорічного обсягу годин у відповідному плані підвищення кваліфікації не існує.

Обсяг годин підвищення кваліфікації педагогічних працівників здійснюється за накопичувальною системою. Якщо обсяг підвищення кваліфікації визначається у кредитах Європейської кредитної трансферно-накопичувальної системи, то 1 кредит дорівнює 30 годинам [6].

Для вирішення проблем, що виникають під час проходження підвищення кваліфікації, освітній омбудсмен надав роз'яснення щодо зарахування сертифікату підвищення кваліфікації.

Також визначено, що в разі, якщо дотримано всіх норм закону та між закладом освіти й суб'єктом підвищення кваліфікації було укладено договір і виданий вам сертифікат відповідає нормам пункту 13 Порядку, не визнавати такий сертифікат порушенням чинного законодавства.

Щодо педагогічних працівників, які викладають кілька предметів, то, відповідно до пункту 15 Порядку, у разі викладання кількох навчальних предметів (дисциплін) педагогічні та науково-педагогічні працівники самостійно обирають послідовність підвищення кваліфікації за певними напрями в міжатестаційний період у межах загального обсягу (тривалості) підвищення кваліфікації, визначеного законодавством [7].

Джерела:

1. Підвищення кваліфікації педагогічних працівників: нові вимоги і можливості: аналітична стаття // Портал Prometheus.

2. Бобровський М. В., Горбачов С. І., Заплотинська О. О. Рекомендації до побудови внутрішньої системи забезпечення якості освіти у закладі загальної середньої освіти. — Київ, Державна служба якості освіти, 2019 — 240 с.
3. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16.01.2020 р. № 463-IX // Відомості Верховної Ради, 2020 р., № 31, ст. 226.
4. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
5. Щодо підвищення кваліфікації педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти: лист МОН від 4.03 2020 р. № 1/9-141.
6. Щодо підвищення кваліфікації та атестації педагогічних працівників: лист МОН від 4.11.2019 р. № 1/9-683.
7. Порядок підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників // № 800.
8. Результати дослідження сфери підвищення кваліфікації й сертифікації у рамках спільної ініціативи руху EdCamp Ukraine і Міністерства освіти і науки України / О. Елькін, О. Марущенко, О. Масалітіна, І. Міньковська. — Х.: Вид-во «Дім Реклами», 2019. — 120 с.
9. Підвищення кваліфікації педагогічних працівників: стаття // Портал освітян: Педрада. — 20.04.2021 р.

Присвоєння наукових ступенів і звань

З 1.08.2016 р. до 1.07.2017 р. Міністерство освіти і науки видало 956 дипломів доктора наук і 5615 дипломів кандидата наук, таким чином загальна кількість захищених дисертацій доктора наук у 1993–2017 роках сягнула майже 19 тисяч, а кандидатських — близько 159 тисяч [6]. При цьому лише у 2001–2016 роках вчене звання професора отримали 11 486 осіб, а вчене звання доцента — 47 621 особа [8].

Слід зазначити, що через встановлення нових вимог для здобувачів вчених звань кількість захистів дисертацій значно знизилася, адже вимоги стали жорсткішими та значно ускладнили процедуру присвоєння наукових ступенів і звань [12].

У Звіті ОЕСР наведено дані соціологічного дослідження 2015 року про академічну культуру українського студентства [9]. Також слід зазначити, що в дисертаціях на здобуття наукового ступеня кандидата (доктора) наук зустрічається плагіат [9]. Близько 50% дисертацій не відповідають мінімальним стандартам академічної якості, містять плагіат, або ж і те, і інше. Докладніше відповідну проблему розглянуто в розділі 2.1.3.4 цієї доповіді [9].

Одержання вчених звань є традиційним етапом професійної кар'єри українських науковців і університетських викладачів [14]. Науковці, які захистили дисертацію, зіткнулися з цілою низкою проблем в отриманні вчених звань доцента та професора [14].

До основних проблем, пов'язаних як із новими вимогами до здобувачів вчених звань, так і з функціонуванням системи вчених звань загалом слід віднести:

- Недосконала нормативно-правова база з відповідного питання. Зокрема, це стосується вимог до здобувачів вчених звань (наприклад, необхідності належного володіння здобувачами вчених звань саме англійською мовою, можливість володіння іншою іноземною мовою законодавчо не передбачено).
- Добросесність під час вступу, написання й захисту наукової роботи.
- Відсутність чіткого нормативно-правового регулювання у сфері поєднання трудової діяльності та процедури здобування наукових ступенів і звань.

Варто зауважити, що до освітнього омбудсмена з відповідними питаннями зверталася незначна кількість заявників. Однак серед цього незначного переліку звернень слід зауважити звернення, що стосувалися вступу до докторантури

та доплати за звання педагогічним працівникам. Також у звіті ОЕСР наведено дані соціологічного дослідження 2015 року про академічну культуру українського студентства [9]. Слід зазначити, що плагіат зустрічається в дисертаціях на здобуття наукового ступеня кандидата (доктора) наук надзвичайно часто. Близько 50% дисертацій не відповідають мінімальним стандартам академічної якості, містять плагіат, або ж і те, і інше. Докладніше відповідну проблему розглянуто в розділі «Академічна добросесність» [9].

Також до фактів, що підтверджують існування проблеми, слід віднести інформацію, викладену у зверненнях до освітнього омбудсмена. Зокрема, питання недостатнього нормативно-правового забезпечення та чіткого визначення процедури вступу. Також заявники зверталися із запитаннями, чи можливе поєднання трудової діяльності та здобуття ступеня доктора філософії. Проблема полягає в неоднаковому застосуванні та тлумаченні норм чинного законодавства, а саме Кодексу законів про працю та Закону України «Про вищу освіту».

Відповідно до статті 42 Закону України «Про освіту», не визначається придбання академічних робіт та видання їх за власний продукт як окремий вид порушення добросесності [4]. Фальшиве авторство може бути віднесено до академічного обману — «надання завідомо неправдивої інформації щодо власної освітньої (наукової, творчої) діяльності чи організації освітнього процесу» [9]. Частина ЗВО, що запровадили внутрішні кодекси етики, визначають купівлю академічних робіт на замовлення як окремий тип порушення добросесності [9].

Порушення статті 42 Закону України «Про освіту», а саме у сфері академічної добросесності та сукупність етичних принципів і визначених законом правил, якими мають керуватися учасники освітнього процесу під час навчання, викладання та провадження наукової (творчої) діяльності з метою забезпечення довіри до результатів навчання та/або наукових (творчих) досягнень, є наступним наслідком існування проблем у сфері присвоєння наукових ступенів і звань [4].

До наслідків спричинених проявами проблем можна віднести корупційні питання, але проаналізувати всі випадки, де присудження наукового ступеня супроводжувалося високим корупційним ризиком, поки що складно через брак публічної інформації про здобувачів [15]. Торгівля науковими ступенями — це результат зарегульованості та централізації в науці, діяльності за принципом жорстких вертикальних структур [15]. Усе це нівелює цінність, яка має бути основою в науковій спільноті, — репутацію [15].

Також до негативних наслідків існування проблем у питаннях присвоєння наукових ступенів і звань слід віднести знецінення наукових звань загалом, втрачання цінності освіти.

Слід зазначити, що через встановлення нових вимог для здобувачів вчених звань кількість захистів дисертацій значно знизилася, адже вимоги стали жорсткішими та значно ускладнили процедуру присвоєння наукових ступенів і звань. Атестаційні колегія МОН, станом на 21.02.2021 р., вирішила присудити науковий ступінь доктора наук 380 особам, кандидата наук — 799 особам, ступінь доктора філософії — 393 особам. Вчене звання професора присвоєно 297 особам, доцента — 835 особам і старшого дослідника — 39 особам [12].

Пропозиції до вирішення

30.08.2021 р. прийнято Закон про внесення змін до деяких Законів України щодо присудження наукових ступенів. Закон має на меті комплексно вирішити питання щодо присудження наукових ступенів шляхом внесення змін до Законів України «Про вищу освіту», «Про освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про фахову передвищу освіту» [16].

Положенням законопроекту пропонується:

- Зняття правового неузгодження у процедурі присудження наукових ступенів для здобувачів ступеня кандидата та доктора наук, яке могло би настати після 1.07.2021 р. через втрату чинності Порядком присудження наукових ступенів, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567.
- Упорядкування рівнів вищої освіти шляхом виведення ступеня доктора наук зі сфери вищої освіти до сфери науки та науково-технічної діяльності.
- Розширення автономії закладів вищої освіти та наукових установ шляхом передачі повноважень щодо утворення непостійних спеціалізованих вчених рад і затвердження рішень про присудження ступеня доктора філософії та видачі відповідного диплому (повноваження МОН залишаються лише в частині погодження (за замовчуванням) складу разових рад, утворених закладами та установами).
- Розширення визначення видів академічної недобросовісності в освітньому законодавстві, зокрема у статті 42 Закону України «Про освіту» (крім академічного плагіату додається фабрикація та фальсифікація), за виявлення яких учасники атестаційного процесу позбавляються права участі в підготовці та атестації здобувачів відповідних ступенів [16]. Докладніше відповідну проблему розглянуто в розділі «Академічна добросовісність».

Ухвалення Закону дозволило Національному агентству із забезпечення якості вищої освіти

повноцінно здійснювати властиві йому функції з акредитації освітніх програм на третьому рівні вищої освіти та забезпечення якості в частині розробки порядку присудження ступеня доктора філософії [16]. Окрім того, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти набуло право скасувати рішення спеціалізованої вченої ради про присудження наукового ступеня в разі виявлення академічного плагіату [16].

Документ встановив процедуру й умови присудження ступенів доктора наук і доктора філософії, а також права й обов'язки спеціалізованих вчених рад закладів вищої освіти (наукових установ), здобувачів наукового ступеня та опонентів. Також порядок встановив загальні вимоги до наукової кваліфікації осіб, які здобувають наукові ступені [2].

Згідно із Законом, ступінь доктора наук присуджується особі, яка за рішенням спеціалізованої вченої ради набула найвищих компетентностей у галузі розробки та впровадження методології дослідницької роботи, проведення оригінальних досліджень, які забезпечують розв'язання важливої теоретичної або прикладної проблеми в певній галузі знань або на межі кількох галузей [13].

Також слід внести зміни до законодавства у сфері виключення обмежень у виборі мови, а також вдосконалити механізм вступу та зменшення корупційних ризиків під час вступу й присвоєння наукових ступенів і звань.

У ході розгляду звернення щодо поєднання трудової діяльності та процедури здобування наукових ступенів і звань освітній омбудсмен надав роз'яснення, відповідно до якого з метою належного проведення наукових досліджень аспіранти (ад'юнкти) і докторанти також мають право на трудову діяльність у позанавчальний час відповідно до законодавства. Таким чином, заявникові було рекомендовано звернутися до керівника підприємства задля врегулювання питання щодо надання можливості встановлення графіку роботи у вільний від навчання час.

Джерела:

1. Атестаційна колегія МОН відмовила у присудженні наукового ступеня чотирьом здобувачам // Судово-юридична газета. — 10.02.21 р.
2. В Україні затвердять новий порядок присудження наукових ступенів.
3. Закон про внесення змін до деяких Законів України щодо присудження наукових ступенів // № 4667-1 від 15.02.2021 р.
4. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
5. Інструкції про порядок обчислення заробітної плати працівників освіти, затвердженою наказом Міністерства освіти і науки України // № 56..

6. Кількість дипломів доктора і кандидата наук виданих МОН України (01.08.2016 р. — 01.07.2017 р.) : [арх. 19.08.2017 р.] // Блог Романа Радейка. — 2017. — 17 серпня. — Дата звернення: 19.08.2017 р.
7. Кількість захищених докторських дисертацій в Україні за галузями науки (1993-2016). Блог Романа Радейка // Online law school.
8. Кількість професорів і доцентів в Україні: [арх. 05.06.2017] // Блог Романа Радейка. — 2016. — 12 серпня. — Дата звернення: 05.06.2017 р.
9. Моніторинг впровадження рекомендацій ОЕСР щодо доброчесності в системі освіти України / [О. Заплотинська, І. Войцеховська, Н. Лещик та ін.] // Міжнародний фонд «Відродження». — 2019.
10. Про впорядкування умов оплати праці та затвердження схем тарифних розрядів працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ: наказ Міністерства освіти і науки України № 557 від 26.09.2005 р.
11. Про затвердження Порядку присвоєння вчених звань науковим і науково-педагогічним працівникам: наказ Міністерства освіти і науки України № 13 від 14.01.2016 р.
12. Науковий ступінь доктора філософії присуджено 370 особам — рішення атестаційної колегії // Сайт Міністерства освіти і науки України. — 15.04.21 р.
13. Порядок присудження наукових ступенів.
14. Проблеми в отриманні учених звань доцента та професора.
15. Рейтинг Корупційних Ризиків Установ, що Присуджують Наукові Ступені в Галузі Економіки // Редколегія VoxUkraine Суспільство. — 19.05.2015 р.
16. Розпочато процес унормування присудження наукових ступенів — Верховна Рада ухвалила у першому читанні зміни до законодавства // Сайт Міністерства освіти і науки України. — 17.02.2021 р.

Доступна та якісна навчально-методична література

Відповідно до ч. 3 ст. 4 Закону України «Про освіту», держава гарантує безоплатне забезпечення підручниками (зокрема електронними), посібниками всіх здобувачів повної загальної середньої освіти та педагогічних працівників у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [1]. Таким чином, законодавством України прямо передбачений обов'язок органів державної влади забезпечити належну реалізацію відповідного права учасників освітнього процесу.

Навчально-методична література є одним зі складників якісного освітнього процесу. Передусім передбачається використання належних підручників і посібників для ефективного навчання здобувачів освіти, а також для отримання повних, достатніх і достовірних знань.

Попри контроль із боку органів державної влади та існування окремої процедури затвердження для використання в закладах освіти підручників і посібників, на сьогодні досі постають питання їхньої якості, належності, а також достатності. Питання проведення конкурсного відбору підручників для здобувачів повної загальної середньої освіти та педагогічних працівників регулюється Порядком конкурсного відбору підручників (крім електронних) для здобувачів повної загальної середньої освіти та педагогічних працівників, затвердженим Наказом Міністерства освіти і науки України від 17.07.2019 р. № 1002, а також іншими нормативно-правовими актами, що регулюють окремі питання.

Конкурс підручників проводиться окремо для кожного класу та є доволі складною процедурою, що передбачає проведення двох етапів: експертиза й відбір. Проблемним питанням є безпосередньо видання підручників. Зокрема, йдеться про надзвичайно короткі терміни проведення конкурсу, що не дає змоги належним чином провести оцінку та вибір підручника. Недосконала процедура експертизи, у свою чергу, зумовлює відбір підручників неналежної якості. Відсутність оплати роботи експертів, а також відсутність відповідальності кожного експерта можуть мати наслідком корупційні факти та неналежно виконану експертизу. А на рішення педагогічних працівників можуть впливати автори, видавництва та/або органи управління освітою, що ставить під сумнів їхню неупередженість і незалежність, зважаючи також на відсутність оплати часу, витраченого на ознайомлення.

До освітнього омбудсмена надходять звернення щодо реалізації права здобувачів освіти на забезпечення підручниками та посібниками. У зверненнях йшлося про відсутність необхідної кількості підручників у закладі освіти.

Також надходили звернення від батьків здобувачів освіти щодо неналежної якості затверджених Міністерством освіти і науки України підручників і необхідності їх доопрацювання, що має наслідком необхідність використання інших підручників, зокрема за додаткову плату.

Ситуації, описані у зверненнях учасників освітнього процесу, свідчать про порушення засадничих прав учасників освітнього процесу щодо забезпечення підручниками та є комплексною проблемою, що вимагає вжиття спільних заходів реагування.

Пропозиції до вирішення

На даному етапі вбачається необхідним системний підхід до вирішення проблемних питань. Зокрема, йдеться про вдосконалення порядку проведення конкурсу та процедури експертизи шляхом забезпечення незалежності й добросовісності експертів, усунення корупційних чинників і тиску під час конкурсного відбору підручників. Можливими кроками для забезпечення такого вдосконалення є встановлення дворічного строку на видавничий цикл, а також здійснення фахової експертизи за принципами анонімності експерта на етапі проведення експертизи та оприлюднення даних експертів на етапі отримання висновку.

Джерела:

1. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
2. Моніторинг впровадження рекомендацій ОЕСР щодо добросовісності в системі освіти України / [О. Заплотинська, І. Войцеховська, Н. Лещик та ін.] // Міжнародний фонд «Відродження». — 2019.

Права та обов'язки керівників закладів освіти

Управління закладом освіти в межах повноважень, визначених законами та установчими документами цього закладу, здійснює, зокрема, керівник закладу освіти, строковий трудовий договір із яким укладає й розриває засновник такого закладу. Права та обов'язки керівника закладу освіти визначено ст. 26 Закону України «Про освіту». Вони передбачають його діяльність у межах встановленої автономії [4]. Зважаючи на значні повноваження керівника закладу освіти, його рішення є принципово важливими для закладу освіти та реалізації прав інших учасників освітнього процесу.

Керівник закладу освіти здійснює управління закладом освіти, відповідає за його діяльність, а також є його представником у відносинах із державними органами, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами. Спеціальними законами встановлюються кваліфікаційні вимоги до керівника закладу освіти, а також порядок його обрання.

Однією із засад державної політики у сфері освіти та принципом освітньої діяльності є фінансова, академічна, кадрова й організаційна автономія закладів освіти. Повна автономія закладу освіти охоплює академічну, організаційну, кадрову та фінансову автономію. Первинною автономією вважається академічна, оскільки вона передбачає індивідуальність у власне наданні освітніх послуг. Організаційна автономія, у свою чергу, передбачає визначення стратегії закладу, освітньої програми та освітньої траєкторії всіх здобувачів освіти, безпосередньо організацію діяльності закладу освіти. Реалізація можливостей, про які згадується вище, може бути ефективною лише за умови самостійного забезпечення персоналом і управління ним, що передбачається кадровою автономією. Заключним, і найважчим, етапом автономізації діяльності закладу освіти є надання фінансової автономії — права закладу освіти.

Державні гарантії щодо автономії закладу освіти зумовлюють фактично одноособове управління закладом, а тому важлива наявність достатніх управлінських знань і навичок у керівника закладу освіти.

Рішення, а подекуди й бездіяльність, керівника закладу освіти впливають на заклад освіти в цілому та можуть зумовлювати порушення прав інших учасників освітнього процесу. Окрім цього, виникають ситуації, за яких реалізація права на автономію закладу освіти опиняється під загрозою та відбуваються порушення прав безпосередньо керівника закладу освіти.

Разом із тим, варто зауважити, що не всі керівники закладів освіти виявляють готовність до запровадження автономії, діяльності закладу освіти за власною траєкторією та ухвалення принципово важливих рішень.

До освітнього омбудсмена надходили скарги на керівника закладу освіти щодо таких питань:

- не дотримано вимог законодавства під час розподілу педагогічного навантаження — встановлення педагогічного навантаження менше норми без згоди педагогічного працівника;
- психологічний тиск та цькування педагогічних працівників закладу освіти його керівником;
- покладення на педагогічних працівників додаткових обов'язків;
- факти бездіяльності керівника закладу освіти та відсутність реагування на повідомлення про порушення в закладі освіти.

Також повідомлялося про такі порушення з боку керівників закладів освіти:

- надано дозвіл на проведення заходів за участі політичних і релігійних організацій;
- надано вказівки щодо залучення здобувачів освіти до роботи, не пов'язаної з освітнім процесом.

До освітнього омбудсмена також надходили звернення керівників закладів освіти зі скаргами на втручання в їхню діяльність посадових осіб органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування — засновників закладів освіти. У зверненнях повідомлялось, зокрема, що органом управління освітою було внесено зміни до штатного розпису та прийнято на посаду працівника без узгодження із керівником закладу освіти.

Низка обов'язків, що покладені на керівника закладу освіти, передбачають його відповідальність за дотримання прав учасників освітнього процесу, а також належні умови в закладі освіти.

Керівник закладу освіти самостійно управляє закладом, а будь-які посягання на автономію закладу освіти та перешкоджання вирішенню внутрішніх питань самостійно є порушенням прав керівника закладу освіти.

Пропозиції до вирішення

Запровадження автономії закладу освіти є фактичним переходом від відносин підпорядкування до самоврядних повноважень і передбачає ухвалення рішень одноосібно керівником закладу освіти. Значні повноваження та відповідальність керівника закладу освіти за ухвалені рішення зумовлюють низку проблемних питань, тож важливо створити умови, за яких такий перехід буде

сприятливим для абсолютного забезпечення прав учасників освітнього процесу. Зокрема, йдеться про інформаційну підтримку з боку вищестоящих органів і здійснення проміжного (у межах перехідного періоду) нагляду та контролю за дотриманням законодавства. Інформаційна підтримка, а також допомога під час реалізації самоврядних повноважень, особливо з боку Міністерства освіти і науки України й засновників закладів освіти, є надзвичайно важливою та зможе врегулювати проблемні питання, які виникають у ході автономізації діяльності закладу освіти.

Проблеми, що виникають у зв'язку з діяльністю керівника закладу освіти, передусім вимагають вжиття заходів реагування, що полягають у покращенні комунікацій. Зокрема, йдеться про комунікацію між безпосередніми учасниками конфліктної ситуації. Подекуди вкрай необхідним є втручання освітнього омбудсмена у випадках, якщо конфліктна ситуація загострюється, зокрема шляхом проведення онлайн-прийому, у ході якого освітній омбудсмен фактично виступає в ролі медіатора.

Оскільки під час розгляду звернень також виникають ситуації, за яких чинне законодавство може трактуватись неоднозначно або потрібні додаткові роз'яснення, це свідчить про важливість і необхідність постійного вдосконалення законодавства. З метою внесення відповідних змін до законодавства освітній омбудсмен надсилає до органів державної влади листи із пропозиціями щодо створення робочих груп для розгляду проблемних питань. Зокрема, освітній омбудсмен звертався до Міністерства освіти і науки України із пропозицією надання роз'яснень щодо необхідності щорічного погодження з педагогічним працівником його педагогічного навантаження менше встановленої законодавством норми (18 годин на тиждень).

Джерела

1. Автономія як шлях до ефективного менеджменту школи. Методичні рекомендації. / Сеїтосманов А., Фасоля О., Мархлевські В. — К., 2019. — 47 с.
2. Державна служба якості освіти України. Інституційний аудит у запитаннях і відповідях / Державна служба якості освіти України.
3. Дятленко С. Закон про повну загальну середню освіту — експертний огляд для громад / Сергій Дятленко.
4. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.

Дотримання прав в освіті

Інші питання прав в освіті

Права та обов'язки засновників закладів освіти

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про освіту», засновник закладу освіти — орган державної влади від імені держави, відповідна рада від імені територіальної громади (громад), фізична та/або юридична особа, рішенням і за рахунок майна яких засновано заклад освіти або які в інший спосіб відповідно до законодавства набули прав і обов'язків засновника. Повноваження засновника закладу освіти передбачені ст. 25 згаданого Закону та полягають у фактичному забезпеченні діяльності відповідного закладу освіти поза межами автономії, якою наділений заклад [2].

Засновник закладу освіти як орган державної влади або місцевого самоврядування здійснює управління закладом освіти та забезпечує його діяльність у межах, передбачених законодавством. Попри це, доволі гостро постає питання належної реалізації власних повноважень та ігнорування необхідності забезпечення прав учасників освітнього процесу. Зокрема, йдеться передусім про формування освітньої мережі та її розвиток, а також про гарантування належних умов у закладах.

Разом із тим, засновник не має права втручатись у діяльність закладу освіти в межах автономії. Попри вимоги законодавства, на сьогодні фінансова автономія фактично відсутня в переважній більшості закладів освіти. Таке централізоване фінансування зумовлює непропорційність виділення коштів на заклади освіти, недостатність фінансування окремих закладів освіти, а також суб'єктивність у розподілі коштів, що зумовлює додатковий фінансовий тягар на органи державної влади й місцевого самоврядування та можливий тиск на керівників закладів освіти.

Хоча органи державної влади та місцевого самоврядування й відіграють важливу роль у діяльності закладу та забезпеченні прав учасників освітнього процесу, проте часто вони не мають змоги належно реагувати на повідомлення учасників освітнього процесу про порушення прав. Зазвичай відповіді на звернення є формальними, а вжиті заходи реагування є недостатніми.

До освітнього омбудсмена надходять чимало звернень щодо процесів ліквідації або реорганізації закладів освіти. На думку заявників, такі зміни освітньої мережі є недоцільними та необґрунтованими, а отже неправомірними. Також порушуються

питання про недостатню кількість закладів освіти на місцях або значну їх віддаленість від населених пунктів, що підтверджує проблеми розвитку освітньої мережі.

Попри заборону втручання місцевих органів у внутрішню діяльність закладу освіти, непоодинокими є повідомлення про факти такого втручання та зловживання своїми правами органами управління освітою [1]. Так, мали місце повідомлення про вимогу від керівників органів управління освітою прийняти на роботу конкретних осіб, що порушує кадрову автономію закладу освіти.

Окрім цього, освітній омбудсмен отримав скарги на відсутність належних умов у закладі освіти. Зокрема, повідомлялось про відсутність опалення, протікання даху, проблеми з електромережею та каналізацією. Також надходили звернення від керівників закладів освіти зі скаргами на дії засновника закладу освіти, що полягають у відсутності фінансового забезпечення, що перешкоджає вдосконаленню умов закладу освіти. За умов пандемії особливо гостро постало питання про забезпечення закладів освіти засобами індивідуального захисту та засобами гігієни, а також належним матеріально-технічним оснащенням. Повідомлялось, зокрема, і про відмову в організації підвезення здобувачів освіти, а також педагогічних працівників до закладу.

Також учасники освітнього процесу звертаються до освітнього омбудсмена щодо незаконного звільнення, оплати праці, фактів адміністративного/кримінального порушення тощо.

Формування та розвиток освітньої мережі є важливими повноваженнями засновників. Будь-яке втручання та вплив на ухвалення рішень щодо ліквідації й реорганізації закладів освіти фактично може трактуватись як порушення прав, визначених законодавством. Разом із цим, непрофесійність і відсутність достатнього розуміння ситуації, а отже й ухвалення рішень, що не дають змоги забезпечити спроможну освітню мережу, ставлять під ризик реалізацію права на доступну освіту.

Будь-яке втручання з боку органів державної влади та місцевого самоврядування в діяльність керівника закладу освіти, а також факти тиску та впливу суперечать принципу автономії закладу освіти.

Відсутність забезпечення закладу освіти належними умовами є прямим порушенням прав учасників освітнього процесу на безпечні та нешкідливі

умови. Окрім цього, неналежні умови туалетних кімнат у частині відсутності дверей ставлять під сумнів дотримання вимог щодо забезпечення поваги до честі та гідності.

Пропозиції до вирішення

Оскільки формування та розвиток освітньої мережі забезпечують реалізацію базового права на доступну освіту, необхідно розуміти основоположні принципи спроможної освітньої мережі. З такою метою, зокрема, було видано методично-інформаційний посібник «Критерії формування спроможної освітньої мережі в ОТГ», розроблений експертами з питань освітньої децентралізації [3]. З огляду на те, що проблема якісного формування та розвитку освітньої мережі є актуальною й на сьогодні, доцільним є продовження інформаційної підтримки з боку вищестоящих органів.

Зважаючи на відсутність чітко передбачених повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, аби уникнути тлумачення норм на власний розсуд, експерти з питань освіти запропонували розробити методичні рекомендації для місцевих органів щодо реалізації їхніх повноважень [1]. Важливо також розуміти зміст таких повноважень, що полягають не в управлінні закладами освіти, а виключно в забезпеченні їхньої діяльності.

З метою врегулювання питання про забезпечення закладів освіти необхідними для дотримання карантинних обмежень засобами освітній омбудсмен спрямував лист до Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України, Головного державного санітарного лікаря України із пропозицією про встановлення нормативів обов'язкового забезпечення засновниками закладів освіти засобами індивідуального захисту, антисептичними засобами й засобами гігієни та користування ними в закладах освіти.

Реформи у сфері освіти часто є незрозумілими для суспільства та зумовлюють протест проти нововведень, тож є потреба в покращенні комунікації.

Необхідно також встановити якісну взаємодію з іншими органами та установами для можливості швидкого вживання заходів реагування. Зокрема, надзвичайно важливо це в ситуаціях, за яких порушення прав учасників освітнього процесу триває, і є потреба в негайному припиненні порушень.

Джерела:

1. Бахрушин В. Що можуть і не можуть робити місцеві управління освіти / Володимир Бахрушин // Нова українська школа. — 2017.
2. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
3. Критерії формування спроможної освітньої мережі в ОТГ / [І. Білик, С. Дятленко, І. Когут та ін.] // Методично-інформаційний посібник.

Невтручання в діяльність закладів освіти політичних, релігійних, громадських та інших організацій

Заклади освіти відповідно до чинного законодавства є відокремленими від будь-яких організацій і не можуть бути залучені в діяльність політичних партій і релігійних організацій, зокрема шляхом будь-якого втручання. Під час передвиборчої гонки та в гонитві за прихильністю виборців політичні партії часто ігнорують відповідні приписи законодавства. Релігійні організації, у свою чергу, намагаються поширити свій вплив також і на заклади освіти, нівелюючи при цьому їхній світський характер діяльності. При цьому, відповідно до ч. 2 ст. 31 Закону України «Про освіту», виключно приватні заклади освіти, зокрема засновані релігійними організаціями, мають право визначати релігійну спрямованість власної освітньої діяльності [1].

Невтручання політичних партій і релігійних організацій в освітній процес є однією із засад державної політики у сфері освіти та одним із принципів освітньої діяльності.

Політичні партії (об'єднання), їхні члени, депутати (кандидати в депутати) не мають права провадити свою діяльність у закладах освіти, втручатися в їхню освітню діяльність. Забороняється керівництву закладів освіти, педагогічним, науково-педагогічним і науковим працівникам, органам державної влади та органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим особам, залучати здобувачів освіти до заходів, організованих політичними партіями (об'єднаннями), крім тих заходів, які передбачені освітньою програмою. Окрім цього, забороняється залучати й працівників закладів освіти до участі в заходах, організованих політичними партіями (об'єднаннями), а використання приміщень закладів освіти для ведення політичної агітації є неприпустимим [4].

Відповідальність за дотримання чинного законодавства в закладі освіти несе його керівник, і він не має права дозволяти будь-кому поширювати політичну рекламу.

Пропагувати в державній (комунальній) школі будь-яку релігію, а також нав'язувати конкретну релігію також незаконно. Лише підхід ознайомлення з культурною різноманітністю людства без наполягання на конкретному баченні та релігії є припустимим [3].

Попри чітке та однозначне регулювання питань діяльності в закладі освіти політичних партій і релігійних організацій, встановлення світського характеру держави в цілому, а також передбачення

адміністративної відповідальності за порушення, на сьогодні й надалі присутні факти політичної агітації на території закладу освіти, а також порушення принципу релігійної багатоманітності.

Учасники освітнього процесу звертаються до освітнього омбудсмена зі скаргами про роздавання листівок і інших агітаційних матеріалів із фотографіями та іншою інформацією про кандидатів у депутати, проведення виступів кандидатів у депутати в аудиторіях закладів освіти, проведення акцій із висаджування дерев із кандидатом у депутати, роздавання подарунків із символікою політичних партій.

Окрім цього, приклади того, як у перші навчальні дні під приводом «необхідних подарунків для дітей» учням роздавали блокноти, ручки, календарики, сумки тощо із символікою політичних партій, були поширені в соціальних мережах та медіа [4].

Міністерство освіти і науки України повідомляло про надходження інформації про залучення учасників освітнього процесу до участі в акціях і заходах окремих політичних партій і поширення в закладах освіти партійної та виборчої агітації [5].

Окрім цього, надходять також звернення щодо правомірності викладання в закладі освіти предмету «Основи християнської етики» та проведення молебну в закладі освіти, залучення священнослужителів до культурних заходів. Зокрема, у мережі особливо гостро постало питання вивчення предмету «Основи християнської етики» у зв'язку із затвердженням нової типової освітньої програми.

Тож попри те, що державна політика у сфері освіти ґрунтується на принципах невтручання політичних партій і релігійних організацій в освітній процес, мають місце факти порушень і втручання.

Пропозиції до вирішення

Освітній омбудсмен сформував і направив листа до Центральної виборчої комісії щодо відповідальності посадових осіб за незаконне поширення політичної реклами в закладах освіти із проханням щодо отримання роз'яснень і вжиття спільних заходів реагування.

Міністерство освіти і науки України, у свою чергу, звернулося до обласних, Київської міської державних адміністрацій, закладів вищої та професійної (професійно-технічної освіти) із листом № 1/9-525 від 14.09.2020 р. «Щодо недопущення політичної агітації в закладах освіти», де просить «взяти до уваги зміст цього листа щодо недопущення неправомірного використання приміщень закладів освіти для ведення політичної агітації» [2].

З метою врегулювання питання викладання предметів релігійної тематики у закладах освіти освітній омбудсмен спрямував відповідні запити до Міністерства освіти і науки України.

Джерела:

1. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
2. Щодо недопущення політичної агітації у закладах освіти: лист Міністерства освіти і науки України від 14.09.2020 р. № 1/9-525/.
3. Міланова Я. Освіта і релігія | Наскільки християнська етика у школі є незаконною, у чому проблема та що робити / Яна Міланова // Ліга.Life. — 2021.
4. Сергій Горбачов: політична агітація у школах заборонена! — 2020.
5. Шкарлет С. У закладах освіти заборонена політична агітація / Сергій Шкарлет. — 2020.

Прозорість та інформаційна відкритість закладів освіти

Без довіри немає й не може бути якісної освіти. Якісна та вчасна комунікація дає змогу уникнути можливих проблем з організацією освітнього процесу, запобігти порушенню прав учасників освітнього процесу, попередити конфлікти, зберегти свій імідж і налагодити довіру. Саме сайт закладу освіти — одне з найважливіших джерел інформації для учасників освітнього процесу, органів влади й громадськості та інструмент створення якісної комунікації між ними.

Освітнім законодавством передбачено, що кожен заклад освіти повинен мати свій власний сайт, а якщо в закладу немає такого сайту, він зобов'язаний розмішувати інформацію на сайті засновника. Стаття 30 Закону України «Про освіту» зобов'язує заклади освіти розмішувати на своєму сайті низку важливих документів: статут закладу освіти, ліцензії на провадження освітньої діяльності, інформацію щодо булінгу, фінансовий звіт, річний звіт про діяльність закладу та багато іншого [7]. Інформаційне наповнення сайту демонструє відкритість закладу, прозорість його діяльності. А це важливо для організації й ведення якісної освітньої діяльності та створення безпечного й комфортного освітнього середовища.

Інформаційна відкритість і прозорість закладів освіти

Частина закладів загальної середньої освіти з різних причин не має власного вебсайту. Це пов'язано з територіальним розташуванням закладу, фінансовими можливостями місцевих органів і засновника закладу надати кошти для його матеріально-технічного забезпечення, кадрового забезпечення для ведення вебсайту (наразі в закладах освіти цих типів немає окремо визначеної посади для людини, яка займається або займалася б веденням шкільного сайту). Багато безоплатних конструкторів для створення та адміністрування сайтів і хостингів створюють проблеми й обмеження технічного характеру, оскільки не завжди є багатофункціональними та надають можливість створити гарний і доступний сайт, який працюватиме швидко й без реклами. З іншого боку, не всі керівники шкіл знають про можливість використання безоплатних доменів і вміють їх розгортати, адже такі навчання для педагогічних працівників майже не проводилися.

За даними Міністерства цифрової трансформації, станом на серпень 2020 року в Україні 2531 школа була розташована в населених пунктах, де немає жодного оптичного провайдера, припускаємо, що ці заклади не мають власних вебсайтів [6].

Дані щодо закладів дошкільної та позашкільної освіти відсутні. Водночас не всі заклади, у яких відсутній сайт, оприлюднюють інформацію на вебсайтах своїх засновників. У результаті порушується виконання статті 30 Закону України «Про освіту», виникають труднощі зі своєчасним інформуванням учасників освітнього процесу, що впливає на реалізацію їхніх прав.

На жаль, частина закладів загальної середньої освіти, які мають власні сайти, більшість інформації та документів, які передбачаються статтею 30 Закону України «Про освіту», не оприлюднюють. У квітні 2020 року Державна служба якості освіти України провела дослідження щодо забезпечення прозорості та інформаційної відкритості шкіл, яке підтверджує цю проблему. Станом на 12.05.2020 р. було опрацьовано інформацію з вебсайтів 51,4% шкіл України (без тимчасово окупованих територій). За результатами цього дослідження, вебсайти були відсутні в 1497 (19,2%) школах із 7812 [3; 5].

Дослідження ДСЯО демонструє, що порівняно низьким залишається інформування учасників освітнього процесу про булінг: Порядок подання та розгляду (з дотриманням конфіденційності) заяв про випадки булінгу в закладі освіти не оприлюднили 75% ЗЗСО, а план заходів, спрямованих на запобігання та протидію булінгу у школі, — 67,21%. Порядок реагування на доведені випадки булінгу в закладі освіти та відповідальність осіб, причетних до булінгу, не опублікували 74% закладів.

Також, на жаль, аж 63% закладів не оприлюднили свої ліцензії на провадження освітньої діяльності. Понад половина закладів (54,13%) не надали на своєму сайті інформацію про територію обслуговування, закріплену за закладом освіти його засновником. 53,74% шкіл не опублікували інформацію про правила прийому до закладу освіти. Порівняно низьким є публічне звітування шкіл про свою діяльність (річний звіт не оприлюднили 53,22% шкіл), використання коштів (кошторис і фінансовий звіт не опублікували 43%), матеріально-технічне забезпечення закладу освіти (54% не оприлюднили цієї інформації) [3; 5].

Не сприяє інформаційній відкритості закладів освіти й неантуальне інформаційне наповнення сайту, замовчування важливої інформації та несвоєчасна комунікація з учасниками освітнього процесу й громадськістю.

Аналізуючи звернення, спостерігаємо ситуації, коли заклад несвоєчасно оприлюднює на своєму сайті важливу для учасників освітнього процесу інформацію: про перехід на дистанційне навчання, зміну тривалості чи дати початку канікул, скасування занять через надзвичайні обставини тощо,

що в результаті призводить до порушення прав учасників освітнього процесу. Причинами може бути й неналежна комунікація місцевих органів влади із закладами.

Прозорість та інформаційна відкритість закладів освіти: позитивні тенденції

Варто відзначити, що є й позитивні тенденції щодо питань розвитку інформаційної відкритості та прозорості закладів освіти. Так, 2020-го вже десятий рік поспіль Інтернет Асоціація України за підтримки Міністерства освіти і науки України провела Всеукраїнський конкурс на найкращий вебсайт закладу освіти, у якому беруть участь вебсайти закладів загальної середньої (сільські школи та школи селищ міського типу, міські школи), дошкільної, позашкільної, професійної (професійно-технічної) і фахової передвищої освіти [4]. У 2020 році участь у конкурсі взяли 911 вебсайтів [2]. Хтось створював вебсайти з нуля, хтось удосконалював відповідно до законодавства. Але це означає, що 2020 року знову зростає кількість закладів освіти, які стали більш інформаційно відкритими та прозорими.

У 2020 році конкурс відбувався також за підтримки служби освітнього омбудсмена. Служба внесла зміни до умов конкурсу, додавши обов'язковою умовою, окрім дотримання вимог статті 30 Закону України «Про освіту», розміщення на сайті інформації про права та обов'язки учасників освітнього процесу, правопросвітницьких матеріалів і щорічних протоколів засідань педагогічної ради щодо вибору підручників. З ініціативи Служби участь у конкурсі 2020 року також змогли взяти заклади фахової передвищої освіти [9]. Працівники Служби освітнього омбудсмена — члени журі цього конкурсу під час оцінювання вебсайтів також звертали увагу на часткову або повну відсутність на сайтах закладів освіти документів, які повинні там розміщуватися на виконання статті 30 Закону України «Про освіту».

Також 2020 року Служба не раз інформувала педагогічних працівників про можливість отримання назавжди якісного безоплатного домену ukr.education для державних закладів освіти від української хостингової компанії HOSTIQ.ua. Станом на 10.11.2020 р. такі домени вже зареєстрували 1852 заклади освіти. Але для продуктивної роботи недостатньо просто мати домен, необхідно вміти його приєднати до хостингу та налаштувати. У серпні 2020 року освітній омбудсмен ініціював проведення курсу для підвищення цифрової компетенції педагогів, який підтримала компанія «Google Україна». Безоплатний онлайн-курс для освітян «Розгортання та використання середовища G Suite у діяльності освітньої установи» навчав, зокрема, й того, як налаштувати домен [1]. Переглянути онлайн-курс можна на спеціальному сайті [8].

Негативні наслідки проявів проблеми

Відсутність будь-яких звітів на сайті закладу, неоприлюднення іншої необхідної інформації підривають довіру й породжують сумніви щодо об'єктивності та якості діяльності закладу, психологічного комфорту учасників освітнього процесу цього закладу.

Приміром, якщо заклади загальної середньої освіти не оприлюднюють на своєму сайті територію обслуговування закладу (як писалося вище, станом на травень 2020 року цього не зробили 54,13% сайтів, досліджуваних Державною службою якості освіти України), це порушує право дитини на безперешкодне зарахування до першого класу за територією обслуговування, тобто на доступність освіти.

Відсутність на сайті кошторису та фінансових звітів, інформації про матеріально-технічне забезпечення не дає батькам і органам управління освітою змоги контролювати, скільки коштів і на що витратив заклад, чи справді здобувач освіти та педагогічний працівник цього закладу забезпечені всім необхідним для освітнього процесу за кошти, які виділялися із державного й місцевих бюджетів. Оприлюднення на сайті закладу фінансового звіту ускладнюється, зокрема, тим, що відсутні уніфіковані форми фінансових звітів закладу. Тобто кожен заклад освіти створює такий звіт по-своєму, що дає закладам змогу приховувати у звіті певну інформацію, подавати її не повністю зумисно або через необізнаність і відсутність чітко встановленої форми документа. Відсутність публічного звітування ускладнює безпечну та якісну організацію освітнього процесу, оскільки в такому випадку батьки не мають актуальної та достовірної інформації.

Рекомендації

Зкладам освіти привести у відповідність до статті 30 Закону України «Про освіту» свої сайти та створити на сайті правопросвітницький розділ з інформацією про права й обов'язки всіх учасників освітнього процесу та розміщувати правопросвітницькі ресурси й матеріали. У разі виникнення в закладі проблем, які турбують учасників освітнього процесу та загострюють відносини між закладом і учасниками освітнього процесу, вчасно, доречно й зрозуміло роз'яснити учасникам освітнього процесу, громадськості на сайті закладу та/або в медіа, чому виникла проблема, яким чином її усуває керівник закладу або управління освіти (чи інший орган влади), коли цю проблему буде вирішено.

Внести відповідні зміни до Закону України «Про освіту», додавши пункт про обов'язкове розміщення на сайті закладу інформації про права та обов'язки учасників освітнього процесу. Також розглянути можливість створення в закладах

освіти окремої посади для працівників, які займаються або могли б кваліфіковано займатися веденням і наповненням шкільних сайтів.

Органам місцевого самоврядування розглянути питання фінансування сайтів закладів освіти.

Розробляти курси, програми підвищення кваліфікації зі створення та ведення сайтів закладів освіти, створення та ведення акаунтів закладів освіти в соціальних мережах, розвитку комунікаційних навичок щодо побудови репутації закладів освіти для навчання педагогічних працівників.

Джерела:

1. Безплатні можливості для організації дистанційного навчання: G Suite for Education та домен // Сайт освітнього омбудсмена. — 10.11.2020 р.
2. Відбулася церемонія нагородження переможців Всеукраїнського конкурсу на кращий вебсайт закладу освіти, до проведення якого долучилася Служба освітнього омбудсмена // Фейсбук-сторінка освітнього омбудсмена. — 09.06.2020 р.
3. Державною службою якості освіти вивчено функціонування вебсайтів шкіл України // Сайт ДСЯО.
4. Десятий Всеукраїнський конкурс на найкращий вебсайт закладу освіти // Сайт Інтернет Асоціації України.
5. Інформація щодо забезпечення закладами загальної середньої освіти відкритого доступу до інформації та документів на веб-сайтах // Сайт ДСЯО.
6. Мінцифри: Понад 2000 українських шкіл необхідно підключити до якісного інтернету першочергово // Сайт Міністерства цифрової політики.
7. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
8. Розгортання та використання середовища G Suite в діяльності освітньої установи.
9. Служба освітнього омбудсмена долучилася до проведення конкурсу на кращий вебсайт закладу освіти // Фейсбук-сторінка освітнього омбудсмена. — 14.02.2020 р.

Приватна освіта

Відповідно до ч. 3 ст. 22 Закону України «Про освіту», заклад освіти залежно від засновника може діяти як державний, комунальний, приватний чи корпоративний [1]. Приватна освіта, яка хоч і діє більш самостійно, не позбавлена повністю контролю з боку держави та має відповідати встановленим законодавством вимогам. Більш швидкий розвиток закладів освіти приватної форми власності та запровадження у таких закладах новітніх технологій робить їх привабливішими для обрання порівняно з державними та комунальними закладами.

Приватна освіта в Україні, хоч і вважається більш досконалою порівняно з освітнім процесом у закладах державної та комунальної форми власності, проте не позбавлена власних проблемних питань, які вимагають комплексного вирішення. Високий рівень оплати за надані освітні послуги робить приватну освіту недоступною для переважної більшості громадян, а дуальність правовідносин зумовлює неоднозначність під час вирішення проблемних питань і ситуацій. Крім цього, виникають також проблеми щодо діяльності так званих альтернативних закладів освіти — закладів освіти, що здійснюють свою діяльність без ліцензії.

Згідно з аналізом вартості навчання у приватних закладах освіти на основі інформації, оприлюдненої на сайтах відповідних закладів, розмір щомісячної оплати за навчання становить орієнтовно 8–25 тис. грн. Подекуди встановлена сума не охоплює вартість харчування. Зауважимо, що станом на грудень 2020 року середня заробітна плата в Україні становила 14 179 грн [2].

Окрім цього, до освітнього омбудсмена звертаються батьки здобувачів освіти зі скаргами щодо відрахування учнів із закладу освіти приватної форми власності. Батьки стверджують, що таке відрахування є неправомірним та безпідставним, порушує право на освіту, а також вважають дії керівника закладу освіти упередженими та необґрунтованими.

Проблема безпечних і належних умов у закладі освіти підтверджується також фактичними зверненнями до Державної служби якості освіти та проведеними заходами державного нагляду (контролю) щодо дотримання вимог законодавства.

Непропорційність заробітних плат вартості освітніх послуг в закладах освіти приватної форми власності зумовлює фактично нерівність серед громадян та не забезпечує можливість рівного доступу до освіти.

Окрім цього, зважаючи на первинно цивільний характер правовідносин, батькам здобувачів освіти варто зважати на ризики під час здобуття освіти у приватних закладах освіти, особливі умови, які можуть визначатись безпосередньо закладом освіти, і персональну відповідальність за вибір закладу освіти.

Так, наприклад, заклади освіти без ліцензій не уповноважені видавати документи про освіту встановленого зразка, що в майбутньому унеможливує, зокрема, здобуття освіти вищого рівня. Окрім цього, контроль за дотриманням санітарних норм в альтернативних закладах освіти не передбачається, а відтак невизначеним залишається питання щодо умов закладу освіти та безпечного освітнього середовища.

Пропозиції до вирішення

У Законі України «Про освіту» передбачається, що кошти з державного бюджету на навчання кожного учня слідуватимуть за ним у заклад освіти, у тому числі до приватних шкіл. Така компенсація державою вартості навчання здобувача освіти є принципом «гроші ходять за дитиною».

Повна загальна освіта в Україні є обов'язковою, а на навчання кожної дитини держава виділяє фіксовані кошти. Отже, ця сума має слідувати за школярем у той заклад, де він вчитиметься [5].

Фінансовий механізм «гроші ходять за дитиною» було запроваджено з метою підтримки громадян та забезпечення можливості здобуття освіти в закладах освіти різної форми власності та фактичного подолання фінансової нерівності в частині оплати вартості навчання [5].

Механізми реалізації цього принципу бувають різними. Пряме фінансування на рахунок школи за формулою: норматив бюджетної забезпеченості одного учня, помножений на кількість учнів. Або ж за ваучером, що надається родині на кожного школяра з розрахунку нормативу бюджетної забезпеченості, який вона повинна використати за власним вибором у будь-якому навчальному закладі, що має дозвіл на здійснення відповідної освітньої діяльності, або у формі сімейної освіти з подальшим незалежним оцінюванням освітніх результатів учнів на відповідність сформованим державним вимогам [3].

Освітні законодавці в Україні обрали першу модель фінансування, що враховує норматив бюджетної забезпеченості одного учня. Разом з тим, належної реалізації проекту та цілісного впровадження такого фінансового механізму не було розроблено. Окрім цього, недосконалим був також розрахунок витрат на навчання здобувача освіти, який фактично не відповідає реальній вартості утримання дитини [5].

Важливим аспектом впровадження механізму «гроші ходять за дитиною» була вимога щодо наявності в закладу освіти ліцензії на провадження освітньої діяльності. Разом з тим, у зв'язку з доволі жорстким регулюванням та встановленням великої кількості вимог щодо освітньої діяльності й освітніх програм, заклади освіти приватної форми власності ухвалюють рішення про здійснення своєї діяльності без ліцензування.

Важливим кроком до вдосконалення приватної освіти має стати доопрацювання фінансового механізму та його фактична реалізація. Перегляд вимог щодо освітніх програм і розроблення механізму, який дозволив би здійснювати освітню діяльність за альтернативною навчальною програмою, може бути кроком для врегулювання проблемних питань.

Діяльність закладу освіти без ліцензії зумовлює ризик неналежних умов закладу та порушення санітарних норм, у зв'язку з неможливістю вжиття заходів контролю та реагування на такі порушення. Доцільним є розроблення та встановлення нормативів, які б могли встановлювати вимоги й до альтернативних закладів освіти для можливості гарантованого забезпечення прав здобувачів освіти на безпечні та нешкідливі умови.

Джерела:

1. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
2. Середня заробітна плата / Мінфін. — 2021 р.
3. Принцип «кошти ходять за дитиною» крізь призму існування приватної освіти та роботи приватної школи // Л. Поращенко, І. Барматова. — 2014.
4. Гроші ходять за дитиною: програми, механізми, як отримати / Ірина Порецька // Освіта Нова. — 2020.
5. Гроші ходять за дитиною: що отримують приватні школи / Олена Юрченко // Освіторія Хаб.

Освіта в умовах пандемії

Нормативна база освіти в умовах пандемії

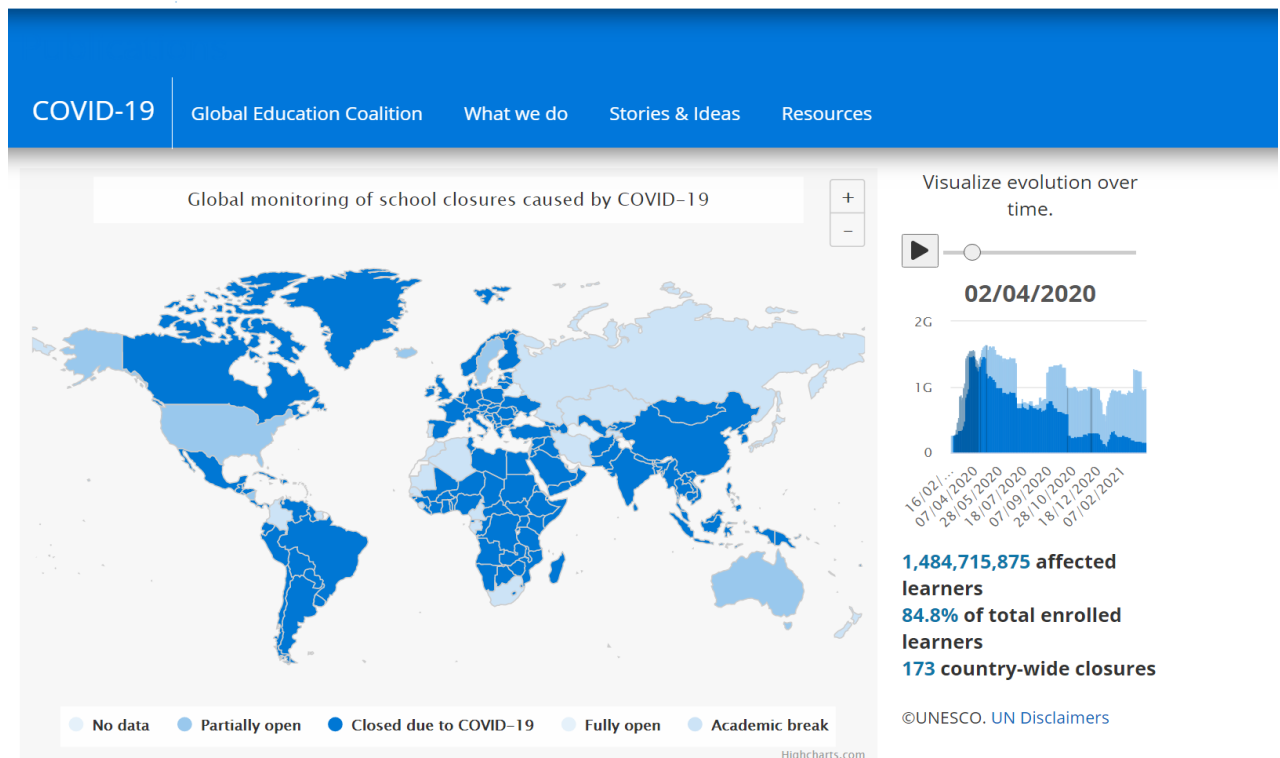
Навчальний рік в умовах пандемії був стресовим та дуже виснажливим для всіх учасників освітнього процесу: насамперед — для здобувачів освіти та їхніх батьків. Однак і керівники закладів освіти, які опинилися в ситуації принципової невизначеності нормативної бази, були в надскладних умовах. Нові умови життя суспільства та діяльності освітньої системи цілком очевидно вимагали відповідних змін нормативної бази. Врегулювання потребували питання організації дистанційного навчання, стандарти оцінювання учнів на дистанційному навчанні, забезпечення повноцінної участі в освітньому процесі осіб з ООП з обов'язковим урахуванням індивідуальної програми розвитку, обліку робочого часу та оплати праці педагогічних працівників, вимушений простій, у тому числі технічних працівників закладів освіти, проходження обов'язкових медичних оглядів здобувачів освіти та педагогічних працівників, визначення нормативів забезпечення закладу освіти засобами індивідуального захисту й засобами гігієни тощо. Директори шкіл мали брати на себе значну від-

повідальність за організацію освітнього процесу в цих нестандартних умовах. Нормативна база щодо організації дистанційного навчання в навчальних закладах навесні 2020 року була надана із затримкою та не завжди була ефективною для організації роботи на місцях. В абсолютно новій і доволі критичній ситуації, що потребує швидкого реагування, документи мають бути чіткими розпорядженнями, а не листами рекомендаційного характеру. За свідченнями директорів шкіл, відсутність оперативних офіційних документів із чітким алгоритмом дій щодо переходу на дистанційне навчання стала найбільшою складністю навчального року.

Визначення проблеми

У 2020 році світ охопила пандемія COVID-19. За даними ЮНЕСКО, у момент найбільших карантинних обмежень на початку квітня 2020 року майже 1,5 млрд учнів і студентів по всьому світі відчували обмеження в доступі до освіти.

Карантинні заходи обмежили доступ до освіти для майже 1,5 млрд здобувачів освіти в усьому світі



Україна не стала винятком, і українська освіта повною мірою відчула на собі вплив пандемії.

22 липня 2020 року Постановою Кабінету Міністрів № 641 «Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» в Україні було запроваджено чотири рівні епідемічної небезпеки поширення COVID-19 — зелений, жовтий, помаранчевий і червоний. На території регіону (адміністративно-територіальної одиниці), на якій встановлено «червоний» рівень епідемічної небезпеки, повністю забороняється відвідування закладів освіти здобувачами освіти.

Здобувачам освіти в «червоній» зоні карантинних обмежень заборонено відвідування закладів освіти

Адаптивний карантин у зв'язку з пандемією COVID-19 і зараз діє на території України. При цьому на рівні законів і підзаконних актів досі не врегульовано всі аспекти роботи закладів освіти в цих умовах.

Вже від початку оголошеного карантину у березні 2020 року стали помітні проблеми організації навчання в цих умовах.

Служба освітнього омбудсмена однією з перших, на початку квітня 2020 року, провела онлайн-анкетування батьків здобувачів освіти, у якому взяли участь понад 8 тис. респондентів. Це опитування не можна вважати репрезентативним, але вже воно дозволило окреслити найсуттєвіші проблеми, з якими стикнулася система освіти.

Так само Державною службою якості освіти України в період з 8 по 15 квітня 2020 року було проведено анонімне онлайн-опитування управлінців закладів середньої освіти, науково-педагогічних працівників, батьків і здобувачів освіти старших класів. За інформацією ДСЯО, майже 16% опитаних директорів шкіл не отримали належної допомоги від місцевих органів управління освітою та методичних служб із питань організації дистанційного навчання, а 32% респондентів таку допомогу отримали лише частково.

У лютому 2021 року агенцією Umbrella Research на замовлення освітнього омбудсмена за підтримки міжнародного фонду «Відродження» було проведено соціологічне дослідження «Освіта в умовах пандемії».

Зокрема, участь у дослідженні взяли керівники закладів освіти. Вони зазначили, що нормативні документи, інформаційні листи надходили до адміністрацій шкіл із запізненням.

Додатковим фактором дестабілізації було те, що документи мали рекомендаційний характер. У ситуації, коли рішення потрібно ухвалювати швидко, а ситуація є абсолютно новою та принципово невизначеною, директори шкіл мали брати на себе

значну відповідальність без суттєвих гарантій захисту від дій перевіряючих органів. Оскільки, за свідченнями учасників дослідження, рекомендаційний характер нормативних документів дає змогу по-різному тлумачити рішення.

«Тобто чітких якихось кроків на тому початку не було абсолютно. У такі складні часи хотілося б мати від нашого міністерства докладніші інструкції. І не просто інструкції у вигляді рекомендованих листів, як зараз дуже модно казати. А от чіткий наказовий характер, у якому було б чітко прописано хоча б перші кроки того часу: що робити, як робити, як записати, хто несе за це відповідальність, як повинна відбуватися оплата праці, що робити технічному персоналу, що робити із продуктами харчування, які залишилися просто так. На початку це був не просто хаос, а дуже велика кількість проблем, які вирішувалися просто нами самостійно на місцях», — директор, Південь, райцентр.

«Ні, рекомендації були. Але вони саме були як не наказ, не алгоритм. А були як рекомендації. І все одно воно гарно було завуальовано, написано. Тобто хто що хотів — хто «Вайбери», хто платформи — шукав самостійно», — вчитель, Захід, облцентр.

На думку учасників дослідження, Міністерство освіти і науки самоусунулося від цих дій, перекававши всю відповідальність за необхідні рішення на директорів і фактично не надавши підтримки у критичній ситуації.

«Так вийшло, що всі абсолютно педагоги в нас у державі залишилися без підтримки міністерства нашого. І коли у травні ми закінчили вже дистанційне навчання, вийшли посібники, як же проводити уроки під час дистанційного навчання, супер і чудово. Тоді ми всі стали перед таким фактом. І представники міністерства також стикнулися з тим вперше. І, можливо, на початку ніхто не знав, як це все повинно функціонувати з точки зору нормативної бази й тому подібне. Я все розумію. Але коли на нас особисто самі відділи освіти, на місця, на директорів відправляли просто листи! Просто листи в плані того, що от ви вирішуйте самі на місцях, бо вам видніше. І приймайте рішення. Тобто вийшло так, що ті, на кого ми сподівалися й хотіли отримати від них підтримку, просто самоусунулися на самому початку цієї проблеми від вирішення цих питань», — директор, Південь, райцентр.

«Мені здається, що всі оці надбудови над школою — кабінети методичні ще тоді працювали, ще департаменти вичікували щось від шкіл і від рішень директорів, щоб потім надати якісь рекомендації на досвіді вже отих першопрохідців, які щось заснували. І це справді було трошки образливо. А потім рівень відповідальності поклали на директора, бо він найбільше там відповідає за все в цій школі, бо, не дай боже, там хтось

захворіє. Та відповідальність, яку поклали на директора, не відповідає тому рівню не просто рекомендаційного характеру, а конкретних дій, плану, алгоритму, що робити, у якій ситуації та як. Цього бракувало, і було важко», — директор, Центр, село.

Негативні наслідки проявів проблеми

Рекомендації Головного санітарного лікаря України та Міністерства освіти і науки України щодо організації протиепідемічних заходів у закладах освіти й щодо організації роботи закладів загальної середньої освіти в новому навчальному році не повною мірою дають відповіді на питання щодо алгоритмів дій закладів освіти залежно від рівня небезпеки, процедури проведення температурних скринінгів, розроблення графіків допуску учнів до закладів освіти, щодо проведення заходів соціального дистанціювання тощо. Також недостатньо нормативно врегульовано трудові правовідносини учасників освітнього процесу щодо тривалості робочого часу, особливостей оплати праці працівників закладів освіти за виконання обов'язків у таких умовах та інше.

Окремо під час проведення дослідження «Освіта в умовах пандемії» було виявлено такі проблеми, з якими стикнулися директори шкіл і щодо яких не було чітких розпоряджень і роз'яснень на період початку карантину 2020 року:

- **Відсутність алгоритму чи рекомендації з вибору платформи, яка була б офіційною, конфіденційною та надійною**

«Але в чому працювати, ми так і не знали. Багато питань, що саме робити з цими рекомендаціями — яку обрати, яка якісніша, яка повинна бути. Чи має бути одна загальна якась платформа, на якій має заклад працювати, чи можливо якісь там нюанси», — вчитель, Захід, облцентр.

У результаті обирали самостійно колективом школи.

- **Оплата праці за певні види/формати роботи**

«Була проблема із заміною. Вийшло таке якесь розпорядження, що заміни не оплачуються під час дистанційного навчання. І мені особисто довелося зіткнутися з цією проблемою із замінами, бо я математик, і я могла підмінити безкоштовно вчителя, яка захворіла. Заміни, нам сказали, це була якась велика проблема. І неможливо там проконтролювати. Одним словом відмовили нам у заміні. Я безплатно вела уроки в 11 класі два тижні», — директор, Центр, село.

«Я зіткнулася з такою проблемою — невідомо було, як оплачується робота сумісника. Нам про це сказали, що начебто оплачується. Ну дивлячись, що це за предмети — уроки праці чи фізкультури, і так далі. Ми намагалися потім це все підганяти», — директор, Схід, облцентр.

«Проблема була з оплатою праці корекційних послуг для дітей з особливими потребами інклюзивних класів. Дуже довго не було ані розпорядження, ані взагалі нічого, що робити тим, кого ми брали за додатковими договорами, — логопеди, психологи, дефектологи, реабілітологи. Що з ними робити? Вони працюють, не працюють, як працюють? Якщо працюють, то як працювати дистанційно», — директор, Південь, райцентр.

Питання або залишалися невирішеними, або вирішувалися в індивідуальному порядку

- **Режим ведення уроків, заповнення журналів, перевірка ведення зошитів учнями**

«І коли встала проблема наприкінці травня із заповненням журналів, вчителі ще в березні чи квітні піднімали всі інстанції: що писати, як писати? Відповіді жодної не було ніде абсолютно. А якщо вона була, то одна суперечила іншій, і так далі. Тобто чітких якихось кроків на тому початку не було абсолютно», — директор, південь, райцентр.

Задля контролю й звітності у школах респондентів була система планів: школи, де був електронний журнал, писали плани на тиждень в електронному журналі, школи, де їх не було, вели плани в особистих гаджетах/блокнотах, під кінець навчального року переносили все в паперові журнали.

- **Оцінювання роботи учнів під час навчання**

Документи були рекомендаційного характеру, але питання є досить чутливими, з точки зору критики від батьків, до того ж школа не може у відповідь надати конкретний затверджений міністерством документ. Така ситуація породжує негатив і обвинувачення школи в несправедливості, особливо якщо у школі в іншому селі чи в іншій міській школі є якийсь інший алгоритм.

«Наприклад, виконано роботу, виконано якесь завдання, звісно, що на ідеально, на 12 балів. І потім починаєш особисто спілкуватися з учнем, аби він підтвердив свої знання, а там насправді немає 12. І тому не тільки з учнями. А ще й з батьками. Тому що батьки просять і перездати, і так далі. А це додатковий час. Ну звісно, що перездавати ми дозволяємо. Але отут якраз-таки в цьому й складність — що реальні бали йдуть після того, коли вже поспілкувався особисто. Обмежитися лише письмовими роботами, надсиленням їх через «Вайбер», через пошту не можна в цьому випадку», — вчитель, Київ.

«Інша справа — коли ти працюєш на відстані. І він виключив камеру, і все. І чи є він на уроці, чи немає його на уроці. І зворотного зв'язку немає, і тому подібне», — директор, Південь, райцентр.

«Постійно були ті рекомендації. Але чіткого алгоритму не було, що нам робити», — вчитель, Захід, облцентр.

Окремо в дослідженні «Освіта в умовах пандемії» взяли участь медичні працівники закладів освіти.

Основні складнощі виникали через зміну вертикалі підпорядкування медичних працівників — з медичної на освітню. Причому новий алгоритм підпорядкування ще не налагоджено, нормативна база недосконала. У зв'язку з чим медичні працівники фактично не мали до кого звернутися по консультацію (раніше вони могли звернутися до лікарів поліклініки, якій були підпорядковані).

«Коли ми відносилися до поліклініки, то було все простіше. А тепер, коли до школи переформували, то тут на допомогу приходять тільки інтернет. Приходить документ на школу, дають мені вивчити його, потім ми вивчаємо його разом. Також мою своїм колегам подзвонити в інші школи, а такої великої підтримки немає», — медпрацівник, Схід, облцентр.

«Якщо питання виникають щодо цих санітарних норм і регламентів, то це держпродспоживслужба (які нас перевіряють і виписують штрафи), ми їм телефонуємо, вони нам пояснюють, це їхня робота. Якщо питання стосується лікування, то звертаємось до сімейних лікарів — це щодо щеплень, уточнення діагнозу, щодо направлення до лікаря, — то я одразу телефоную їм. Також завжди на зв'язку мої колишні колеги — травматолог, хірург», — медпрацівник, Схід, смт.

Ще одним проблемним питанням для медиків було проведення медогляду учнів, який є обов'язковим згідно з чинним законодавством. Через карантин усі заплановані графіки було скасовано, а для нового навчального року медпрацівникам шкіл необхідно документувати результати медичного обстеження учнів.

«Одна єдина проблема була з медоглядом, тому що в нас на кінець травня випадав медогляд, який всі діти повинні були пройти. Тобто саме найважче було зрозуміти, що нам робити першого вересня. От взагалі з медоглядом у нас була велика проблема. Нам керівництво сказало, що ми повинні чекати. І просто ми думали, що діти на літні канікули пройшли б медогляд, але нам зробили гірше. Дочекались до 1 вересня, а потім дали розпорядження, що якщо протягом року в дитини були якісь оперативні втручання або якісь суттєві зміни в здоров'ї, тільки тоді вони можуть піти в лікарню та пройти медогляд. А так у мене більш ніж 100 дітей, які не пройшли медогляд ще з минулого року. Тобто я їм групу здоров'я виставила по тому, що в мене є. Я батьків попередила у Viber, що якщо ви не хочете проходити, то буду по минулому року писати. Оце було проблематично. Постанови спеціальної не було», — медпрацівник, Центр, райцентр.

Окремо стоїть питання проведення медогляду педагогічних працівників. Частина опитуваних зазначила, що з минулого року медичні огляди стали платними для працівників шкіл. Зафіксовані проблеми й через перепідпорядкування лікарень у рамках децентралізації — не було вчасно виділено фінансування, внаслідок чого працівники шкіл не встигли у визначений термін пройти медичний огляд.

«З цього року платні, і вже 400 грн. В мене медогляд був у жовтні, загалом це колективний термін. Пам'ятаєте, була така рекомендація, де написано, що в період карантину медогляд можна не проходити? Ви розумієте, що можна не проходити. Але як людина, яка працює, розумієте — як не проходити? І ми вже у травні знали що все, фінансування не буде на медичні огляди. І коли прийшов час у жовтні, ми пішли. Я особисто поїхала до людини, яка відповідає у профпункті — вона відповідає за те, як це відбувається, вона дає список, вираховує скільки це коштує. Навіть флюорографія зараз за гроші. Все абсолютно, всі лікарі за гроші. І ось буквально на тому тижні з держспоживслужби лист прийшов, що ви ж пам'ятайте, що медогляди повинні бути пройдені. А раз прийшов цей лист, то завтра-після-завтра буде перевірка», — директор, Південь, облцентр.

Наразі ці проблеми нормативно не вирішено.

Це дослідження в першу чергу відбиває стан справ із дотриманням прав у загальній середній освіті, тобто коли здобувачами освіти є неповнолітні. Саме за цією категорією надходить найбільша кількість скарг до освітнього омбудсмена. Стан справ із дотриманням прав у вищій освіті буде докладніше висвітлено в наступній щорічній доповіді. Будемо вдячні всім учасникам освітнього процесу та просто небайдужим громадянам за інформування освітнього омбудсмена про випадки порушень прав, зокрема у вищій освіті.

Пропозиції до вирішення

12.03.2020 р. Кабінет Міністрів України запровадив карантин по всій території країни та заборонив відвідування закладів освіти її здобувачами. Жорсткі обмежувальні заходи тривали до 11.05.2020 р., після чого було впроваджено послаблення карантину, але це не стосувалося закладів освіти. У 2019/2020 навчальному році учні не змогли повернутися до звичної форми навчання.

Запровадження тривалих обмежувальних заходів зумовило потребу внесення змін до чинних практик і нормативно-правових актів.

Так, наказом Міністерства освіти і науки України № 406 від 16.03.2020 р. «Про організаційні заходи для запобігання поширенню коронавірусу COVID-19» надано вказівки керівникам установ і закладів дошкільної, загальної середньої, позашкільної, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої та післядипломної освіти на період карантину: «Забезпечити виконання

освітніх програм закладів освіти, зокрема шляхом організації освітнього процесу з використанням дистанційного навчання, що не передбачає відвідування закладів освіти її здобувачами, і у виняткових випадках шляхом ущільнення графіку освітнього процесу, а також виконання працівниками закладів освіти іншої роботи (організаційно-педагогічної, методичної, наукової тощо)... а також запровадження гнучкого (дистанційного) режиму робочого часу працівників закладів освіти».

Листом №1/9-173 від 23.03.2020 року Міністерство докладно роз'яснило, яким чином має бути організовано освітній процес у закладах загальної середньої освіти під час карантину, зокрема щодо режиму закладу загальної середньої освіти, щодо структури навчального року, щодо «фіксації» освітнього процесу й ведення класних журналів під час карантину та щодо окремих питань, які пов'язані з роботою сумісників. Лист Міністерства №1/9-161 від 13.03.2020 р. присвячений питанням організації оплати праці працівників закладів освіти під час призупинення навчання через карантин, а лист № 1/9-182 від 31.03.2020 р. — питанням організації завершення 2019/2020 навчального року та зарахування до закладів загальної середньої освіти.

30.03.2020 р. було підписано Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)». Цим законом, зокрема, було внесено зміни до Кодексу законів про працю України, а саме до ст. 21 «Трудовий договір», до ст. 60 «Гнучкий режим робочого часу» та ст. 113 «Порядок оплати часу простою, а також при освоєнні нового виробництва (продукції)». Зміни стосувалися впровадження поняття дистанційної роботи, порядку оплати простою та обліку робочого часу. Ці нововведення дали базу для розуміння принципів дистанційної роботи педагогічних працівників.

06.04.2020 р. в Україні стартувала телевізійна «Всеукраїнська школа онлайн». У цьому форматі викладалися такі предмети: українська мова та література; історія України та всесвітня історія; англійська мова; фізика; алгебра; геометрія; географія; хімія і біологія. Для учнів, що мали проблеми з підключенням до інтернету, усі уроки також транслювалися українськими телеканалами. «Всеукраїнська школа онлайн» зіграла важливу роль додаткового ресурсу для організації навчання у форс-мажорних умовах пандемії й карантинних обмежень. Однак її організація та зміст уроків викликали чимало запитань і зумовили необхідність реформатування, що було враховано під час запуску другої хвилі таких занять у грудні 2020 року.

14.05.2020 р. освітній омбудсмен звернувся з офіційним листом до Голови Комітету Верховної Ради з питань освіти, науки та інновацій із пропозиціями скасувати державної підсумкової атестації у формі ЗНО для осіб, які завершують здобуття повної за-

гальної середньої освіти 2020 року та не мають наміру продовжувати навчання у закладах вищої освіти. А також із проханням надати гарантії керівникам закладів освіти та органів управління освітою щодо непереслідування за ухвалення в ситуації невизначеності та відсутності необхідної нормативної бази самостійних рішень, спрямованих на захист прав учасників освітнього процесу

На виконання постанови № 641 «Про встановлення карантину та запровадження посиленних протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» Міністерство освіти і науки України 29 липня 2020 року направило лист №1/9-406 «Про підготовку закладів освіти до нового навчального року та опалювального сезону в умовах адаптивного карантину», у якому містяться пропозиції для забезпечення стійкого функціонування об'єктів освіти в умовах карантину.

30.07.2020 р. було оприлюднено Тимчасові рекомендації щодо організації протиепідемічних заходів у закладах освіти в період карантину у зв'язку із поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19). 05.08.2020 р. МОН листом №1/9-420 «Щодо організації роботи закладів загальної середньої освіти у 2020/2021 навчальному році» затвердило Рекомендації щодо організації закладів загальної середньої освіти у 2020/2021 навчальному році. Зокрема, ці рекомендації стосуються підготовчих заходів щодо відновлення освітнього процесу в закладах загальної середньої освіти, особливостей їх відвідування та особливостей організації освітнього процесу. Зкладам середньої освіти рекомендовано забезпечувати організацію освітнього процесу з урахуванням таких вимог: соціального дистанціювання, регулярного моніторингу та аналізу відвідування занять учнями з метою раннього виявлення збільшення захворюваності та інформування служби громадського здоров'я у випадку різкого її збільшення, дотримання нормативів наповнюваності класів та інших вимог.

22.08.2020 р. прийнято постанову Головного державного санітарного лікаря України № 50 «Про затвердження протиепідемічних заходів у закладах освіти на період карантину у зв'язку поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)». Згідно з її положеннями, відповідальність за організацію та виконання протиепідемічних заходів покладається на засновника (власника) і керівника закладу освіти, визначаються вимоги до організації освітнього процесу в закладі, до організації харчування, до транспорту, який перевозить дітей і працівників до закладу освіти, до поводження з використаними засобами індивідуального захисту.

Наказом МОН від 8.09.2020 р. №1115 «Деякі питання організації дистанційного навчання» затверджене Положення про дистанційну форму здобуття повної загальної середньої освіти. Технології дистанційного навчання дають змогу продовжувати освітній процес під час карантину та

інших надзвичайних обставин (без переведення учнів на дистанційну форму). У документі також врегульовано можливість організації змішаного навчання. Заклад освіти може визначити такий режим роботи, за якого учні почергово відвідують заклад освіти для очних занять, решту часу навчаючись дистанційно. Для учнів, які не можуть взяти участь у синхронному режимі взаємодії з поважних причин, заклад забезпечує використання інших засобів комунікації, доступних для учнів. Окремо наголошено, що під час дистанційного навчання мають створюватися умови для забезпечення повноцінної участі в освітньому процесі осіб з ООП з обов'язковим урахуванням індивідуальної програми розвитку.

28.01.2021 р. освітній омбудсмен звернувся з офіційним листом до Міністра освіти і науки України, Міністра охорони здоров'я України та Головного санітарного лікаря України з пропозицією створення робочої групи із залученням представників Служби освітнього омбудсмена з метою встановлення нормативів обов'язкового забезпечення засновниками закладів освіти та використання засобів індивідуального захисту, антисептичних засобів і засобів гігієни в закладах освіти залежно від кількості у класах закладу учнів, а також кількості його педагогічних і непедагогічних працівників задля дотримання та реалізації прав учасників освітнього процесу.

28.01.2021 р. освітній омбудсмен звернувся з офіційним листом до Головного санітарного лікаря України щодо внесення змін до постанови Головного державного санітарного лікаря України від 22.08.2020 р. № 50 «Про затвердження протиепідемічних заходів у закладах освіти на період карантину у зв'язку поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)». Зміни стосуються порядку допуску до закладу освіти батьків або осіб, які супроводжують осіб з інвалідністю, врегулювання допуску до закладу освіти осіб з індивідуальними особливостями організму, за яких температура тіла понад 36,6 °C є постійною, а також визначення нормативів забезпечення закладу освіти засобами індивідуального захисту та засобами гігієни.

15.03.2021 р. освітній омбудсмен звернувся з офіційним листом до заступниці Міністра освіти і науки щодо створення спільної робочої групи з підготовки проекту наказу МОН, який би передбачав чіткий порядок виділення коштів на оплату обов'язкового щорічного медичного огляду педагогічних працівників уповноваженим органом, а також відшкодування витрачених власних коштів педагогічними працівниками на його проходження в разі несвоєчасного виділення таких коштів. Запровадження механізму компенсації витрат педагогічних працівників на медичні огляди може оперативно вирішити проблему на місцях.

17.03.2021 року освітній омбудсмен звернувся з офіційним листом до Міністра освіти і науки України щодо внесення змін до листа Міністерства освіти і науки України від 17.03.2020 р. № 02–

5/202 «Про умови та оплату праці працівників закладів освіти і науки в умовах карантину» з метою врегулювання питання «простою» в роботі педагогічних працівників.

Джерела:

1. Результати опитування щодо дистанційного навчання в закладах загальної середньої освіти, проведеного Державною службою якості освіти України: аналітична довідка.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 30.03.2020 р., № 540-IX // Відомості Верховної Ради, 2020 р., № 18, стаття 123.
3. Щодо оплати праці працівників закладів освіти під час призупинення навчання через карантин: лист МОН №1/9-161 від 13.03.2020 р.
4. Про умови та оплату праці працівників закладів освіти і науки в умовах карантину: лист МОН від № 02–5/202 від 17.03.2020 р.
5. Щодо організації освітнього процесу в закладах загальної середньої освіти під час карантину: лист МОН №1/9-173 від 23.03.2020 р.
6. Щодо організованого завершення 2019/2020 навчального року та зарахування до закладів загальної середньої освіти: лист МОН № 1/9–182 від 31.03.2020 р.
7. Щодо організації роботи закладів загальної середньої освіти у 2020/2021 навчальному році: лист МОН №1/9-420 від 05.08.2020 р.
8. Про організаційні заходи для запобігання поширенню коронавірусу COVID-19: наказ МОН № 406 від 16.03.2020 р.
9. Про деякі питання організації дистанційного навчання: наказ МОН №1115 від 08.09.2020 р.
10. Про затвердження протиепідемічних заходів у закладах освіти на період карантину у зв'язку поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19): постанова Головного державного санітарного лікаря України № 50.
11. Організація освітнього процесу в школах України в умовах карантину: аналітична записка / Л. Гриневич, Л. Ільч, Н. Морзе, В. Прошкін, І. Шемелинець, К. Линьов, Г. Рій]. Київ: Київський університет імені Бориса Грінченка, 2020.
12. Освіта в умовах пандемії: дослідження проведене агенцією Umbrella Research на замовлення Освітнього омбудсмена.

Безпечне освітнє середовище в закладах освіти в умовах COVID-19

Ситуація, яка виникла в Україні внаслідок пандемії коронавірусу, виразно висвітлила чималу кількість складних проблем, однією із яких стало створення та забезпечення функціонування безпечного освітнього середовища в закладах освіти. Повернення учасників освітнього процесу до навчання в закладах освіти у вересні 2020 року потребувало попередньої підготовки у визначенні вимог до організації навчання, порядку дій керівників закладів освіти в разі виявлення проявів захворювання. Крім того, важливим було питання своєчасного та належного фінансування підготовки до нового навчального року в частині забезпечення дотримання протиепідемічних заходів — закупівель засобів індивідуального захисту, дезінфекторів, безконтактних термометрів тощо.

У серпні 2020 року Головним санітарним лікарем України було затверджено протиепідемічні заходи в закладах освіти на період карантину. Ці заходи містять, зокрема, обмеження, які унеможливають забезпечення реалізації низки прав громадян, що, своєю чергою, може зумовлювати порушення освітніх прав. Що стосується фінансування, то 2020 року кошти з державного бюджету на забезпечення засобами захисту учасників освітнього процесу в закладах загальної середньої освіти під час карантину були виділені в жовтні та витрачені розпорядниками коштів наприкінці листопада — у грудні 2020 року, тобто через три місяці після початку навчального року. Закупівлі засобів захисту за кошти місцевих бюджетів, за свідченням директорів шкіл, також відбулися із запізненням.

22.08.2020 р. було прийнято Постанову Головного санітарного лікаря України № 50 «Про затвердження протиепідемічних заходів у закладах освіти на період карантину у зв'язку поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)», (надалі — «протиепідемічні заходи у закладах освіти»). Цей документ містить вимоги щодо організації освітнього процесу, організації харчування, транспорту, який перевозить дітей і працівників до закладу освіти, а також вимоги до поводження з використаними засобами індивідуального захисту та передбачає, зокрема, такі заходи:

- допуск до роботи персоналу закладів освіти здійснюється за умови використання засобів індивідуального захисту (респіратор, захисного щитка або маски, в тому числі виготовленої самостійно) після проведення термометрії безконтактним термометром;
- усі працівники закладу забезпечуються засобами індивідуального захисту із розрахунку одна захисна маска на три години роботи;
- у санітарних кімнатах потрібно забезпечити

наявність рідкого мила та паперових рушників (або електросушарок для рук);

- забороняється допуск до закладу освіти батьків або супроводжуючих осіб, крім осіб, які супроводжують осіб з інвалідністю.

Постановою Кабміну від 21.10.2020 р. № 984 «Про виділення у 2020 році коштів на забезпечення дезінфікуючими засобами захисту учасників освітнього процесу в закладах загальної середньої освіти» було передбачено виділення 539 498,1 тис. грн для закупівлі засобів захисту для учасників освітнього процесу в закладах загальної середньої освіти під час карантину. Відповідно до інформації, наданої Міністерством фінансів, ці кошти було освоєно на 97,5% і витрачено розпорядниками коштів наприкінці листопада — у грудні 2020 року, тобто через три місяці після початку навчального року.

У 2020 році до освітнього омбудсмена з метою захисту освітніх прав зверталися учасники освітнього процесу, порушення прав яких відбувалося, зокрема, у зв'язку з чинністю протиепідемічних заходів у закладах освіти на період карантину у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19), затверджених постановою Головного державного санітарного лікаря України від 22.08.2020 р. № 50.

Так, освітній омбудсмен отримав скарги на дії керівників закладів освіти:

- У зв'язку з можливими порушеннями прав здобувачів освіти, що виражалися в порушеннях тривалості навчальних занять і непедагогічній поведінці вчителя. Батьки здобувачів освіти мали намір на підставі прав, передбачених у ст. 55 Закону України «Про освіту», з'ясувати обставини ситуації, яка склалась під час виконання тестових завдань з української мови здобувачами освіти, а також за необхідності захистити їхні права. Наприклад, керівництвом структурного підрозділу Муніципального закладу вищої освіти «Київська Академія мистецтв» Київської дитячої Академії мистецтв ім. М. І. Чембержі батькам здобувачів освіти було заборонено перебування у приміщенні закладу освіти на підставі вимог постанови Головного державного санітарного лікаря України від 22.08.2020 р. № 50 «Про затвердження протиепідемічних заходів у закладах освіти на період карантину у зв'язку поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)»;
- Представник громадської спілки «Освіту — в законне русло» звернувся зі скаргою щодо заборони керівниками закладів освіти міста Житомир бути присутніми представникам спілки під час роботи комісії, що здійснювала перевірку готовності закладів освіти до початку нового навчального року, що, своєю чергою, зумовило порушення права громадського об'єднання на проведення громадського контролю;

- До освітнього омбудсмена не раз надходили звернення від батьків здобувачів освіти зі скаргами щодо незабезпечення закладів освіти паперовими рушниками, іншим приладдям, яке необхідно використовувати під час пандемії, і вимогою відповідного забезпечення власним коштом;
- Здобувачка освіти звернулася до освітнього омбудсмена з питанням неврегульованості ситуації, за якої температура тіла особи понад 36,6 °С є нормальною, що зумовила складнощі під час допуску особи до закладу освіти.

За даними соціологічного дослідження «Освіта в умовах пандемії» агенції Umbrella Research, **найнегативніше батьки сприйняли заборону доступу до школи, цей захід спровокував найбільшу кількість скарг.** Необхідно було регулярно доводити правомірність впровадження такої заборони в школі

«Батьки, що не заходять до школи, — для нас це плюс. З того погляду, що вони нам заважають, — ні. Просто ну може Київ більше місто. І вони починають іти і не закінчують, вже урок починається, а вони ще йдуть. І кожен бачить тільки свою дитину. А так, вони зараз віддали дитину. Три виходи, поговорили, вчителі вийшли поговорили, ми до них виходимо на вулицю, спілкуємося», — директор, Київ.

«Було тяжко донести до батьків, до дітей, що першачків вони не заводять в школу, не стоять над ними, не трусяться, що є чергові, які заведуть до класу. Саме найважче було працювати адміністрації й мені з батьками. Донести до батьків», — медпрацівник, Захід, облцентр.

«А батьки були ще однією проблемою, вони звикли, що школа для них завжди відкрита, і як це так, що хтось не провів свою дитину зранку. Бо є в нас такі батьки зайняті, які бачать свою дитину, тільки коли вони ведуть її до закладу, від машини до кабінету. Так, ось момент спілкування. І для них принциповим був момент, що перешкоджав вхід в будівлю. У зв'язку з обмеженнями, які передбачені Головним санітарним лікарем, доступ батьків заборонений, як ви знаєте, і тому, звісно, прийшлося докласти багато зусиль, щоб усі батьки це усвідомили», — директор, Центр, облцентр.

Проблеми із закупівлею необхідних засобів були в майже половини шкіл — учасників дослідження. Не було проблем зовсім переважно у школах Києва та великих міст. Одиначо зафіксовано відсутність розуміння, хто має забезпечувати засобами дітей і персонал школи.

«Были также проблемы с антисептиками, но нам хорошо что помогли гуманитарной помощью Красный крест, но сейчас оно всё заканчивается и кто это должен обеспечивать, непонятно. Также проблема с пакетами и урнами, нам сначала дали Красный крест бумажные урны, а они не моются, кто дальше должен ими обеспечи-

вать тоже вопрос. Сначала никто не понял, кто должен обеспечивать учителей и техперсонал, а кто детей. И вот у каждого класса есть в Viber группа, начались у них диалоги и ссоры, кто должен обеспечивать средствами — школа или местные власти. Также, кто должен обеспечивать учителей и персонал, в результате мы сами покупаем их себе, детей обеспечивают родители», — медпрацівники, Схід, смт.

Як зазначили директори в дослідженні, бюджетування навчальних закладів надходить з місцевого бюджету, відповідно закупівлі залежать від ефективності роботи місцевих органів влади. За досвідом учасників дослідження, це часто незручно та неефективно, оскільки засоби можуть бути закуплені не в повному обсязі, з запізненням, за завищеними цінами та сама процедура є доволі бюрократизованою.

«Хотів би добавити, що ці рекомендації відносно організації навчання, вони хороші, але покладали забезпечення на місцеві органи влади. Якщо на початку все було добре з цим, то потім: щитків немає, масок не хватає, а може завтра вже не буде карантину, може вже підемо нормально, то і не купувати. Тому питання фінансів — воно залишається відкритим», — директор, Захід, село.

«Якщо колеги кажуть, що в них є власна бухгалтерія, у нас цієї бухгалтерії немає. Тому до управління освіти нам потрібно писати мільйон клопотань для того, щоб отримати дезінфікуючі засоби, засоби якоїсь гігієни. Тому це дуже великий мінус, ми не можемо закупити в тому обсязі, як нам потрібно. Наприклад, місяць пройшов, але вже все закінчилось, і ще потрібно писати десять тисяч клопотань, щоб отримати це. Тому це дуже незручно в цьому плані», — директор, Південь, райцентр.

Проблеми, з якими стикалися учасники дослідження щодо забезпечення закладу необхідними засобами (зафіксовано дещо частіше в селах і райцентрах), полягали в запізненні поставок.

«На той момент у нас не було антисептиків, але в нас були запаси з минулого року. Не було цієї кімнати-ізолятора, ми її теж потім зробили. Все було вже потім», — директор, Схід, облцентр.

«Ну, в чомусь оце все-таки носило суб'єктивність і парадоксальність деяких рішень. Забезпечення маски на директора — не дай боже, оце мене теж так бісило. Видали з запізненням, на початок 1 вересня оці деззасоби, ми прямо вибивали, щоб нас забезпечили», — директор, Центр, село.

«Маски — це самі вчителі. А управління освіти — це щитки, деззасоби, антисептики тощо. Але це все дуже запізнюється, тому що там тендери», — директор, Схід, облцентр.

«Чekali довго постанову, що можна із субвенції виділяти кошти, дозвіл був, а ця субвенція якось не була ще Кабінетом міністрів проголосована.

І теж мабуть місяць чи два чекали», — директор, Центр, село.

«Ми потребу зробили, сказали все нашому ОТГ, а допомогу отримали аж 15 вересня. А на початку в мене був запас дезрозчинів, і єдине, що нам надали, щоб ви розуміли, — 1 упаковку рукавичок, 4 пари окулярів, хоча мені 5 потрібно, але дали 4. Урни, рушники, мило та у що його наливати батьки принесли. Ми самі склалися, купили теж. Усе було дуже тяжко, тому що ми не знали де брати ті кошти, ми попросили батьків, благо що батьки адекватні», — медпрацівник, Центр, райцентр.

Відносно часто — забезпечення не в повному об'ємі та дозакупівля основних засобів коштом вчителів, батьків.

«Ми були забезпечені, наприклад, маски ми спочатку самі купували, нам дали одну баночку мила та 2 антисептики, це все, чим ми були забезпечені на початку року. Полотенця оці одноразові, сміттєві баки, за які стільки страждань було, все це ми купували самі. Це ми з батьками збиралися, і батьки вирішували, надавали фінансову допомогу, кожен клас купував те саме рідке мило, антисептики й тому подібне, тому що від держави нам не поступив навіть мінімум того, що треба. Я коли побачила кількість того рідкого мила — 50 учнів і 450 мілілітрів того мила, то на скільки його має вистачити, щоб дотримуватися всіх норм. А маски, оці всі щити, вчителі купували, і в ідальні також, кожен купляв для себе, від держави не було», — директор, Центр, село.

«Маски не закуплялися, це все купували працівники, кожен купував собі. І так само, якщо ми говоримо за сміттєві баки, за тримачі для паперових рушників, це все купувалося за власні кошти, шукали спонсорів, у даному випадку кошти батьків не залучали», — директор, Захід, смт.

Зафіксовано в дослідженні випадки закупівлі додаткових засобів за ініціативою та за рахунок батьків — санітаizers, безконтактні термометри, безконтактне мило у клас.

«Сами ничего не покупали, единственное бесконтактные термометры, родители которые проявляли желание», — медпрацівник, Південь, облцентр.

«Ну а в класах все забезпечують батьки. Я про свій клас можу сказати, у мене у класі є й дезінфектор, і безконтактне мило, яке на піну перетворюється, і рушники одноразові — це все є в нас, але забезпечують це все батьки», — вчитель, Схід, облцентр.

Випадки, коли бюджету на закупівлю не було взагалі, радше поодинокі, у таких ситуаціях закупівля була за бюджет батьків, вчителів, благодійних організацій (UNICEF, Червоний хрест у Донецькій та Луганській областях, угорські благодійні організації в Закарпатській області).

Негативні наслідки проявів проблеми

З огляду на зазначені вище факти та за умови дії чинних положень щодо карантинних обмежень,

вбачається неможливим забезпечення реалізації низки прав громадян, права громадського об'єднання на проведення громадського контролю що, своєю чергою, може зумовлювати порушення освітніх прав. На думку освітнього омбудсмена, ці обмеження є надлишковими, оскільки допуск батьків до закладу освіти за умови дотримання певних вимог не вплине негативно на рівень безпеки в закладі освіти.

Несвоєчасне та не повною мірою забезпечення закладів освіти засобами індивідуального захисту негативно впливає на рівень безпеки в закладах освіти та порушує право на безпечні й нешкідливі умови навчання в умовах пандемії.

Пропозиції до вирішення

28.01.2021 р. освітній омбудсмен звернувся з офіційним листом до Головного санітарного лікаря України щодо внесення змін до постанови Головного державного санітарного лікаря України від 22.08.2020 р. № 50 «Про затвердження протиепідемічних заходів у закладах освіти на період карантину у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)». Зміни стосуються порядку допуску до закладу освіти батьків або осіб, які супроводжують осіб з інвалідністю, врегулювання допуску до закладу освіти осіб з індивідуальними особливостями організму, за яких температура тіла понад 36,6 °C є постійною, а також визначення нормативів забезпечення закладу освіти засобами індивідуального захисту та засобами гігієни.

28.01.2021 р. освітній омбудсмен звернувся з офіційним листом до Міністра освіти і науки України, Міністра охорони здоров'я України та Головного санітарного лікаря України з пропозицією створення робочої групи із залученням представників Служби освітнього омбудсмена з метою встановлення нормативів обов'язкового забезпечення засновниками закладів освіти та використання засобів індивідуального захисту, антисептичних засобів і засобів гігієни у закладах освіти залежно від кількості у класах закладу учнів, а також кількості його педагогічних і непедагогічних працівників задля дотримання та реалізації прав учасників освітнього процесу.

Джерела:

1. Про виділення у 2020 році коштів на забезпечення дезінфікуючими засобами захисту учасників освітнього процесу в закладах загальної середньої освіти: постанова Кабміну від 21.10.2020 р. № 984.
2. Про затвердження протиепідемічних заходів у закладах освіти на період карантину у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19): постанова Головного державного санітарного лікаря України від 22.08.2020 р. № 50.
3. Освіта в умовах пандемії: дослідження проведене агенцією Umbrella Research на замовлення Освітнього омбудсмена.

Організація навчання з використанням дистанційних технологій

Запровадження карантину у зв'язку з поширенням COVID-19 зумовило необхідність пошуку такого формату здійснення освітнього процесу, який би зміг забезпечити безпечні умови та якісні освітні послуги водночас. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про освіту», дистанційна форма є однією з форм здобуття освіти, а тому було ухвалено рішення про організацію навчання з використанням дистанційних технологій на період дії карантинних обмежень [2]. Відповідальність ухвалювати конкретне рішення про те, чи переходить заклад освіти на дистанційне навчання, було покладено на місцеву владу відповідно до рішення уряду про визначення епідеміологічних зон. Водночас організацію та форму дистанційного навчання визначає педагогічна рада кожної окремої школи [4]. Масовий перехід на такий режим навчання викликав багато питань як у здобувачів освіти, так і в педагогічних працівників, а керівники та засновники закладів освіти фактично не були готовими до необхідності забезпечення нових умов для такого формату освітнього процесу.

В умовах дії карантинних обмежень і запровадження навчання з використанням дистанційних технологій особливо гостро постало питання щодо організації такого навчання.

Цю проблему освітяни усвідомлювали ще до пандемії, але саме зараз вона набула особливої гостроти, оскільки через карантинні обмеження чимало закладів освіти змушені були перевести здобувачів освіти на різні форми навчання в онлайн-форматі (тобто без фізичної присутності в закладі).

Короткі пояснення організаційних процесів дистанційної освіти було надано лише в Положенні про дистанційну форму здобуття повної загальної середньої освіти, затверджене наказом Міністерства освіти і науки України від 8.09.2020 р. № 1115, яке набуло чинності від 16.10.2020 р. [4].

У процесі навчання з використанням дистанційних технологій виникло багато проблемних питань. Зокрема, йдеться про:

- ототожнення понять дистанційної освіти та навчання з використанням технологій дистанційної освіти, що є причиною для неправильного розуміння та застосування норм законодавства;
- відсутність належного нормативного регулювання та чітко встановлених і стандартизованих нормативів до організації такого освітнього процесу, що унеможливорює висунення вимог щодо такої організації;

- відсутність належного матеріально-технічного забезпечення, особливо в сільській місцевості, що об'єктивно унеможливорює навчання з використанням дистанційних технологій;
- неналежна комунікація керівника закладу освіти з іншими учасниками освітнього процесу, що зумовлює виникнення суперечок і непорозумінь;
- недостатня технологічна обізнаність громадян і відсутність реальної можливості забезпечення належного захисту персональних даних.

Запропонована форма навчання з використанням дистанційних технологій не корелюється із засадничими принципами та методами nereформованої системи освіти, а тому виникають ситуації, за яких така форма навчання обмежується скинутим посиленням на онлайн-урок і переліком завдань для домашньої роботи [3]. Таким чином, відбувається підміна дистанційного навчання самостійним [4]. За результатами проведеного опитування, на думку школярів, найчастіше вчителі комунікують з ними шляхом надсилання переліку параграфів підручника та вправ для самостійного опрацювання (41,2%) [1].

До освітнього омбудсмена надходила низка звернень щодо проблемних питань, пов'язаних з організацією навчання з використанням технологій дистанційної освіти.

1. Батьки здобувачів освіти зверталися зі скаргою щодо відмови керівника закладу освіти в організації для здобувача освіти дистанційного навчання на весь період дії карантинних обмежень на території України. Така відмова була обгрунтована тим, що у статуті закладу освіти не передбачено здійснення освітнього процесу у формі дистанційного навчання. Разом з тим, заявники, посилаючись на те, що в закладі було організовано навчання з використанням технологій дистанційної освіти, заперечували таку позицію закладу освіти.
2. Учасники освітнього процесу зверталися зі скаргою щодо неналежної організації освітнього процесу. У зверненнях йшлося про відсутність онлайн-уроків, неналежне викладання предметів, відсутність комунікації з учителем, надання неякісних матеріалів для ознайомлення здобувачами освіти. З боку педагогічних працівників надходили скарги щодо покладення на них додаткових обов'язків, зокрема організаційного характеру: ведення додаткової документації, встановлення особливостей збирання та зберігання робіт учнів тощо. У свою чергу, керівники закладів освіти зверталися із проханням надати роз'яснення щодо організації діяльності закладу освіти під час навчання з використанням дистанційних технологій.

3. Учасники освітнього процесу зверталися зі скаргами про неможливість здійснення якісного освітнього процесу через відсутність або недостатню кількість техніки, а також нестабільне інтернет-підключення в населеному пункті.
4. Батьки здобувачів освіти, а також педагогічні працівники скажились на ухвалене керівником закладу освіти рішення про переведення освітнього процесу на використання технологій дистанційної освіти, вважаючи таке рішення необґрунтованим і безпідставним.
5. Батьки здобувачів освіти зверталися щодо отримання роз'яснень про доцільність використання освітніх платформ, а також сторонніх інструментів онлайн-комунікації під час здійснення освітнього процесу з огляду на безпечність і раціональність.

Проблемні питання, що виникають під час організації навчання з використанням технологій дистанційної освіти, зумовлюють ряд порушень освітніх прав. Так, основним чином під час розгляду звернень щодо організації освітнього процесу на час дії карантинних обмежень йдеться про забезпечення прав на якісні освітні послуги та безпечні умови.

Окрім цього, через неналежну організацію освітнього процесу закладом освіти, а також переважно асинхронне навчання, виникає ситуація, за якої фактично обов'язок щодо організації навчання покладається на батьків здобувачів освіти. Так, за даними проведеного Службою освітнього омбудсмена дослідження, лише 6,9% опитаних батьків жодним чином не допомагають у процесі навчання з використанням дистанційних технологій [5].

Серед найвагоміших і найпоширеніших наслідків переходу на дистанційне навчання виділяють дослідники виділяють:

- поглиблення нерівностей між учнями, що полягає в неоднакових можливостях забезпечити комфортні умови навчання на період його здійснення в дистанційному форматі;
- негативний вплив на результати навчання, що підтверджується збільшенням показника осіб, які не подолали пороговий бал на ЗНО;
- нестабільний психоемоційний стан у зв'язку із труднощами, які виникають через перехід на дистанційне навчання [4].

Пропозиції до вирішення

З огляду на зазначені проблеми, особливо важливим є збереження балансу забезпечення прав учасників освітнього процесу на якісні освітні послуги та водночас безпечні умови навчання й праці. Зокрема, розвиток і вдосконалення «Всеукраїнської школи онлайн» свідчить про пошуки шляхів вирішення проблемних питань.

Дистанційне навчання не дублює очне навчання у класі та потребує нової структури організації уроку. Так, деякі експерти виступають за запровадження концепції «перевернутого класу», за якої здобувач освіти спочатку опрацьовує матеріал самостійно, а згодом обговорює складні питання та проблемні моменти під час зустрічі з учителем.

Для комплексного врегулювання ситуації освітній омбудсмен сформував пропозиції щодо внесення змін до листа Міністерства освіти і науки України від 17.03.2020 р. № 02–5/202 «Про умови та оплату праці працівників закладів освіти і науки в умовах карантину», які містили положення про обов'язок керівника закладу освіти забезпечити педагогічного працівника відповідним матеріальним і технічним обладнанням шляхом допуску до приміщень закладу освіти, а також обов'язок педагогічних працівників забезпечувати здобувачів освіти необхідними матеріалами для виконання відповідних освітніх програм під час навчання з використанням технологій дистанційної освіти, зокрема за допомогою засобів поштової зв'язки при відсутності необхідного технічного забезпечення.

Варто зауважити, що цифрова нерівність, що особливо гостро відобразилась у процесі онлайн-навчання, зумовлює необхідність і важливість її найшвидшого подолання для можливості забезпечення прав усіх учасників освітнього процесу.

Окрім цього, є доцільним також надання комплексних роз'яснень і стандартизація проблемних питань на законодавчому рівні. Зокрема, йдеться про видання наказу Міністерства освіти і науки України з врегулюванням порядку та особливостей запровадження такої форми навчання.

Джерела:

1. Аналітична довідка щодо організації дистанційного навчання у закладах загальної середньої освіти в умовах карантину // Державна служба якості освіти.
2. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII // Відомості Верховної Ради, 2017 р., № 38–39, ст. 380.
3. Проблеми/можливості дистанційного навчання / Зоя Звиняцьківська. — 2020.
4. Коронавірус та освіта: аналіз проблем і наслідків пандемії / Ю. Назаренко, О. Сирбу, І. Когут // Cedus. — 2020.
5. Навчання дітей під час карантину. — Результати опитування батьків // Освітній омбудсмен.

