



Kyiv
School of
Economics

КИЇВСЬКА ШКОЛА ЕКОНОМІКИ

МАГІСТЕРСЬКА ПРОГРАМА З ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ВРЯДУВАННЯ

ДИПЛОМНА РОБОТА

«Подолання наслідків нерівного доступу учнів з різних територій України до середньої освіти внаслідок пандемії COVID-19 та війни з Росією»

Студент: Сергій Титюк

Наукова керівниця: Ольга Купець

Для здобуття освітнього ступеня: Магістр
за спеціальністю: 281 Публічне управління та адміністрування

Київ 2022

ЗМІСТ

1. Анотація.....	3
2. Проблема.....	3
3. Аналіз стейкхолдерів.....	13
4. Цілі політики та індикатори її успішності.....	16
5. Варіанти вирішення проблеми.....	17
6. Рішення	21
7. Виклики імплементації	29
8. Список використаних джерел.	33

Анотація. В Україні до 2020 року існувала значна усталена нерівність в освітніх здобутках між учнями з сільських та міських населених пунктів. Пандемія COVID-19 і вимушений різкий перехід на дистанційне навчання збільшили цей розрив. Широкомасштабне вторгнення Росії 24 лютого 2022 року з великою імовірністю має його поглибити, а також додати ще один вимір територіальної нерівності - регіональний – через неоднаковий вплив війни на різні області України. Для зменшення цієї нерівності необхідно розробляти плани інтервенцій вже зараз, що не простежується в діяльності профільних органів. З огляду на це, в даній роботі був запропонований список варіантів вирішення проблеми поглиблення освітньої нерівності між різними територіями: 1) збільшення фінансування шкільної освіти на відповідних територіях; 2) підвищення кваліфікації вчителів; 3) адаптація навчальної програми; 4) вирівнювання результатів при вступі до ЗВО. За результатами аналізу стейкхолдерів рекомендованим варіантом для імплементації є підвищення кваліфікації вчителів з сільської місцевості/більш постраждалих регіонів шляхом навчання цифровим навичкам та розширенням програми Teach for Ukraine із залученням державних коштів.

Ключові слова: освітня нерівність, сільська та міська місцевості, регіональна нерівність, ЗНО.

Кількість слів: 8801.

ПРОБЛЕМА

Попри реформи останніх років, українська система освіти через свою недосконалість продукує нерівність між різними категоріями здобувачів освіти. Нерівний доступ проявляється вже на етапі дошкільної освіти, покриття якою доволі високе за міжнародними стандартами, але з нерівним доступом дітей з різних типів населених пунктів (села та міста) та різних регіонів України (The World Bank, 2019, ст. 9). Втім, найбільш видимою є нерівність в середній освіті, адже її можна прослідкувати через наявність якісних масивів даних результатів зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО), яке є індикатором якості отриманої освіти.

Хоча можна говорити про існування стійкої різниці результатів ЗНО за статтю, мовою навчання, віком учасників тестування (Михайлишина, 2018), основним кліважем тут є проживання в певному типі населеного пункту – місті або селі. Дослідники просторової

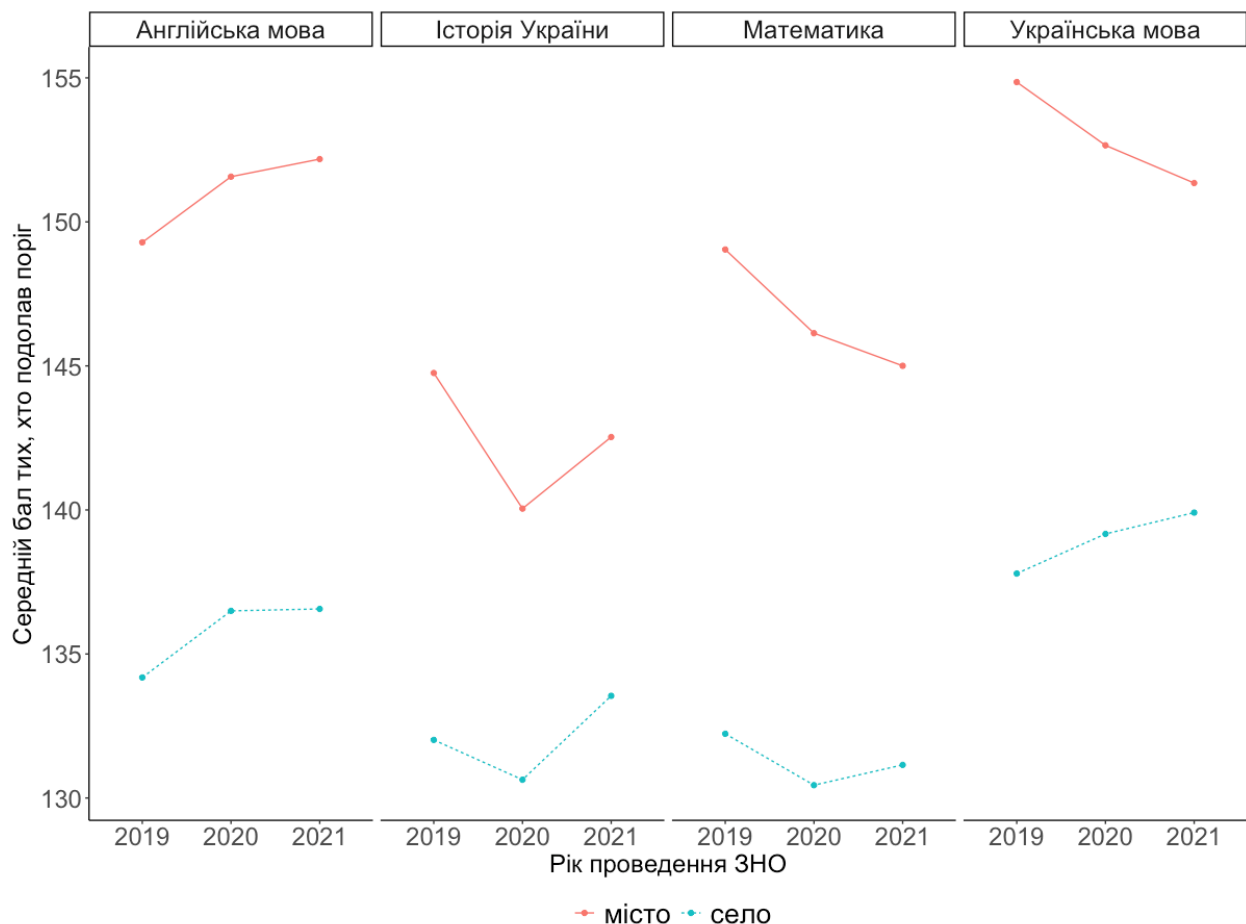
нерівності стверджують, що «найбільш серйозні форми навчальної нерівності виникають радше з регіональних відмінностей, ніж через соціальні, етнічні чи класові фактори» (Foster, 1977, ст. 218). Цей розріз свого роду є агрегатором більшості інших видів нерівності, адже проживання в певному населеному типі задіює також інші фактори, які впливають на доступ до освіти:

- Нерівність в доступі до більш якісних шкіл - в містах знаходиться більше спеціалізованих шкіл, ліцеїв та гімназій, де показники успішності вище, ніж в середніх загальноосвітніх школах, що є в сільській місцевості (Самохін & Когут, 2017; Інститут освітньої аналітики, 2021)
- Нерівність за доходом - в містах в середньому вищий соціально-економічний статус батьків (дохід та рівень освіти), що з численних досліджень є одними з основних предикторів успішності учнів (Reardon, 2011, ст. 92-93).
- Нерівний доступ до мережі - в містах вище проникнення інтернету. Хоча і в містах, і в селах майже 100% сімей з дітьми мають доступ до інтернету, фіксованого широкопasmовий інтернет є в 91% таких домогосподарств в містах і в 77% в селах (Державна служба статистики України, 2021, ст. 15-16)

Така ситуація в цілому характерна для країн, що розвиваються, і спостерігається в Грузії, Росії, Румунії, Туреччині та інших країнах і є центральним предметом політичних дискусій щодо розвитку освіти в них (Chankseliani, 2013, ст. 425).

Агрегований гірший стан справ в сільській місцевості України порівняно із містом призводить до того, що учні з сіл демонструють суттєво гірші навчальні результати, ніж їх однолітки з міст. Попередні дослідження результатів ЗНО і дані останніх років показують існування стійкого розриву в результатах між учнями сільських та міських шкіл: сільські учні як рідше долають прохідний бар'єр, так і мають гірші результати з усіх предметів – з Графіку 1 видно, що в 2019-2021 роках залежно від предмету вона становила від 9 до 17 балів.

Графік 1. Різниця в балах ЗНО за предметами між учнями з сільської та міської місцевостей



Примітка: дані за 2019-2021 роки¹. Джерело: УЦОЯО.

¹ В ЗНО-2021 році були введенні зміни для української мови і літератури та математики:

- Українська мова: з'явилася можливість скласти тільки тест з української мови, тест з української мови та літератури необхідно було скласти для обмеженого переліку спеціальностей з гуманітарним спрямуванням
- Математика: з'явилася можливість скласти спрощений стандартний тест для тих, хто не планує вступати до ЗВО на основі математики (математика необхідна була для отримання оцінки ДПА); ті, кому математика потрібна для вступу, склали повноцінний тест

З огляду на те, що в 2019 та 2020 роках можливості такого вибору не було, за 2021 рік бралися лише ті школярі, які склали ЗНО з української мови та літератури та повний тест з математики. Відповідно, це

Наявність цього розриву підтверджує міжнародне дослідження компетенцій учнів PISA, до вибірки якого Україна вперше потрапила в 2018 році - різниця між учнями з сільської місцевості та великих міст була настільки значна, що в компоненті з читання дорівнювала 2.5 рокам навчання, а з математики – 3 рокам (Мазорчук et al., 2019, ст. 80-81).

Як зазначалося вище, в дослідженнях освітніх здобутків школярів в інших країнах одним з основних пояснень нерівності є освіта та дохід батьків, для перевірки чого в Україні не було відповідних даних. Втім, опитування учасників ЗНО-2016 року виправляло цю прогалину, адже поряд із самим балами дало змогу аналізувати великий набір соціально-демографічних змінних щодо умов життя та навчання учасників тестів. Воно підтвердило вплив типу населеного пункту – відвідання міської школи саме по собі додавало 1.9 балів до тесту з української мови і 3.9 балів до тесту з математики при використанні великої кількості контрольних змінних (Самохін & Когут, 2017).

Попередні дослідження наводять такі основні причини меншої успішності школярів з сільської місцевості (Тищук & Алєканкіна, 2020):

- Малокомплектні школи – мало учнів в школі та в класі. Це веде до нестачі оточення для спілкування, що обмежує можливості розвитку дітей. Також наслідком цього є великі витрати на одного учня, які не забезпечують якісної освіти - школи мають певні фіксовані витрати на утримання і комунальні платежі, що при незначній кількості учнів часто обумовлює більші середні витрати на учнів в сільській місцевості, ніж у містах, де в школах в середньому навчається більше дітей
- Значна кількість вчителів суміщає викладання декількох предметів. Поширені випадки, коли на школу всього декілька учителів і частина предметів взагалі не викладаються
- Гірша матеріальна оснащеність - менше половини сільських шкіл мають обладнані кабінети хімії, біології, географії та іноземної мови
- Нижчий рівень підготовки і освіти вчителів, більш високий вік вчителів в сільській місцевості. Наслідком цього є нижча цифрова грамотність, вміння користуватися

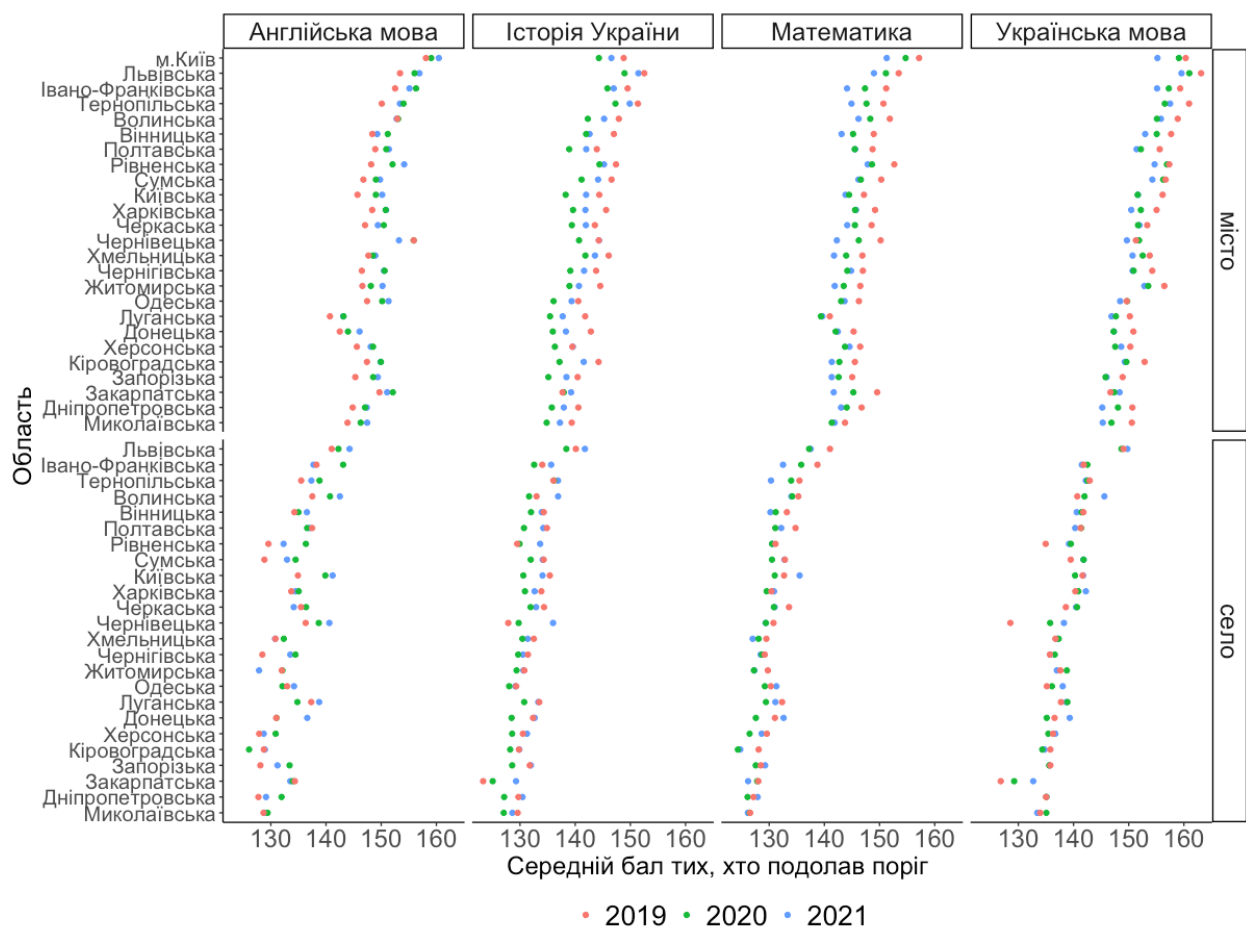
могло вплинути на порівнюваність результатів з 2019 та 2020 роками, адже, наприклад, українську мову та літературу не складало 36% від усіх зареєстрованих на ЗНО (в минулі роки цей показник становив 1-3%)

сучасними технологіями для навчання та загалом менша гнучкість при кризових явищах і необхідності швидкої адаптації до нових умов роботи

Маючи гірші умови для навчання, за даними тієї ж PISA-2018 учні з сіл більш згодні з тим, що навчатися в закладах освіти важливо, ніж їх однолітки з міст (Мазорчук et al., 2019, ст. 131). Тобто серед них спостерігається більша мотивованість (принаймні, декларативна) при гірших освітніх здобутках. Також до безпосередньо гірших навчальних результатів додається те, що учні з сільської місцевості більш схильні обирати «гірші» заклади вищої освіти, ніж вони могли б за результатами ЗНО (Nikulina, 2020, ст. 36).

При наявності таких суттєвих дисбалансів в освітніх здобутках між учнями з різних типів населених пунктів попередні дослідження не демонстрували значних дисбалансів в розрізі регіону, особливо при контролі типу населеного пункту (адже, наприклад, Захід України міг демонструвати нижчі показники через відносно вищу частку сільського населення в його структурі).

Графік 2. Результати ЗНО в розрізі регіону та типу населеного пункту



Примітка: дані за 2019-2021 роки. Джерело: УЦОЯО.

Як бачимо на Графіку 2, хоча між міськими населеними пунктами в різних областях дійсно є варіація за середнім балом ЗНО, але за 3 з 4 предметів (окрім історії України) вона непорівнювана із різницею між сільською та міською місцевостями - за кожним із основних предметів сільська місцевість в області з найвищими балами (Львівська) поступалася або була на тому ж рівні з міською місцевістю в найгірших областях.

Тобто ми можемо спостерігати, що ще до 2020 року в Україні спостерігалася суттєва нерівність між учнями з різних типів населених пунктів. Втім, останні 2 роки принесли два суттєві шоки для освітньої системи України, які з великою імовірністю поглиблюють існуючу нерівність між учнями з міст та сіл та створять значну нерівність між учнями з різних регіонів – спочатку пандемія COVID-19, а потім і повномасштабне вторгнення Росії на територію України.

Вплив Covid-19

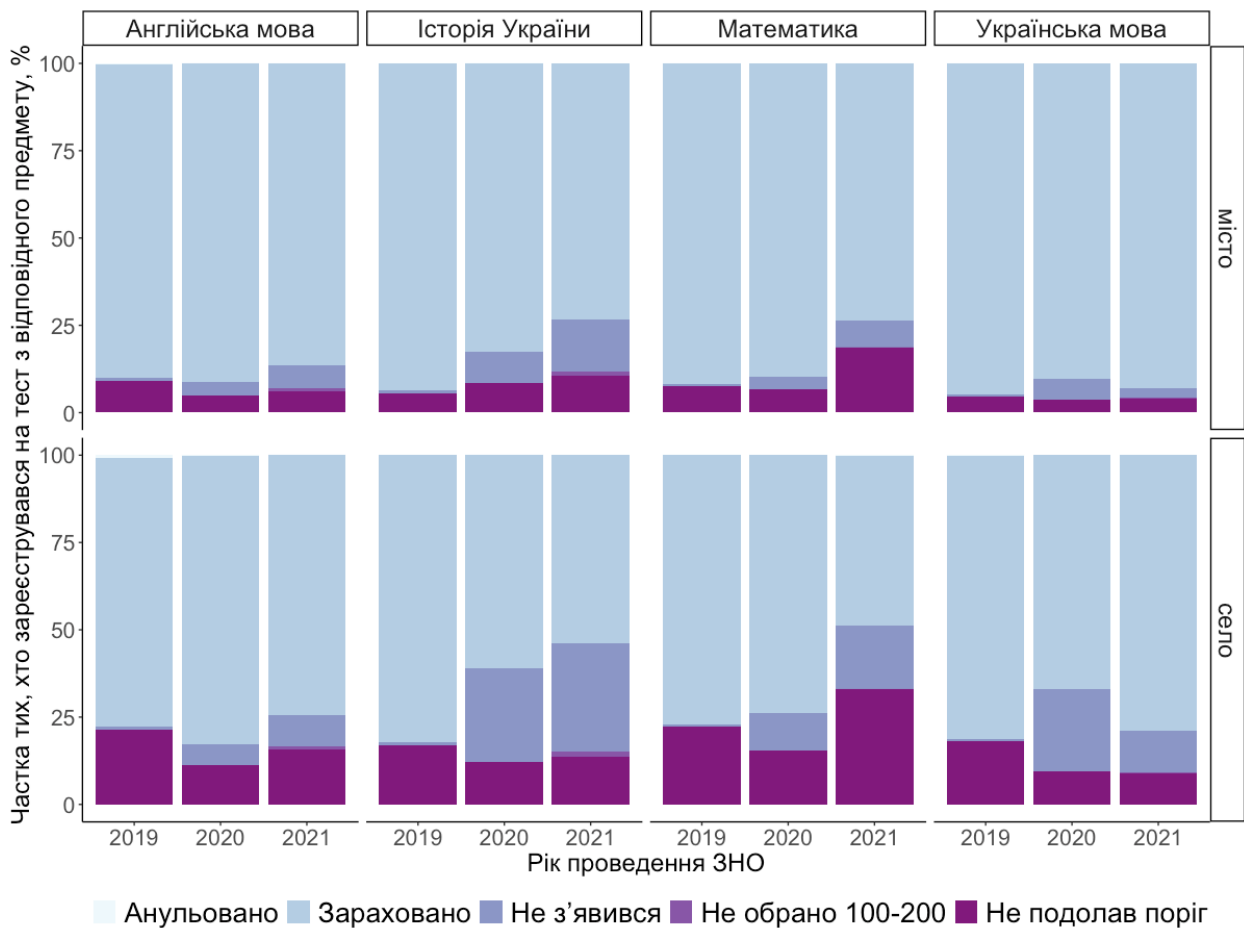
В країнах з високим доходом навіть попри їх технологічні можливості пандемія COVID-19 призвела до зростання нерівності через різкий перехід до віддаленого навчання. Світовий банк стверджує, що хоча поки дані для країн з середнім та низьким доходом обмежені, але наслідки пандемії для освіти мають бути ще більш важкими, ніж в більш розвинених країнах (Robin Donnelly et al., 2021).

В Україні також основним механізмом впливу пандемію на освітню сферу став вимушений перехід на дистанційну форму навчання. Останнє в свою чергу вимагає наявності з однієї сторони матеріально-технічних можливостей у вчителів та дітей вести освітній процес в онлайн – комп'ютери та доступ до якісного інтернету, - а з іншої – відповідних навичок в першу чергу у вчителів. Як було зазначено вище, за обома цими показниками сільська місцевість до пандемії поступалася містам.

І хоча весь масштаб впливу на освітню систему України і загальну освітню втрату ще варто буде оцінити, дані ЗНО останніх років можуть показати загальні тренди. При першому розгляді даних на Графіку 1 може скластися враження, що учні з сільської місцевості скоротили відставання від однолітків з міста за 3 з 4 основних предметів (окрім англійської мови) за 2020-2021 роки. Але погляд суто на середні значення балів в розрізі різних типів місцевості може ввести в оману без врахування розподілу учасників ЗНО за їх статусом в

контексті кожного з тестів. Насправді ж в 2020 та 2021 роках суттєво зросла частка тих, хто взагалі не з'явився на ЗНО – з 0.5-1% в 2019 році до 4-20% в 2020-2021 роках. З Графіка 3 нижче видно, що основна частка тих, хто не з'явився на ЗНО, припадала саме на сільську місцевість. Разом з цим помітно, що в 2020 зменшилася частка тих, хто не подолав прохідний поріг, з чого можна припустити, що частина випускників шкіл з сільської місцевості, які раніше зміщали середній бал тестів вниз, просто не з'явилися на пункти тестування в 2020 та 2021 роках. Тобто пандемія вплинула не тільки на середню успішність за результатами тестів.

Графік 3. Статус учнів шкіл, які зареєструвалися на відповідний предмет ЗНО



Примітка: дані за 2019-2021 роки. Джерело: УЦОЯО.

Також уявлення про прямі освітні втрати від впливу пандемії COVID-19 в Україні можуть дати дослідження, проведені в інших країнах з низьким та середнім-низьким доходом. Останні показують, що в частині країн освітні втрати майже пропорційні загальному

періоду закриття шкіл – кожен місяць закриття і, де-факто, імітації дистанційного навчання дорівнював цілому місяцю освітньої втрати (Ahlgren et al., 2022). При цьому відмічалось, що ця криза поглибила існуючі нерівності, і, зокрема, більш сильно вплинула на дітей з гіршим соціо-економічним бекграундом. **Через те, що саме в сільській місцевості в Україні соціо-економічний статус дітей гірше, то і вплив пандемії на освіту там з великою ймовірністю є сильнішим.**

Задля подолання впливу пандемії та певного вирівнювання різниці між більш та менш спроможними до дистанційного викладання вчителями МОН та Міністерством цифрової трансформації були запущені національні проекти для компенсації впливу закритих шкіл, зокрема «Всеукраїнська школа онлайн». Втім, загальний компенсаційний ефект цих проектів залишається незрозумілим.

Однак пандемія стала не останнім викликом для освітньої системи України – повномасштабне вторгнення Росії 24 лютого 2022 року поряд з екзистенційною небезпекою країні додатково поглибило існуючі проблеми в середній освіті.

Вплив повномасштабної війни з Росією

Повномасштабне вторгнення військ Росії спричинила колосальний негативний вплив на систему середньої освіти в різних вимірах. Станом на початок травня 2022 року, всередині України налічувалося близько 8 млн внутрішньо переміщених осіб, в 52% домогосподарств яких є діти у віці 5-17 років. Ще близько 5.7 млн емігрували в інші країни (станом на 3 травня), серед яких переважна більшість – це жінки з дітьми (ІОМ, 2022). Відповідно, декілька мільйонів українських школярів, значна частина з яких провела певний період часу під обстрілами у сховищах, зараз не навчаються в своїх закладах освіти.

Хоча війна є загальнонаціональним викликом і агресору протистоїть вся країна разом, її наслідки нерівномірно розподілені між різними регіонами:

- Російські війська безпосередньо вторглися на територію Луганської, Донецької, Харківської, Запорізької, Херсонської, Чернігівської, Сумської, Київської, Житомирської і Миколаївської областей. Це обумовлює відносно більший негативний вплив війни на ці області, зокрема близько 50% внутрішніх переселенців станом на початок травня є жителями східних областей України (ІОМ, 2022). Відповідно, відносно більше дітей шкільного віку евакуювалися зі східних

територій. Через це відбулося зменшення кількості дітей в школах в регіонах ведення бойових і, навпаки, переповнення шкіл в «безпечних» регіонах

- Більша частина інфраструктурних руйнувань також зосереджена в декількох областях. Так, станом на 15 травня 2022 року, 1748 закладів освіти в Україні було пошкоджено, 144 – зруйновано повністю. З них більшість – 107 зруйнованих і 902 пошкоджених - припадає на 4 східні області: Донецьку, Луганську, Харківську та Запорізьку (Освіта під загрозою, 2022)
- Окупація зачепила частину території України, на якій окупаційна адміністрація намагається відновлювати освітній процес під своїм керівництвом з російською мовою викладання (Назаренко et al., 2022). На частині територій освітній рік вже закінчився (280 шкіл і 200 тис. дітей станом на 11 травня) через інтенсивні бойові дії або евакуацію значної частини учнів
- Існує відмінність між областями у форматі поверненні до навчання та у тривалості навчальної паузи. В частині «безпечних» областей вже з 11 березня воно було поновлене в змішаному чи навіть в очному форматі, тоді як в інших відновилося лише дистанційно або було призупинене
- Війна спричинила різний вплив на психологічне здоров'я дітей залежно від регіону. Дослідження психоемоційного стану дітей з початку війни показало, що батьки з Півночі, Сходу та Півдня України значно рідше зазначали про те, що ментальний стан їх дітей є хорошим, ніж батьки із Центру та Заходу країни - 42-45% проти 67-73% (Gradus, 2022). Вищий рівень емоційного дистресу дітей з великою імовірністю веде до гірших навчальних здобутків, що додатково посилює негативний ефект від війни

Всі ці ефекти війни з великою ймовірністю призведуть до того, що **на додачу до нерівності в освітніх здобутках залежно від типу населеного пункту в Україні також з'явиться значна нерівність залежно від регіону, яка раніше була незначною порівняно із нерівністю між типами місцевості.** Як інфраструктурні руйнування, так і вимушена міграція всередині країни та за кордон будуть мати довгостроковий вплив на стан освіти в областях ведення бойових дій навіть за умови значних інтервенцій в межах процесу відбудови.

Формулювання проблеми

Навіть незначний і відносно короткотривалий вплив конфлікту може мати довгострокові наслідки на людський капітал, здоров'я і можливості на ринку праці. Нинішня ж війна з Росією не тільки несе страждання і збиток тут і зараз, а й через її масштаб, обсяги руйнувань і переміщень населення ставить під питання благополуччя декількох поколінь українців. Серед них і сьогоднішні школярі, багато з яких і до війни перебував у нерівних умовах стосовно своїх однолітків. Учні з сіл, що і до 2020 року програвали одноліткам з міст в навчальних здобутках, внаслідок пандемії та війни з великою ймовірністю збільшать своє відставання. Крім них в нерівних умовах також опиняться ті, хто проживав в областях ведення бойових дій. **І така негативна перспектива вимагає підготовки інтервенцій для виправлення нерівності в шкільній освіті між різними територіями України вже зараз, чого наразі не спостерігається в діяльності профільних державних органів.**

Попри величезні збитки і трагічність війни, післявоєнна відбудова дає можливості для перебудови освітньої системи непорівняні з мирним часом, адже в частині областей України освітню інфраструктуру треба буде створювати фактично з нуля. Відповідно, однією з цілей відбудови має бути подолання також і тих проблем, які існували до війни. **І в сфері освіти найбільш важливою проблемою є укорінена нерівність між різними територіями.**

Кейс-стаді в Афганістані, Анголі, Камбоджі, Колумбії, Косово, Руанді, Шрі-Ланці, ПАР, Південному Судані та Уганді показують приклад того, як позитивні зміни в освітній системі були запроваджені в різних ситуаціях конфлікту та пост-конфліктного відновлення (CIEP, 2009). Цей міжнародний досвід, як і досвід боротьби інших країн з впливом пандемії COVID-19, в адаптованому вигляді варто буде застосувати і в Україні.

Освіта є суспільним благом, яке має багато позитивних екстерналій. Інклюзивний і рівний доступ до неї є глобальною ціллю політики і закріплений в цілях сталого розвитку до 2030 року ООН (United Nations, 2015). Нерівність в середній освіті також призводить до недорепрезентації учнів з сільської місцевості в закладах вищої освіти, що має довготерміновий ефект як на їх персональне благополуччя, так і на українське суспільств в цілому.

АНАЛІЗ СТЕЙКХОЛДЕРІВ

Далі ми розглянемо основних стейкхолдерів політики, пов'язаної із подоланням нерівності між учнями з міськими та сільськими і більш/менш постраждалими регіонами внаслідок пандемії та війни.

Основними гравцями в виробленні цієї політики будуть **Міністерство освіти та науки України (МОН)** та **Кабінет Міністрів України**. Перше є профільним міністерством, яке опікується питанням середньої освіти, тому всі політики щодо неї неодмінно мають проходити через нього. Кабінет Міністрів в свою чергу є вищим органом виконавчої влади, який розроблятиме стратегію із післявоєнної відбудови та пріоритезуватиме виділення коштів.

МОН є головним розпорядником коштів в межах освітньої політики і визначає, яким має бути їх обсяг в межах яких бюджетних програм, пов'язаних із освітою (окрім освітніх закладів, що є підвідомчими іншим ЦОВВ). Наразі Міністерство, з огляду на заяви його представників та матеріали на сайті з початку війни, не демонструє прямої зацікавленості темою усунення нерівності в сфері освіти. Наявні проекти інтервенцій направлені в першу чергу на зменшення загальної освітньої втрати внаслідок війни без врахування існуючих нерівностей. Зокрема, це стосується проекту «Створення перехідних освітніх (catch up) програм та інструментів» (МОН, 2022). Із суміжних тем, які пов'язані із існуючим розривом в навчальних досягненнях між учнями з різних територій, МОН працює над темою покращення дистанційної освіти: проект «Цифрові девайси для освіти», тестування систем дистанційного навчання для 3.5 тис. вчителів Закарпаття, співпраця з дистанційними школами, створення освітніх хабів для ВПО. Однак ще до війни спостерігався спротив чинного міністра Сергія Шкарлета переформатуванню мережі шкіл в межах реформи децентралізації з популістичними заявами про недопущення масового закриття шкіл (що є невідворотнім у випадку малокомплектних сільських шкіл і при розбудові мережі опорних шкіл) (МОН, 2021). Тому хоча Міністерство прямо і не виражає зацікавленість проблемою нерівності, але в нього є різнонаправлене ставлення до потенційних інструментів її подолання.

Кабінет міністрів є вето-гравцем, адже він буде формувати бюджет для відбудови і навіть за умови значної залученості міжнародних партнерів України до процесу відбудови (про них – далі) саме за ним буде визначення пріоритетних напрямків розвитку. Відбудова інфраструктури озвучується як один з головних пріоритетів післявоєнної відбудови, що

означає і відбудову пошкоджених/зруйнованих шкіл. Втім, наразі нема підстав вважати, що цей орган матиме якийсь інший пріоритет, окрім відновлення фізичної інфраструктури.

Пов'язаним із Кабінетом міністрів стейкхолдером можна також назвати Національну раду з відновлення України від наслідків війни, до якого входитимуть міністр освіти та голова профільного комітету Верховної Ради, а також який матиме робочу групу з питань освіти та науки. Однак наразі не є зрозумілим формат її роботи та розподіл повноважень з існуючими ЦОВВ, які виробляють та імплементують політику в сфері освіти, тому окремо він не буду розглядатися.

Основними провайдерами фінансування для відбудови України після війни є **зовнішньополітичні партнери та донори**, зокрема ЄС, США, та міжнародні організації – МВФ, ЄБРР та Світовий Банк. Наразі йдуть переговори про обсяги та спосіб надання фінансової допомоги, до власне сутнісної її складової – що і як в першу чергу відбудовувати – поки що немає детального документу. В цілому практика минулих взаємодій із зовнішніми партнерами показує, що вони роблять ставку на надання «розумних грошей» - тобто фінансування з прив'язкою до проведення певних реформ. Наразі складно прогнозувати, наскільки велика увага буде приділена сфері освіти в контексті відбудови, втім, попередні заяви щодо впливу пандемії COVID-19 та аналітичні матеріали Світового Банку показують сприйняття освіти як важливої частини відновлення.

Світовий Банк в цьому контексті є визначальним гравцем, адже збільшення доступу до освіти як складової довгострокового розвитку є одним з пріоритетів його діяльності. Зокрема, в останньому документі Світового Банку щодо середньо- та середньострокових економічних потреб освіта неодноразово згадується як одна з важливих сфер (The World Bank, 2022). Наголошується на справедливій процедурі вступу до ЗВО для тих учнів, на яких негативно вплинула онлайн-освіта, метчніг кількості учнів та вчителів через значні переміщення населення, створення консолідованого навчального плану для 2022-2023 років з фокусом на основних матеріалах і необхідність почати розробку довгострокового плану відбудови шкіл з оптимізацією шкільної мережі, розвитку цифрової освіти. Це все подається як складова збільшення людського капіталу та захисту найбільш вразливих категорій населення. Така велика увага до освіти в такого роду документі свідчить, що освіта буде одним із пріоритетів повоєнної відбудови як мінімум для Світового Банку.

Щодо стейкхолдерів на нижчому рівні, ними є влада територіальних громад, директори шкіл та батьки школярів. **Влада громад** зацікавлена в покращенні умов життя громадян,

до чого входить надання кращих освітніх послуг, як мінімум задля переобрання на наступних виборах. Втім, не всі ініціативи з реформування освітньої сфери можуть сприйматися нею позитивно, особливо ті, що можуть призвести до зменшення освітньої субвенції або будуть викликати незадоволення громадян (наприклад, закриття малокомплектних шкіл). Вплив влади громад на освітню політику обмежений через залежність від освітньої субвенції і можливий лише через мобілізацію місцевого населення в разі здійснення непопулярних політик.

Директори шкіл з сільської місцевості та більш постраждалих регіонів, щодо яких розглядаються інтервенції в цьому дослідженні, будуть зацікавлені в політиці вирівнювання освітніх здобутків в разі надання додаткових ресурсів для її проведення (матеріальних, фінансових чи людських) та за умови відсутності необхідності кардинально змінювати усталений підхід до роботи. В той же час, більшість цієї групи все ж складатимуть директори міських шкіл та менш постраждалих регіонів, які будуть незацікавлені в політиці вирівнювання, якщо вона призводитиме до перерозподілу ресурсів від їх шкіл до таргетованих регіонів. Впливовість цього стейкхолдера доволі обмежена, адже хоч чисельність цієї групи і доволі значна, якщо розглядати її разом із вчителями (близько 450 тис.), але безпосередній вплив на прийняття рішення могла б забезпечити лише скоординована мобілізація в різних регіонах. А колективні дії освітян в Україні зазвичай обмежуються локальними страйками через невиплати зарплати.

Батьки школярів є найчисельнішою групою, зацікавлені в отриманні якомога кращої освіти своїми дітьми і мають значний вплив, адже складають значну частину електорату і невдоволення яких може конвертуватися в зниження рейтингів влади. Втім, не всі запропоновані далі політики для подолання нерівності можуть сприйматися ними позитивно. Зокрема, щодо батьків дітей з сіл чутливою темою є закриття сільських малокомплектних шкіл, адже це може сприйматися як занепад їх населеного пункту разом із небажанням довгої щоденної дороги до школи для дітей. Міські батьки в свою чергу можуть не погоджуватися із політиками, направленими на вирівнювання результатів учасників ЗНО з сільської місцевості через коригуючі коефіцієнти з посиланням на те, що це є несправедливим щодо їх дітей.

Нижче наведена таблиця, яка підсумовує аналіз кожного із стейкхолдерів за ступенем впливовості/зацікавленості.

Таблиця 1. Аналіз стейкхолдерів в контексті проблеми освітньої нерівності між різними територіями України

	МОН	Кабінет Міністрів	Зовнішньополітичні партнери/донори	Влада громад	Директори шкіл	Батьки учнів
Зацікавленість у вирішенні проблеми	+	0	++	+	+	++
Впливовість при прийнятті рішень	++	++	+	+	+	++

ЦІЛІ ПОЛІТИКИ ТА ІНДИКАТОРИ ЇЇ УСПІШНОСТІ

Основною ціллю політики, направленою на подолання нерівності в середній освіті між різними територіями України внаслідок пандемії COVID-19 та війни, є **досягнення рівності освітніх можливостей між учнями з сільської та міської місцевостей та між регіонами, які в більшій мірі постраждали від війни, і рештою областей України**. За її виконання учні з різних територій не будуть систематично відрізнятися один від одного за своїми навчальними здобутками, тобто буде ліквідований вплив географії проживання (випадковий з позиції дітей фактор, обумовлений народженням або рішенням батьків) на успішність і життєві перспективи українських школярів.

З 2008 року основним індикатором успішності в здобутті середньої освіти в Україні є ЗНО. Попри критику стандартизованих тестів з ряду різних причин (Wiliam, 2010, ст. 118), наразі вони використовуються як важлива метрика оцінки освітніх здобутків в багатьох країнах. Україна тут не виключення, адже ризики ангажованості при виставленні оцінок на державній підсумковій атестації через присутність тих самих вчителів, що навчають дітей, не давали можливості говорити про її об'єктивність. ЗНО ж в свою чергу має високу довіру як зі сторони експертної спільноти, так і батьків з дітьми («Руки Геть Від ЗНО!», 2020).

В 2018 році Україна отримала ще один інструмент для незалежної оцінки рівня освітніх здобутків школярів – міжнародне дослідження компетенцій учнів PISA, фінансоване ОЕСР. Воно, як і ЗНО, оцінює освітній рівень учнів, однак не є стандартизованим тестом, а

направлене на оцінку здобутих компетенцій, і оцінює 15-річних школярів, а не випускників середньої школи.

З огляду на сказане вище, індикаторами успішності політик по зменшенню нерівності в освітніх здобутках учнів між різними територіями України будуть прив'язані до ЗНО та PISA такі показники:

- Зменшення показника нерівності між середнім балом складання ЗНО на 10 балів між вступниками з сільської та міської місцевостей протягом 5 років
- Скорочення розриву між сільською місцевістю та великими містами до еквіваленту 1 року навчання до 2030 року за методологією PISA
- Відсутність нерівності між більш та менш постраждалими від війни регіонами за результатами ЗНО та PISA в 2025 році

ВАРІАНТИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ

При розгляді варіантів вирішення цієї проблеми варто відштовхуватися від того, що уряд в будь-якому випадку буде проводити базову відбудову освітньої інфраструктури, пошкодженої внаслідок воєнних дій. Тому запропоновані варіанти не включають її як інструмент вирішення проблеми нерівності, адже це хоч опосередковано і впливає на рівень останньої, але є загальнонаціональною політикою і складовою загального процесу відбудови.

З огляду на це, для досягнення зазначеної вище цілі і вирішення проблеми нерівності в середній освіті між учнями з різних територій варто розглянути такі варіанти рішень та інструментів їх реалізації:

1. Нічого не робити

Цей варіант не передбачає додаткових інтервенцій для усунення нерівності, що існувала раніше і з великою ймовірністю збільшиться після пандемії та війни з огляду на факти, що були наведені в розділі «Проблема».

2. Збільшення фінансування шкільної освіти на територіях з нижчим рівнем навчальних здобутків школярів

Даний варіант вирішення проблеми передбачає використання наступних інструментів політики:

- Загальні урядові витрати: розширення програми побудови опорних шкіл, як це рекомендує дослідження PISA (Мазорчук et al., 2019, ст. 86). В першу чергу необхідно буде оцінити необхідність реконструкції/відбудови тих шкіл, що постраждали або були зруйновані в результаті бойових дій. Якщо будівлі до війни належали малокомплектній школі, то такі школи варто закрити, створивши в більшому населеному пункті опорну школу та створивши автобусний маршрут з населених пунктів, де школа закрилася (також призведе до зростання витрат). Наступним етапом є впровадження опорних шкіл в сільській місцевості на всій території України, що вимагатиме суттєвого фінансування, адже станом на початок 2021/2022 навчального року в сільській місцевості було 8446 шкіл, в яких навчалось 1.2 млн учнів (Інститут освітньої аналітики, 2022)
- Зміни до законодавства, трансферти: збільшення освітньої субвенції на постраждалі регіони і зміна формули її нарахування – введення коригуючих коефіцієнтів для регіонів, чия шкільна інфраструктура більше постраждала від війни. Наразі діє система коефіцієнтів для програми «Спроможна школа для кращих результатів», плановий обсяг якої на 2022 рік складав всього 1 млрд грн з 114 млрд грн на шкільну освіту НУШ, 2021). Відповідно, її обсяг має бути розширений зі збільшенням асигнувань на сільські школи. Також має бути створена окрема бюджетна програма з фінансуванням розвитку шкіл в постраждалих від війни областях. Розуміючи обмеженість коштів на такі програми в умовах повоєнної відбудови, її фінансування може бути здійснене за рахунок часткового перерозподілу основної субвенції на середню освіту. Така практика не є новою - зміни між першим та другим читанням бюджету-2022 показують, що перерозподіл може бути доволі значним – вони були застосовані до бюджетів 744 громад (Яцковський, 2021).

В цьому випадку обов'язковим буде проведення оцінки розміщення населення і, в найближчій перспективі, перепису. Вірогідною є ситуація, що навіть після закінчення бойових дій багато учнів не повернуться до старих місць проживання, особливо в райони біля кордону з Росією, а частина взагалі залишиться в ЄС. Тому без оцінки чисельності виділення будь-яких субвенцій буде хибним.

3. Підвищення кваліфікації вчителів в сільській місцевості/постраждалих регіонах

За результатами PISA-2018, вчителі є найважливішим ресурсом (Мазорчук et al., 2019, ст. 254). В селах вчителі менш підготовлені і менш здатні адаптуватися до викликів,

пов'язаних із дистанційним навчання, яке за останні роки стало нормою. Відповідно, на додачу до базових курсів з підвищення кваліфікації, які проходять освітяни, також пропонуються такі інструменти політики:

- Регуляції: обов'язкове проходження навчальних курсів для вчителів для підвищення їх цифрових навичок та навичок дистанційного викладання. В 2021 році МОН прийняв концепцію розвитку цифрових компетентностей до 2025 року, але рамка цифрових компетентностей для освітян ще не розроблена. На сайті порталу онлайн-освіти вже функціонує тест «Цифрограм для вчителів», який оцінює рівень цифрової грамотності на основі рамки професійних компетентностей педагогічного працівника. Станом на вересень 2021 року його пройшли 75 тис. освітян (без конкретизації щодо сфери освіти та будь-яких інших даних) (Іонан, 2021) при тому, що тільки в середній освіті України працює 434 тис. викладачів. Відповідно, цей тест варто зробити обов'язковим для всіх вчителів наказом Міністерства освіти і науки. Ті вчителі, які не отримають за його результатами вище мінімального балу, мають пройти освітні курси на порталі цифрової освіти і отримати сертифікат про їх закінчення.
- Контрактування, збільшення спроможності: суттєве розширення програми Teach for Ukraine з акцентом на переміщення молодих вчителів в сільську місцевість та в більш постраждалі від війни регіони. Teach for Ukraine є частиною проекту Teach for All, який працює в понад 60 країнах і охоплює більше 20 тис. вчителів та 1 млн учнів. В Україні програма має невелике охоплення (декілька учасників щорічно) і функціонує суто за донорські кошти (вона передбачає стипендію для учителів-учасників, яка додається до основної ставки в школі) (Тищенко, 2017). З огляду на те, що однією з проблем сільської місцевості є вищий середній вік вчителів і значна кількість вчителів пенсійного віку, розширення цієї програми за рахунок державних коштів до декількох тисяч вчителів допомогло б залучити більше молодих людей в сільську місцевість.

4. Зміни в навчальній програмі для виправлення нерівності

- Збільшення спроможності: організація catch-up класів для тих дітей, які відстали від навчальної програми. Це може передбачати збільшення тривалості навчального року задля проведенням літніх шкіл для всіх учнів, які мають надолужити освітню

втрату за час пандемії та відсутності навчання або його обмежений формат під час війни (Ahlgren et al., 2022)

- Збільшення спроможності: злиття навчального плану за різні роки для пріоритезації найбільш важливого матеріалу, який був випущений за час війни та пандемії. Наразі в Україні діє спільний всеукраїнський розклад онлайн, що хоч і може допомагати проходити програму синхронно учням з різних регіонів, які повернулися до навчання в різні періоди, але так само не забезпечує диференціації в задоволенні освітніх потреб учнів з різних регіонів.
- Регуляції, збільшення спроможності: введення в базову шкільну програму курсу з психологічної реабілітації/соціоемоційної підтримки. Зокрема, до цього закликають представники програма Teach for Ukraine (Вплив війни на середню освіту, 2022). Наразі соціоемоційна підтримка обмежується розробленими МОН матеріалами на цю тему, а також Телеграм-каналом «Підтримай дитину». Натомість варто запровадити healing classrooms – соціально-емоційне інклюзивного навчання для навчання з врахуванням досвіду життя в районі бойових дій і/чи переселення. Останнє вимагатиме підготовки окремих інструкцій для вчителів та проведення навчальних сесій для останніх, досвід чого є в International Rescue Committee (IRC, n.d.)

5. Вирівнювання результатів тестів абітурієнтів з територій, що демонструють гірші освітні результати

Цей варіант вирішення проблеми нерівності в середній освіті впливає не стільки на саму середню освіту, скільки на її наслідки у вигляді нерівних показників учнів з різних територій, які далі конвертуються нерівні можливості для вступу до вищих навчальних закладів. Тобто ця інтервенція не вплине на безпосередній рівень освітніх навичок учнів з сільської місцевості та більш постраждалих від війни регіонів. Її завдання полягає в іншому – усвідомлюючи те, що за останні 2.5 роки зовнішні шоки для системи освіти нерівномірно вплинули на різних учнів і те, що навіть найбільш успішні інтервенції з підняття рівня освітніх компетенцій навряд встигнуть виправити цю ситуацію, є необхідність діяти вже найближчим часом. Наприклад, учні в сільській місцевості, що в 2019 році пішли в 9-ий клас, при випуску зараз в 2022 році до наявної раніше нерівності отримали вплив 2 років пандемії та війни. І будь-яка освітня політика зараз вже навряд чи встигне покращити їх результати. Відповідно, вирівнювання має

відбуватися вже при безпосередньому вступі у ЗВО. Це передбачатиме застосування наступних інструментів:

- Регуляції: зміна розміру сільського коефіцієнту. Він був запроваджений в 2017 році і збільшував на 2% конкурсний бал для вступників, які зареєстрованих в селі та закінчили сільську школу. Також існує підвищений сільський коефіцієнт на рівні 5% для окремого переліку спеціальностей (МОН, 2021). 2%-го коефіцієнту було недостатньо для компенсації територіальної нерівності в балах ЗНО ще до пандемії та війни, і тим більше буде недостатньо в подальших вступних кампаніях. Тому в межах цього варіанту вирішення проблеми пропонується підвищення сільського коефіцієнту до 5% від базового конкурсного балу незалежно від спеціальності.
- Регуляції: запровадження коефіцієнту для вступу для школярів з постраждалих регіонів. Як і сільський коефіцієнт, регіональний коефіцієнт також нині діє в Україні, але з одним суттєвим обмеженням – він стосується тільки тих вступників, які вступають до регіональних вишів, і становить від 1,02 до 1,04 залежно від області. Відповідно, задачею цього коефіцієнту зараз є не вирівнювання регіональної нерівності в освітніх компетенціях, що виражаються в різних середніх балах ЗНО, а зробити регіональні університети більш привабливими порівняно з університетами Києва. Натомість, замість нього рекомендується запровадити коефіцієнт для постраждалих регіонів – вступники з Донецької, Луганської, Житомирської, Сумської, Чернігівської, Київської, Миколаївської, Херсонської, Харківської та Запорізької областей отримують 5% до свого базового конкурсного балу. Сільський і регіональні коефіцієнти будуть сумуватися для абітурієнтів з сільських територій в більш постраждалих регіонах. Тобто такі вступники отримають додаткові 10% до конкурсного балу

РІШЕННЯ

Далі розглянемо реакцію та рівень зацікавленості основних стейкхолдерів щодо кожного із запропонованих вище варіантів вирішення проблеми освітньої нерівності між різними територіями України.

Нічого не робити

Цей варіант підходу до проблеми нерівності між різними територіями є доволі прийнятним для МОН, адже не вимагатиме від нього додаткових кроків і, відповідно, витрат додаткових ресурсів. Базове відновлення освітньої інфраструктури без

концептуальних змін саме по собі принесе іміджеві здобутки, головним вигодонабувачем яких буде якраз керівництво цього Міністерства. Для Кабінету Міністрів він також є прийнятним, адже при обмеженості ресурсів на дуже велику кількість проектів не вимагатиме додаткових витрат.

Інша ситуація із міжнародними партнерами, які в своїх офіційних документах вже зазначають необхідність проведення певних політик, які дозволять компенсувати вплив війни на освіту на постраждалих територіях якимось із способів, запропонованих в інших варіантах вирішення проблем (The World Bank, 2022). З огляду на те, що кошти на післявоєнну відбудову виділятимуться під проведення певних реформ, відсутність будь-яких додаткових інтервенцій зі сторони української держави навряд буде сприйнята позитивно.

Для влади територіальних громад з сіл/постраждалих територій повна відсутність інтервенцій в сфері вирівнювання освітньої нерівності (поза відбудовою освітньої інфраструктури) в короткостроковій перспективі не несе додаткових вигід чи втрат, що обумовлюватиме індиферентність до таких політик. Однак в довгостроковій перспективі нехтування держави цією ситуацією призводитиме до більшого відтоку молодого населення до міст за кращими освітніми можливостями для своїх дітей, що має викликати незадоволення збереженням статусу-кво в місцевій владі.

В той же час для директорів сільських шкіл, які не отримали від держави значної підтримки з початком пандемії COVID-19, продовження ігнорування гірших результатів їх випускників та відсутність додаткових ресурсів може викликати негативну реакцію. Втім, переважна їх більшість, в першу чергу з міст та менш постраждалих областей, не висловлюватимуть зацікавленість в зміні існуючого стану справ.

Батьки учнів в сільській місцевості та в більш постраждалих від війни регіонах можуть сприйняти бездіяльність Міністерства освіти і науки вкрай негативно, адже навіть за умови виділення коштів для відбудови шкільної інфраструктури це буде тривалим процесом. Відсутність інтервенцій тут і зараз якраз і може стати причиною негативу.

Збільшення фінансування шкільної освіти на територіях з нижчим рівнем навчальних здобутків школярів

Щодо збільшення фінансування шкільної освіти в сільській місцевості та в більш постраждалих від війни регіонах, то цей варіант також є *радіше* вигідним для МОН, адже передбачає виділення додаткових коштів для розбудови мережі опорних шкіл. Особливо з огляду на те, що в квітні 2022 року воно погодило перерозподіл залишків субвенції на суму 6 млрд грн на потреби армії (МОН, 2022). Міністерства могло б бути більш зацікавлене в проведенні цієї політики, але створення опорних шкіл вимагатиме також закриття принаймні частини малокомплектних шкіл. А як видно з попередніх заяв очільників Міністерства, зазначених в розділі «Аналіз стейкхолдерів», останнє не знаходить великої підтримки.

Основним проблемним стейкхолдером для цього варіанту вирішення проблеми є Кабінет Міністрів, який є вето-гравцем в контексті виділення коштів в рамках політики відбудови і скоріше всього буде протистояти зростанню видатків на освітню сферу як не найбільш пріоритетну в загальній архітектурі відбудови порівняно із відбудовою житла і транспортної інфраструктури.

З однієї сторони влада тих громад, де буде проводитися закриття малокомплектних шкіл для створення опорних, отримає значний шквал критики від населення. З іншої, це може компенсуватися фінансуванням в межах існуючої освітньої субвенції, яке буде перекинуто з бюджетів інших громад. Але останні, чиї бюджети постраждають від такого перерозподілу, не будуть задоволені такою політикою. І з огляду на те, що останньої групи громад буде більше суто з огляду на обмеженість території бойових дій, то загалом цей стейкхолдер буде проявляти незацікавленість в такій політиці.

Для зовнішніх партнерів/донорів України збільшення або принаймні збереження фінансування освіти як запорука збільшення людського капіталу, що є основною для довгострокового економічного зростання, є однією з основних рекомендацій і в контексті подолання впливу пандемії, і в контексті відбудови (Robin Donnelly et al., 2021). Розвиток мережі опорних шкіл також є важливим напрямком політики, що має їх підтримку (The World Bank, 2022, ст. 19). Тому і перерозподіл субвенції для більш постраждалих регіонів/сільської місцевості, і збільшення фінансування мережі опорних шкіл матимуть їх зацікавленість.

Директорам шкіл в постраждалих регіонах та в сільській місцевості, на базі яких будуть створені опорні школи або їх філії, це дасть більше ресурсів. В той же час неодмінно буде спротив директорів тих шкіл, які необхідно буде закрити, а також невдоволення

директорів з відносно менш постраждалих регіонів, з яких відбуватиметься перерозподіл освітньої субвенції на більш постраждалі області (Захід, Центр України, Одеська, Дніпропетровська та Полтавська області).

Для батьків учнів в постраждалих областях та в сільській місцевості більше фінансування в межах субвенції буде однозначним плюсом, адже дозволить більш швидко відновити інфраструктуру для навчання дітей. З іншої сторони, в частині населених пунктів школи доведеться закрити, що викличе обурення місцевих жителів. Також імовірний негатив зі сторони батьків в регіонах, де освітня субвенція буде зменшена. Однак останнє вимагає певного розуміння процесів фінансування освіти, тому направлення негативу на полісімейкерів можливе тільки при відповідній комунікації місцевої влади/директорів.

Підвищення кваліфікації вчителів в сільській місцевості/більш постраждалих регіонах

Зацікавленість МОН в цьому варіанті вирішення проблеми буде обумовлюватися обсягом державного фінансування програми Teach for Ukraine або його аналога. Адже запровадження нових форм освіти і тестів для вчителів (тести на цифрову грамотність і проходження курсів з цифрових навичок в разі їх нескладання) можуть бути негативно сприйняті останніми, і таким чином призвести до їх тиску на Міністерство. Також сама організація цієї програми разом із програмами цифрової освіти і розробкою матеріалів для вчителів збільшують обсяг роботи, яку має виконати МОН. Втім, отримання додаткових коштів для масштабування програми Teach for Ukraine разом із відновною дешевизною онлайн-матеріалів для навчання вчителів та їх легким масштабуванням мають компенсувати негативний вплив на Міністерство від впровадження цього варіанту політики і зробити його скоріше зацікавленим в її реалізації. В проектних пропозиціях для вирішення нагальних проблем української освіти МОН включило проєкт цифрових девайсів для освіти (МОН, 2022), що говорить про зацікавленість Міністерства в цифровізації в тому випадку, якщо вона дає змогу залучити додаткові ресурси.

Але, як і у випадку зі збільшеннями фінансування для депривованих територій, проблеми можуть виникнути із Кабміном, адже масштабна програма Teach for Ukraine потребуватиме значного фінансування, що за наявності багатьох напрямів відбудови зменшує зацікавленість такою політикою. Навіть якщо середні місячні витрати на молодого вчителя в межах неї складатимуть 15 тис. грн, а їх підготовка та адміністрування становитимуть 10% від витрат на вчителів, то 10 000 вчителів (дещо більше 2% кількості

освітян) будуть коштувати бюджету близько 2 млрд грн на рік. Додаткові витрати нестиме і програма із навчання вчителів цифровим навичкам. Втім, зменшити витрати може залучення до цих проектів не тільки міжнародних донорів та держави-партнерів, а й приватних компаній – Google погодився виділити 43 тис. ноутбуків для українських вчителів, а також провести онлайн-навчання для них та надати в безоплатне користування деякими функціями Workspace for Education(Орлова, 2022).

Для зовнішніх донорів, зокрема міжнародних організації, підвищення професійного рівня вчителів в депривованих регіонах є одним із базових варіантів вирішення проблеми освітньої нерівності. Як зазначалося в звіті PISA-2018, кваліфікація вчителів є важливим предиктором рівня освітніх здобутків учнів (Мазорчук et al., 2019, ст. 156). З огляду на те, що результати PISA є важливим інструментом для вироблення освітньої політики в країнах ОЕСР, цей напрямок в рамках повоєнних реформ матиме підтримку донорів.

Для керівництва громад така політики не нестиме якихось ризиків. Плюсом можуть бути прибуття нових молодих і освічених людей в їх громадах – учасників Teach for Ukraine. І хоча їх кількість на рівні окремої громади буде незначною, учасниками таких проектів зазвичай стають соціально активні люди, що поза самим викладанням можуть додатково позитивно впливати на життя сільських громад і населених пунктів в постраждалих регіонах через організацію місцевих ініціатив.

Директори шкіл виграють від підвищення кваліфікації вчителів, адже вона з великою імовірністю проводитиметься централізовано МОН та управліннями освіти і не вимагатиме інвестицій додаткових ресурсів школи. Плюсом також будуть молоді вчителі з Teach for Ukraine, які зможуть закрити вакансії, на які не вдавалося когось залучити довгий час (і також в основному за рахунок зовнішнього фінансування).

Батьки учнів також виграють від такої політики, адже більш фахові в дистанційній освіті викладачі позитивно вплинуть на рівень опанування освітніх компетенцій їх дітьми. Те ж саме стосується і викладачів Teach for Ukraine.

Зміни в навчальній програмі для виправлення нерівності

Зміни в навчальній програмі лише для частини учнів покладуть додаткове робоче навантаження на МОН та навряд чи передбачатимуть виділення значних обсягів додаткового фінансування. Воно може бути виділене хіба що на catch-up класи, але організація останніх більшою мірою покладатиметься на самі школи. При необхідності їх

проведення для сотень тисяч і навіть мільйонів школярів з диференційованим підходом в залежності від розміру освітньої втрати від пандемії та війни вони вимагатимуть проведення суттєвої роботи з підготовки матеріалів, яка ляже на МОН. Це ж стосується і проведення попереднього тестування для визначення обсягу та формату відставання від програми кожного окремого учня. Відповідно, Міністерство не демонструватиме значної зацікавленості, але й не протистоятиме такій політиці.

Якщо catch-up класи будуть в першу чергу відповідальністю самих шкіл з організаційним супровідом МОН, це не вимагатиме значних додаткових витрат бюджету на цю політику. Вірогідно, певний перерозподіл бюджету все ж треба буде зробити, але його обсяги будуть суттєво менші порівняно з попередніми двома варіантами рішення і не спричинять спротиву Кабінету Міністрів.

Зовнішні донори і партнери України часто рекомендують catch-up класи і «злитий» навчальний план (consolidated curriculum) як інструменти пост-конфліктної відбудови в сфері освіти, що допоможуть швидко зменшити розмір освітньої втрати (The World Bank, 2022). Відповідно, вони будуть дуже зацікавлені в проведенні такої політики.

Директори шкіл стикнуть одразу з декількома викликами як наслідок цієї політики, що зумовить негативне ставлення до неї:

- Хоча нова програма зі злиттям курсів і вибором основного матеріалу і буде відповідальністю МОН, її освоєння і імплементація вимагатиме додаткової роботи разом з вчителями, але не передбачатиме виділення додаткових коштів
- Вчителі також можуть висловлювати невдоволення через необхідність додаткової роботи в літній період для проведення літніх шкіл/catch-up класів. Останні також вимагатимуть додаткового організаційного навантаження
- Значна частина директорів неодмінно стикнуться з нестачею викладачів, які могли б взяти відповідальність за курс психологічної реабілітації (навіть якщо якась його частина проходитиме онлайн)

Батьки учнів в цілому мають позитивно сприйняти політику із змін в навчальній програмі, адже вона дозволить приділити загалом більше уваги до школярів, що понесли освітню втрату, та більше індивідуальної уваги до потреб конкретних учнів.

Вирівнювання результатів тестів абітурієнтів з територій, що демонструють гірші освітні результати

З точки зору більшості стейкхолдерів такий варіант рішення проблеми з нерівністю в середній освіті є найбільш контроверсійним. Також він єдиний спрямований не на подолання розриву в рівні опанування освітніх навичок між дітьми з різних територій, а на виправлення нерівності в результатах, до якої призводить цей розрив.

МОН з великою імовірністю сприйме його негативно через необхідність розробки системи коефіцієнтів, яка варіюватиметься залежно від регіону та типу населеного пункту. Також Міністерство скоріше всього побоюватиметься негативної реакції зі сторони батьків дітей з міст та регіонів, що відносно менше постраждали від війни.

Останнє також може бути причиною незацікавленості Кабінету Міністрів в проведенні такої політики, хоча базово вона не вимагає перерозподілів в бюджеті, і з цієї точки зору він не мав би чинити перепон в її впровадженні.

Для зовнішньополітичних партнерів України така політика не стане чимось незвичним з огляду на поширену практику вирівнювання результатів з огляду на укоріненні нерівності в ряді країн (Moses & Jenkins, 2017). В той же час, основні пріоритети розвитку освітньої сфери в рамках відбудови, намічені в документах Світового Банку, не передбачають подібної політики вирівнювання, що говорить про відсутність зацікавленості в її проведенні.

Для керівництва громад ця політика також не несе ні особливих ризиків, ні вигід, адже стосується суто механізмів формування рейтингових списків під час вступної кампанії. Тому воно не буде мати великої зацікавленості в її проведенні. Тією ж самою логікою, імовірно, користуватимуться й директори шкіл, адже інтервенції в межах цієї політики не зачіпають учнів під час їх навчання в школі.

Найбільш негативну реакцію варіант з коригуючими коефіцієнтами викличе в батьків. Батьківська спільнота дуже різко реагує на політики, які на її думку є несправедливими щодо дітей, про що свідчить реакція на рішення Верховної Ради про спрощення процедури вступу для мешканців тимчасово окупованих територій на початку липня 2020 року. Попри відносно незначні зміни до існуючої процедури, це рішення викликало хвилю обурення в соцмережах з поширенням ряду фейків (Лукашова, 2019). Пропонована ж політика з коригуванням коефіцієнтів та їх збільшенням для дітей з сільських та більш постраждалих від війни територій через масштаб її впливу неодмінно викличе негатив в частини батьків з міст та менш постраждалих регіонів. Позитивна реакція батьків з депривованої місцевості навряд зможе компенсувати загальний негатив.

Таблиця 2. Аналіз стейкхолдерів в контексті кожного із варіантів вирішення проблеми						
	МОН	Кабінет Міністрів	Зовнішньополітичні партнери/донори	Влада громад	Директори шкіл	Батьки учнів
Нічого не робити	+1	0	-1	-1	-1	-2
Збільшення фінансування шкільної освіти на територіях з нижчим рівнем навчальних здобутків школярів	+1	-1	+2	-1	0	+1
Підвищення кваліфікації вчителів в сільській місцевості/постраждалих регіонах	+1	-1	+2	+1	+1	+1
Зміни в навчальній програмі для виправлення нерівності	0	0	+2	0	-2	+1
Вирівнювання результатів тестів абітурієнтів з територій, що демонструють гірші освітні результати	-2	-1	0	0	0	-2

З огляду на все зазначене вище, найбільш прийнятним варіантом політики з виправлення нерівності в середній освіті між різними територіями є **підвищення кваліфікації вчителів в сільській місцевості/постраждалих регіонах**. Як і варіант зі збільшеннями фінансування шкільної освіти на територіях з нижчим рівнем навчальних здобутків, він має певну незацікавленість зі сторони Кабінету Міністрів – основного вето-гравця. В той же час як МОН – основний державний орган і розпорядник коштів в сфері освіти – скоріше зацікавлений в обох варіантах. Втім, решта стейкхолдерів, імовірно, більш позитивно ставитимуться саме до політики підвищення компетентностей викладачів шляхом навчання цифровим навичкам та розширення програми Teach for Ukraine.

Слід також зазначати, що будь-який варіант вирішення проблему потребуватиме дослідження того, скільки учнів і вчителів будуть навчатися/викладати в новому навчальному році, в яких умовах вони знаходитимуться і яка частина з них та куди саме

планує повертатися з-за кордону (внаслідок бойових дій вже є перенасичення шкіл в західних областях і нестача дітей в східних). На цьому наголошує значна частина представників експертного середовища в сфері освіти (Вплив війни на середню освіту, 2022), адже без валідних даних будь-яка інтервенція для подолання наслідків пандемії та війни буде малоефективною.

ВИКЛИКИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

В контексті викликів імплементації політики з підвищення кваліфікації вчителів варто розрізняти зовнішні та внутрішні виклики. Зовнішні безпосередньо не обумовлені позицією і діяльністю стейкхолдерів і мають сприйматися як факт реальності, який варто враховувати при здійсненні запропонованої політики. В той же час внутрішні безпосередньо пов'язані із ставленням стейкхолдерів до проведення політики, їх цінностями та діяльністю.

Зовнішні виклики імплементації

Наразі основним викликом в імплементації будь-якого із запропонованих варіантів рішення проблеми освітньої нерівності між різними територіями України є **продовження бойових дій з Росією**. Останні окрім локалізації в кількох областях включно з постійними ракетними обстрілами решти підбивають можливість комплексного реформатування системи освіти України. Відповідно, старт відбудови, в тому числі і освітньої системи, і її формат цілком будуть визначатися перебігом війни і позиціями, на яких буде заключений договір про припинення вогню в якомусь форматі.

Пов'язаною із невизначеністю щодо закінчення війни є **проблема потенційного неповернення значної частини дітей з-за кордону** внаслідок затягнення бойових дій. Наразі незрозумілою є навіть загальна кількість дітей, які підуть у школи в Україні 1 вересня цього року, не кажучи вже про їх територіальний розподіл. Міністр освіти Сергій Шкарлет повідомив, що станом на 20 травня з України виїхали 672 тис. учнів та 26 тис. вчителів (НУШ, 2022). Однак з огляду на те, що більшу частину з 5.7 млн людей, що виїхали з України з початку війни, становили жінки з дітьми, ця цифра здається суттєво заниженою. Така невизначеність суттєво ускладнює планування будь-яких інтервенцій в сфері середньої освіти, особливо тих, що потребують перерозподілу чи додаткового фінансування з державного бюджету – кошти можуть бути неефективно використані на територіях, де буде нестача дітей порівняно із довоєнним станом.

Загальною проблемою є також **потенційна непершочерговість сфери освіти** в найближчий час з огляду на множинність цілей відбудови і обмеженість її фінансування. Навіть за умови того, що Україні будуть надані кошти в обсязі, достатньому для відбудови (через пільгові запозичення, гранти та продаж російських активів) основний пріоритетом буде відновлення ключової інфраструктури та житлового фонду. З огляду на проект «Росія заплатить», втрати від пошкоджень житла, доріг і мостів, залізничної інфраструктури і закладів охорони здоров'я станом на 19 травня 2022 року перевищують 70 млрд. доларів, тоді як на заклади середньої та вищої освіти припадає 1.4 млрд (KSE Institute, 2022). Відповідно, це зменшує вірогідність виділення значних коштів на додаткові програми в освітній політиці, через що частина інструментів запропонованого вирішення проблеми не зможе бути реалізована. В першу чергу це стосується масштабування проекту Teach for Ukraine.

Пов'язаним з попереднім є виклик у вигляді **загальної нестачі коштів для відбудови**, не говорячи вже про додаткові програми для сфери освіти. Той же проект «Росія заплатить» оцінює суто інфраструктурні збитки в 97.4 млрд грн станом на 19 травня 2022 року, які за тиждень зросли на 3.1 млрд доларів. Тому навіть при зниженні середньотижневих збитків внаслідок локалізації воєнних дій, тільки до кінця літа ця сума може зрости на декілька десятків мільярдів доларів. Зі сторони надавачів зовнішньої допомоги наразі спостерігається лише мобілізація коштів на покриття нинішніх потреб фінансування бюджету України, конкретних кроків щодо шляхів фінансування відбудови поки що немає. Великим є сподівання на конфіскацію активів російського Центробанку на більше 300 млрд разом з активами олігархів, але для цього потрібно розробити спеціальну процедуру, якої немає і яка має бути підтримана урядами країн ЄС, що обережно ставляться до змін в кримінальному законодавстві (Guarascio & Strupczewski, 2022).

Попри суттєве зменшення уваги до COVID-19 з початку повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року, **нова хвиля пандемії COVID-19** продовжує залишатися зовнішньою загрозою для політики підвищення кваліфікації вчителів - програма Teach for Ukraine за державний кошт буде найбільш ефективною за умови проведення навчання офлайн. До якомога скорішого повернення учнів до шкіл закликає і Світовий банк, вважаючи це першочерговим пріоритетом у відбудові сфери освіти після війни (The World Bank, 2022). Однак нові штами COVID-19 з високим рівнем контагіозності можуть призвести до нового закриття шкіл і, відповідно, до продовження накопичення освітньої втрати. Зокрема, новий варіант штаму Омікрон призвів до значного зростання захворюваності в Південній

Африці навіть попри те, що 97% населення там мають антигени через попередню вакцинацію чи хворобу (Sguazzin, 2021).

Внутрішні виклики імплементації

Серед внутрішніх викликів для реалізації політики підвищення кваліфікації вчителів для компенсації втрат, викликаних пандемією та війною, основним є **нинішній підхід до розробки політик політичним лідерством керівників освітніх інституцій**. Наразі ми спостерігаємо непослідовну та популістичну політику зі сторони Міністерства освіти і науки в частині відміни зовнішнього незалежного оцінювання, коли на початках навіть не було запропоновано альтернативу, сумнівні заяви щодо вчителів на окупованих територіях, залежність від позиції частини консервативно налаштованих ректорів університетів. Відповідно, реалізація доволі складної політики з подолання освітньої нерівності між різними територіями України може стикнутися з банальною непрофесійністю керівництв профільних органів, і тому може бути проваленою.

З цим пов'язаний виклик у вигляді **невизначеність подальшої долі ЗНО**, результати якого є одним із основних індикаторів успішності запропонованої політики. В 2022 році його змінить мультипредметний тест, що вже зробить результати непорівнюваними з минулими роками і ускладнить оцінку ефективності будь-яких політик. Для частини спеціальностей на контактну форму підставою для вступу будуть лише співбесіда та/або мотиваційний лист, що створює значні корупційні ризики. Найоптимальнішим варіантом було б повернення до звичного формату тестування в 2023 році, але діяльність МОН протягом березня 2022 року дає приводу для сумнівів в цьому.

Не сприяє ефективній реалізації будь-якої інтервенції і **нестача надійних статистичних даних про сферу середньої освіти**, стан та потреби учнів і вчителів. Освітні експерти вважають відсутність моніторингу та досліджень великим ризиком, адже це може призвести до витрати значних коштів на заходи, що були ефективними в інших країнах, але не підійшли нам (Вплив війни на середню освіту, 2022).

Навіть якщо МОН вдасться зібрати необхідні дані для визначення необхідної кількості вчителів в кожній з областей з огляду на міграційні зміни, проблемою для реалізації запропонованої політики, а саме компоненту з масштабуванням програми Teach for Ukraine, може стати **нестача молодих кваліфікованих людей для реалізації програми в значному обсязі**. Наразі ті люди, які беруть участь в проекті, проходять декілька етапів

відбору з подальшою підготовкою і є доволі високомотивованими. В той же час при масштабуванні програми до декількох тисяч людей може банально не вистачити такої кількості відповідних кандидатів. Навіть при доволі суттєвому розмірі стипендії бажаючих переїхати з міста в сільську місцевість може бути не так багато як через вищі потенційні доходи в місті, так і ряд інших факторів – відносно гірші умови життя в сільській місцевості порівняно з містами, менше можливостей для дозвілля, відсутність звичного кола спілкування і т.п. Для більш постраждалих регіонів суттєвою перепорою для рекрутингу вчителів може стати близькість до Росії і безпекові міркування. В такій ситуації доведеться знижувати планку вимог до кандидатів, що негативно позначиться на успіху програми в цілому. Особливою проблемою в цьому контексті також є не лише рекрут достатньої кількості самих вчителів-учасників програми, а й їх тренерів та адміністративного персоналу з відповідними навичками.

Інший компонент політики з підвищення кваліфікації вчителів – обов'язкове тестування їх цифрової грамотності – в якості основного виклику може мати **загальний спротив поглибленню цифровізації сфери освіти зі сторони частини педагогічних працівників**. Він обумовлюватиме складність дотримання балансу між, з однієї сторони, ефективністю в покращенні цифрових компетентностей освітян, а з іншої – з контролем чесності його проходження. Так, обов'язковою умовою самого тестування і проходження курсів в разі нескладання тесту можна зробити увімкнуту камеру протягом всього часу проходження тестів. Втім, такий контроль може призвести до невдоволення вчителів і навіть до їх відтоку, якщо мова йде про вчителів пенсійного віку, для яких тест на цифрову грамотність буде відносно важчим, ніж для більш молодих колег. Таких відносно більше в сільській місцевості, тому якщо подібна ситуація буде масовою, то це матиме навпаки негативний ефект в першу чергу на сільську місцевість.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Ahlgren, E., Azevedo, J. P., Bergmann, J., Brossard, M., & Chang, G. C. (2022, January 16). What impact has the COVID-19 pandemic had on education? | World Economic Forum. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2022/01/global-education-crisis-children-students-covid19/>
- Chankseliani, M. (2013). Rural disadvantage in Georgian higher education admissions: A mixed-methods study. *Comparative Education Review*, 57(3 SUPPL), 424–456. <https://doi.org/10.1086/670739>
- Foster, P. (1977). Education and Social Differentiation in Less Developed Countries on JSTOR. *Comparative Education Review*, 21(2/3), 211–229. <http://www.jstor.org/stable/1187658>
- Guarascio, F., & Strupczewski, J. (2022, May 24). EU proposes to make seizing assets easier, including of sanctioned oligarchs . Reuters. <https://www.reuters.com/world/europe/eu-proposes-make-seizing-assets-easier-including-sanctioned-oligarchs-document-2022-05-24/>
- IOM. (2022). UKRAINE INTERNAL DISPLACEMENT REPORT. <https://displacement.iom.int/reports/ukraine-internal-displacement-report-general-population-survey-round-4-29-april-3-may-2022>
- IRC UK's Healing Classrooms | International Rescue Committee (IRC). (n.d.). Retrieved May 27, 2022, from <https://www.rescue-uk.org/irc-uks-healing-classrooms#what-is-a-healing-classroom>
- KSE Institute. (2022, May 19). За останній тиждень сума завданих інфраструктурі України збитків в ході війни зросла на \$3.1 млрд – Kyiv School of Economics. <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/za-ostanniy-tizhden-suma-zavdanih-infrastrukturi-ukrayini-zbitkiv-v-hodi-viyni-zrosla-na-3-1-mlrd/>
- LIEP, U. (2009). Opportunities for change Education innovation and reform during and after conflict. www.iiep.unesco.org
- Moses, M. S., & Jenkins, L. D. (2017, August 8). Affirmative action around the world. *The Conversation*. <https://theconversation.com/affirmative-action-around-the-world-82190>

Nikulina, O. (2020). Stratification in the Access to Higher Education in Ukraine: Quantitative Analysis and Implications for Educational Policies [Central European University]. https://www.etd.ceu.edu/2020/nikulina_olena.pdf

Reardon, S. F. (2011). The widening academic achievement gap between the rich and the poor: new evidence and possible explanations. In G. J. Duncan & R. J. Murnane (Eds.), *Whither Opportunity?: Rising Inequality, Schools, and Children's Life Chances* (pp. 92–93). Russell Sage Foundation.

Robin Donnelly, Harry A. Patrinos, & James Gresham. (2021, April 2). The Impact of COVID-19 on Education – Recommendations and Opportunities for Ukraine. <https://www.worldbank.org/en/news/opinion/2021/04/02/the-impact-of-covid-19-on-education-recommendations-and-opportunities-for-ukraine>

Sguazzin, A. (2021, May 30). New Omicron variants are so infectious that South Africa had a 5th wave even though 97% had antibody protection. *Fortune*. <https://fortune.com/2022/05/30/new-omicron-variants-infectious-south-africa-fifth-wave-even-though-97-percent-population-antibody-protection/>

The World Bank. (2019). Дослідження сфери освіти в Україні: до більшої результативності, справедливості та ефективності. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/790931568661644788/pdf/Overview.pdf>

The World Bank. (2022). Relief, Recovery and Resilient Reconstruction: Supporting Ukraine's Immediate and Medium-Term Economic Needs. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099608405122216371/pdf/IDU08c704e400de7a048930b8330494a329ab3ca.pdf>

United Nations, D. of E. and S. A. (n.d.). Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all. Retrieved May 24, 2022, from <https://sdgs.un.org/goals/goal4>

William, D. (2010). Standardized Testing and School Accountability. *Publication Cover Educational Psychologist*, 45(2), 107–122. <https://doi.org/10.1080/00461521003703060>

Вплив війни на середню освіту в Україні: виклики та перспективи. (2022, May 24). Cedos. <https://cedos.org.ua/events/vplyv-vijny-na-osvitu-v-ukrayini-vyklyky-ta-perspektyvy/>

Державна служба статистики України. (2021). ДОСТУП ДОМОГОСПОДАРСТВ УКРАЇНИ ДО ІНТЕРНЕТУ у 2020 році.

Зведений звіт закладів загальної середньої освіти на початок 2021/2022 навчального року. (2022).

Іонан, В. (2021, September 21). Як учителям підвищити цифрові компетентності . Нова Українська Школа. <https://nus.org.ua/view/yak-uchytelyam-pidvyshhyty-tsyfrovi-kompetentnosti/>

Коментар Міністра Сергія Шкарлета щодо переведення учнів до 10-11 класів. (2022, February 1). Міністерство Освіти і Науки України. <https://mon.gov.ua/ua/news/komentar-ministra-sergiya-shkarleta-shodo-perevedennya-uchniv-do-10-11-klasiv>

Лукашова, С. (2019, July 13). Квоти на вступ для мешканців тимчасово окупованих територій: зрада чи перемога . Українська Правда. <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/07/13/7259101/>

Мазорчук, М., Вакуленко, Т., Терещенко, В., Бичко, Г., Шумова, К., Раков, С., & Горох, В. (2019). Національний звіт за результатами міжнародного дослідження якості освіти PISA-2018.

Михайлишина, Д. (2018). Доля випускника. Які фактори впливають на результати ЗНО. <https://voxukraine.org/longreads/zno/index.html>

Міністерство освіти і науки України. (2021, June 10). Вступ-2021: Відеороз'яснення для вступників та їхніх батьків | Міністерство освіти і науки України. <https://mon.gov.ua/ua/news/vstup-2021-videoroznyasnennya-dlya-vstupnikov-ta-yihnih-batkiv>

МОН презентувало проєктні пропозиції для вирішення нагальних проблем української освіти у воєнний та післявоєнний періоди | Міністерство освіти і науки України. (2022, May 9). Міністерство Освіти Та Науки. <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-prezentovalo-proyektni-propoziciyi-dlya-virishennya-nagalnih-problem-ukrayinskoyi-osviti-u-voeyennij-ta-pislyavoyennij-periodi>

Назаренко, Ю., Когут, І., & Жерьобкіна, Т. (2022, May 2). Освіта на окупованих територіях України (24 лютого — 30 квітня 2022) | Cedoss. CEDOS.

<https://cedos.org.ua/researches/osvita-na-okupovanyh-terytoriyah-ukrayiny-24-lyutogo-30-kvitnya-2022/>

Нова українська школа. (2021, December 8). Бюджет 2022 на середню освіту. Інфографіка. <https://nus.org.ua/articles/byudzhhet-2022-na-serednyu-osvitu-infografika/>

Орлова, В. (2022, May 24). Google надасть тисячі ноутбуків українським вчителям. УНІАН. <https://www.unian.ua/society/ukrajinski-vchiteli-otrimayut-noutbuki-vid-google-novini-ukrajini-11839545.html>

Освіта під загрозою. (2022). МОН. <https://saveschools.in.ua/>

«Руки геть від ЗНО!», – скандують абітурієнти. «Демініціативи» їх у цьому підтримують - Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. (2020, June 16). Фонд Демократичні Ініціативи Імені Ілька Кучеріва. https://dif.org.ua/article/ruki-get-vid-zno-skanduyut-abiturienti-deminitciatiivi-ikh-u-tsomu-pidtrimuyut_3

Самохін, І. (2016, October 31). Нерівність навчальних досягнень в українських школах за результатами ЗНО-2016 . CEDOS. <https://cedos.org.ua/researches/nerivnist-navchalnykh-dosiahnen-v-ukrainskykh-shkolakh-za-rezultatamy-zno-2016/>

Самохін, І., & Когут, І. (2017, January 17). Соціально-економічні фактори у нерівності результатів навчання у середній школі. CEDOS. <https://cedos.org.ua/researches/sotsialno-ekonomichni-factory-u-nerivnosti-rezultativ-navchannia-u-serednii-shkoli/>

Скільки учнів і вчителів зараз за кордоном – у МОН озвучили цифри. (2022, May 27). Нова Українська Школа. <https://nus.org.ua/news/skilky-uchniv-i-vchyteliv-zaraz-za-kordonom-u-mon-ozvuchyly-tsyfry/>

Тищенко, К. (2017, February 14). Педагоги “з народу”. Як викладати в школі, не будучи вчителем. Українська Правда _Життя. <http://life.pravda.com.ua/society/2017/02/14/222590/>

Тищук, Т., & Алєканкіна, К. (2020, May 22). (НЕ) рівні можливості. Аналіз результатів ЗНО в містах та селах . VoxUkraine. <https://voxukraine.org/mi-buli-na-seli-shho-pokazali-rezultati-zno/>

Уряд ухвалив зміни щодо використання залишків субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам . (2022, March 28). Міністерство Освіти і Науки України.

<https://mon.gov.ua/ua/news/uryad-uhvaliv-zmini-shodo-vikoristannya-zalishkiv-subvencij-z-derzhavnogo-byudzhetu-miscevim-byudzhetam>

Яцковський, С. (2021, December 9). Бюджет на освіту-2022 або зміна правил гри під час гри. Децентралізація. <https://decentralization.gov.ua/news/14356>