

Jan Herczyński  
“Support to Decentralization in Ukraine”  
SKL International, Kiev  
(+48) 501 048 500, [jan@herczynski.eu](mailto:jan@herczynski.eu)

SN 122

## Законодавча база освітньої статистики в Україні

1. Поточна система статистики освіти в Україні .....	2
2. Принципи нової статистичної системи.....	4
3. Пропонована структура законодавства про освітню статистику .....	6
4. Наступні кроки .....	7
Додаток А. Блок-схеми, що відображають звітність та агрегування статистичних форм.....	8
Додаток Б. Перелік правових актів .....	10

Наявність повної, достовірної інформації про освітню систему є необхідною умовою розробки та впровадження освітньої політики на основі фактичних даних у кожній країні. У децентралізованій системі освіти ця потреба стає більш гострою, оскільки усунення або послаблення так званої *вертикалі*, тобто ієрархічної структури управління та звітності, що розповсюджується від Міністерства освіти і науки (МОН), через обласні та місцеві управління освіти, аж до окремих шкіл, ускладнює збір інформації та управління системою. Натомість країни покладаються на національні освітні бази даних, так звані інформаційні системи управління освітою (EMIS).

Українські реформатори добре усвідомлювали цю проблему, і з початку процесу децентралізації у 2015 р. доклали зусиль для створення національної електронної бази даних освітньої статистики. У цій діяльності МОН підтримав шведсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (ПДУ). Система EMIS-типу ІТС "DICO" була впроваджена в 2016 році. Більш сучасна система АІКОМ була розроблена в 2020 році, але досі не впроваджена (більш детальна історія впровадження систем EMIS-типу в Україні розглядається в аналітичній записці 120). Очікується, що значно оновлена система АІКОМ стане доступною для тестування, пілотного впровадження та потім національного запуску через деякий час у 2021 році.

Сьогодні освітня статистика в Україні базується на безлічі первинних та зведених статистичних формах, які подаються школами та різними рівнями місцевої влади (див. розділ 1, додаток А). Статистичні форми визначені у багатьох різних постановках, прийнятих у різний час є не завжди взаємосумісними (див. додаток Б). Для повного використання можливостей нового АІКОМ пропонується замінити цю досить хаотичну систему на значно простішу. Множинні статистичні форми слід замінити простими реєстрами шкіл, вчителів та учнів у національній електронній базі даних (розділ 2). Так само законодавча база освітньої статистики повинна стати набагато

простішою (розділ 3). Без такої реформи АІКОМ залишатиметься, як і досі залишається система ДІСО, просто оцифровуванням існуючих старомодних статистичних форм (див. розділ 1), а його всі можливості та здатність до гнучкості не використовуватимуться на практиці. З цієї причини нова освітня інформаційна система повинна впроваджуватися разом із новою законодавчою базою. Фахівці ПДУ можуть працювати разом із фахівцями МОН у цьому напрямку.

Метою даної аналітичної записки №122 є обговорення стратегічних питань створення законодавчої бази сучасної електронної системи освітньої статистики в Україні. Ми розглядаємо сучасну систему освітньої статистики та вказуємо на її обмеження (розділ 1), пропонуємо основні принципи, на яких повинна будуватися нова законодавча система (розділ 2), та формуємо конкретні пропозиції щодо необхідних правових актів та їх змісту (розділ 3). В останньому розділі обговорюються наступні кроки, які має зробити МОН.

Нинішня записка є продовженням технічної співпраці МОН та ПДУ щодо освітньої статистики в Україні. Проблеми впровадження електронних баз даних EMIS-типу були предметом численних аналітичних записок, підготовлених фахівцями ПДУ та переданих МОН. За останній час це були SN 90 (лютий 2018 р.), SN 107 (грудень 2018 р.), SN 114 (жовтень 2019 р.) та SN 120 (грудень 2020 р.). Загальний огляд системи освітньої статистики проведено у SN 65 (лютий 2017 р.). Законодавча база систем EMIS-типу була темою SN 109 (грудень 2018 р.), але ця SN не охоплювала законодавство про освітню статистику.

Абревіатури, що використовуються в цій аналітичній записці, перелічені в наступній таблиці.

МОН	Міністерство освіти і науки України
МФ	Міністерство фінансів України
КМУ	Кабінет Міністрів України
ПДУ	Шведсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні»
ДССУ	Державна служба статистики України
АІКОМ	Автоматизований інформаційний комплекс освітнього менеджменту
ДІСО	Державна інформаційна система освіти
EMIS	Інформаційна система управління освітою
SN	Аналітична записка

## 1. Поточна система статистики освіти в Україні

Поточна система освітньої статистики побудована на концепції статистичних форм. Статистичні форми - це документи, визначені наказами МОН, погоджені з ДССУ, які використовуються для збору та узагальнення статистичної інформації зі шкіл та інших навчальних закладів.

Витоки статистичних форм відносяться до радянських часів, коли статистичні дані збирали на папері. Статистичні форми роздруковувались та заповнювались школами вручну. Школи подавали свої статистичні форми в райони та міста, які їх агрегували (підсумовували відповідні елементи даних, такі як кількість учнів у всіх їх школах). Як правило, узагальнена статистична форма мала ту саму назву та структуру, що і статистична форма, що використовується школами (наприклад, статистична форма 83-РВК зі шкіл агрегується до статистичної форми 83-РВК районів). У деяких випадках статистичні форми шкіл агрегувались у різні статистичні форми

(наприклад, статистичні форми ЗНЗ-1 агрегувались до статистичних форм 76-РВК, форми ЗНЗ-2 агрегувались до ЗВ-1), або було підготовлено декілька агрегованих форм відповідно до потреб міністерства (наприклад, статистичні форми Д-4 та подібні формуються на основі статистичної форми ЗНЗ-1). Район та міські управління освіти подавали зведені паперові статистичні форми до обласних адміністрацій. Крім того, обласні адміністрації проводили агрегування на обласному рівні та подавали зведені статистичні форми до МОН. Графік подання був законодавчо регламентований, до речі кожна друкована статистична форма включала дати послідовних подань. У дев'яностих цей процес був частково оцифрований.

Важливо зазначити, що за цієї системи області мають лише зведені дані зі своїх районів та міст (вони не мають доступу до даних про окремі школи), тоді як міністерство має лише зведені дані на рівні областей (МОН не мав доступу до даних про окремі райони та міста). Це також було стандартною формою публікації статистичних даних за областями та за міським / сільським розташуванням школи. Цілком зрозуміло, що система статистичних форм була розроблена до появи електронних баз даних і добре підходила до наявних технологій, а саме паперу.

У наступній таблиці перелічені основні статистичні форми для денних загальноосвітніх шкіл. Список нижче не є вичерпним. Окрім назви статистичної, ми коротко формулюємо обсяг зібраних даних та наводимо правовий акт, що визначає статистичну форму, яким є наказ МОН чи ДССУ.

<b>Форма</b>	<b>Дані, що збираються</b>	<b>Законодавча база</b>
ЗНЗ-1	Денні загальноосвітні школи: учні, шкільні приміщення	Наказ МОН від 27.08.2018 № 936
76-РВК	Агрегована форма ЗНЗ-1	Наказ МОН від 27.08.2018 № 936
ЗНЗ-2	Вечірні загальноосвітні школи: учні, шкільні приміщення	Наказ МОН від 02.07.2012 № 766
ЗВ-1	Агрегована форма ЗНЗ-2	Наказ МОН від 02.07.2012 № 766
1-ЗСО	Денні загальноосвітні школи, продовження навчання після 9 класу	Наказ МОН від 12.02.2007 № 119
83-РВК	Вчителі загальноосвітніх шкіл	Наказ МОН від 27.08.2018 № 937
85-к	Дошкільні навчальні заклади: вихованці та персонал	Наказ ДССУ від 16.07.2018 № 150
1-ДБШ	Інтернатні заклади	Наказ МОН від 25.11.2009 № 1064

Крім того, зведені статистичні форми Д-4, Д-5, Д-6, Д-7-8, Д-9 формуються на основі форми ЗНЗ-1 в територіальних громадах, обласному та національному рівнях, як це регулюється наказом МОН від 03.10.2018 № 1062. Ці зведені статистичні форми були запроваджені давно, щоб надати міністерству доступ до більш детальної інформації, ніж просто агрегована статистична форма 76-РВК, але їх обробка вимагає значних зусиль у містах, областях та на національному рівнях. Загальний потік статистичних даних показаний на трьох графіках у додатку А. Повна інформація про накази наведена у додатку Б.

Варто зазначити, що в липні минулого року статистична форма 85-к була скасована наказом ДССУ від 23.07.2020 № 226, однак вона ще не замінена новою статистичною формою і тому досі використовується для збору даних про дошкільні заклади. Так само вечірні школи вже не є окремою категорією навчальних закладів, але їх статистичні форми ЗНЗ-2 все ще використовуються.

Також зауважимо, що територіальні громади зобов'язані подавати статистичні форми 77-РВК, де вказана кількість дітей шкільного віку, які проживають на їх території. Ці статистичні форми агрегуються на обласному та національному рівнях, як це регламентовано наказом МОН від 27.08.2018 № 938.

На завершення цього розділу формуємо ключові недоліки статистичних форм як основи освітньої статистики:

- Система є непрозорою, вона складається з великого набору різних статистичних форм, запроваджених у різний час у минулому, з різними графіками подання та агрегування, з різними інструкціями, з хаотичним іменуванням.
- Система дуже жорстка, кожна зміна статистичних форм вимагає попереднього схвалення ДССУ та Міністерства юстиції.
- З часом таблиці даних у статистичних формах стають дуже складними. Елементи даних, які природно не вкладаються в таблиці, дещо хаотично додаються як додаткові записи в тексті між таблицями.
- Продукування, перевірка та виправлення агрегованих статистичних форм займає багато часу і вимагає участі різних рівнів управління (все це стає непотрібним, коли використовується електронний збір).
- Графік введення та перевірки даних дуже довгий і відповідає потребам паперової системи збору даних (з електронною системою це може бути набагато швидше).

Є також деякі додаткові недоліки через специфічний процес збору та перевірки даних в Україні:

- Під час збору даних агреговані статистичні форми часто коригуються на папері. Ці виправлення, зроблені на обласному чи національному рівні, більше не відображаються в оригінальних даних, поданих школами, що призводить до внутрішніх розбіжностей у даних.
- Важко вчасно пристосувати різні статистичні форми при зміні освітнього законодавства (наприклад, при зміні типів шкіл), тому іноді статистика не відповідає чинному законодавству.

## **2. Принципи нової статистичної системи**

З появою електронних баз даних та можливості подавати дані через інтернет, статистичні форми, які описано у розділі 1 вище, стали застарілими та обтяжливими для використання. Сучасний підхід до збору даних в освіті полягає у використанні систем EMIS-типу. Іншими словами, слід відмовитись від усього збору різних статистичних форм і ввести чітке зобов'язання шкіл збирати дані в АІКОМ.

Хоча кожна країна визначає свою систему EMIS по-різному, ми можемо сформулювати загальні принципи, на яких базуються всі ці системи:

- Система - це державна база даних, що ведеться на національному рівні міністерством або підпорядкованою йому установою. Однак можуть бути обласні та місцеві підсистеми.

- EMIS, як правило, охоплює всі довузівські навчальні заклади, починаючи з дошкільних закладів, шкіл різного рівня, позашкільних навчальних закладів тощо. Включаються державні та приватні установи.
- Система збирає індивідуальні дані про учнів та про вчителів. Будь-яка інформація про групи учнів та групи вчителів (як би це не було визначено) отримується автоматично шляхом агрегування.
- До системи вводяться лише дані окремих шкіл та інших навчальних закладів. Агрегація проводиться автоматично. Система автоматично створює велику колекцію зведених статистичних звітів.
- Система включає в себе автоматизовані процедури перевірки даних, щоб мінімізувати кількість помилок. Крім того, існують процедури, що дозволяють проводити незалежну перевірку даних, що вводяться школами.
- Міністерство має доступ до повної бази даних (за винятком персональної та конфіденційної інформації) через набір спеціальних звітів, що автоматично складаються. Крім того, співробітники міністерства можуть отримати доступ до бази даних за допомогою спеціальних статистичних запитів (для цього необхідна наявність відповідної технічної кваліфікації або в міністерстві, або в одній з підпорядкованих йому установ).
- Засновники шкіл мають доступ до повної інформації про свої школи (за винятком персональної та конфіденційної інформації щодо учнів). Вони можуть використовувати цю інформацію для своїх функцій моніторингу та управління.
- Школи мають доступ до повної інформації (включаючи персональну та конфіденційну інформацію про вчителів та учнів).
- Публічний доступ до статистичних даних юридично гарантований всім зацікавленим партнерам (за винятком персональної та конфіденційної інформації). Багато звітів доступні за запитом, з легкими для встановлення параметрів, що визначають обсяг звітів (географічний обсяг, типи навчальних закладів, засновник школи тощо). Часто різні типи веб-порталів "бізнес-аналітики" доступні для всіх зацікавлених осіб та установ.
- Система базується на декількох реєстрах (наборах даних), з додатковими процедурами, що забезпечують правильність даних реєстру. Три основні реєстри - це реєстри навчальних закладів, вчителів та учнів.
- Реєстри, як правило, включають *ідентифікаційні* дані та основні дані. Ідентифікаційні дані використовуються для ідентифікації об'єктів у базі даних (шкіл, вчителів, учнів); вони змінюються дуже рідко. Основні дані включають інформацію про об'єкти (ім'я директора школи, вік та кваліфікація вчителів, клас, який відвідують учні); вони регулярно змінюються. До ідентифікаційних та основних даних повинні застосовуватися різні процедури введення та модифікації.
- Система виконує визначену процедуру в кінці навчального року (як правило, в кінці серпня), що складається з переведення всіх учнів у вищий клас. Індивідуальні відхилення від цього правила (учень, який змінює школу чи клас) вводяться вручну.

### 3. Пропонована структура законодавства про освітню статистику

Пропонується, щоб нова законодавча база освітньої статистики включала наступні три правові акти. Сфера регулювання кожного з них обговорюється окремо нижче. Звичайно, запропоновані назви нормативно-правових актів - це лише початкові пропозиції.

1. Постанова КМУ про обов'язкову освітню статистичну звітність.
2. Постанова КМУ про положення про АІКОМ.
3. Спільний наказ МОН та ДССУ щодо детального набору даних, який буде збиратись в АІКОМ.

#### *Постанова КМУ про обов'язкову освітню статистичну звітність*

Постанова повинна регулювати:

- Мету та порядок використання даних, зібраних у системі АІКОМ.
- Перелік установ, зобов'язаних подавати статистичні дані до АІКОМ. Список повинен включати дошкільні навчальні заклади, усі навчальні заклади, що надають середню освіту, та позашкільну освіту (заклади позашкільної освіти).
- Обов'язки щодо введення, перевірки та виправлення даних.
- Список реєстрів, що ведеться в системі. Якщо слово "реєстр" не може бути використаним з юридичних причин, їх можна назвати наборами даних.
- Загальний обсяг ідентифікаційних даних (елементів даних, що ідентифікують запис) та основних даних (елементів даних, які надають необхідну інформацію про запис) у кожному реєстрі.
- Обов'язкове подання статистичних даних школами.
- Обов'язкова перевірка поданих даних.
- Обов'язкове використання системи АІКОМ або затверджених клієнтських систем (які можуть експортувати дані до АІКОМ) для збору статистичних даних в освіті (зобов'язання стосується шкіл та засновників шкіл).

#### *Постанова Кабінету Міністрів України про положення про АІКОМ*

Постанова повинна регулювати:

- Взаємозв'язок між АІКОМ та Єдиною державною електронною базою з питань освіти(ЄДЕБО), включаючи правила та процедури обміну даними між цими двома системами.
- Основні модулі та функції системи АІКОМ.
- Роль Інституту аналітики освіти у підтримці та розвитку системи АІКОМ.
- Правила доступу до бази даних для різних груп користувачів у міністерстві, обласних управліннях освіти, засновників шкіл та самих шкіл.
- Зобов'язання щодо прозорості та публічного доступу до деяких даних, зібраних в АІКОМ.
- Порядок отримання даних для входу в систему.
- Юридична відповідальність за введення неправильних даних.
- Функціонал введення, перевірки та коригування даних.
- Функціонал автоматизованої перевірки даних (внутрішня перевірка).

## *Спільний наказ МОН та ДССУ щодо детального набору даних, який буде збиратись в АІКОМ*

Наказ повинен регулювати:

- Детальний перелік елементів даних, що збираються для кожного реєстру в системі.
- Графік введення даних школами.
- Графік перевірки даних засновниками шкіл.
- Детальний перелік даних, що мають бути експортовані з АІКОМ до бази даних ДССУ.
- Графік експорту даних з АІКОМ до ДССУ.
- Детальний перелік елементів даних, якими спільно обмінюються АІКОМ та ЄДЕБО, а також відповідний графік.

Наказ також повинен містити такі інструкції:

- Інструкції для шкіл щодо введення даних.
- Інструкції засновникам шкіл щодо перевірки даних.
- Інструкції для користувачів системи щодо доступу до даних.
- Інструкції для загальних користувачів щодо доступних публічних звітів із системи.

### **4. Наступні кроки**

МОН очікує, що новий АІКОМ може запрацювати у вересні 2021 р. Хоча через нинішні затримки цього важко досягти (як обговорюється в аналітичній записці 120), це все ще можливо. Для повного використання можливостей, що надаються новим АІКОМ, і для належного спрямування розвитку нового АІКОМ, слід негайно розпочати підготовку до необхідних законодавчих змін.

Нижче наведені основні необхідні кроки в цьому напрямку:

1. Визначення особи або робочої групи, відповідальної за планування та управління юридичним процесом.
2. Обговорення та досягнення згоди з ДССУ щодо концепції нової законодавчої бази освітньої статистики.
3. Обговорення та досягнення згоди з Міністерством юстиції щодо запланованих законодавчих змін в освітній статистиці.
4. Обговорення та досягнення згоди з Міністерством цифрової трансформації України щодо запланованої диджиталізації всієї освітньої статистики.
5. Обговорення з розробниками АІКОМ щодо реєстрів у системі та переліку необхідних елементів даних (обговорено в аналітичній записці 120).
6. Перегляд усіх наказів, що регулюють різні статистичні форми в освіті, які потрібно буде скасувати (попередній перелік пропонується у додатку Б). Сюди можуть входити також статистичні форми, що збираються також іншими міністерствами (наприклад, міністерствами спорту та культури).

7. Вирішити, чи є законодавча база, запропонована в розділі 3, на основі трьох правових документів доцільною чи має бути скоригована (все ще охоплюючи всі питання, перелічені в розділі 3).

8. Підготовка нормативно-правових документів відповідно до прийнятих правових рамок та подання їх на розгляд КМУ. Правові документи повинні передбачати можливість відкладеного впровадження через можливу затримку розробки АІКОМ.

Варшава, 20 лютого 2021 року

#### **Додаток А. Блок-схеми, що відображають звітність та агрегування статистичних форм**

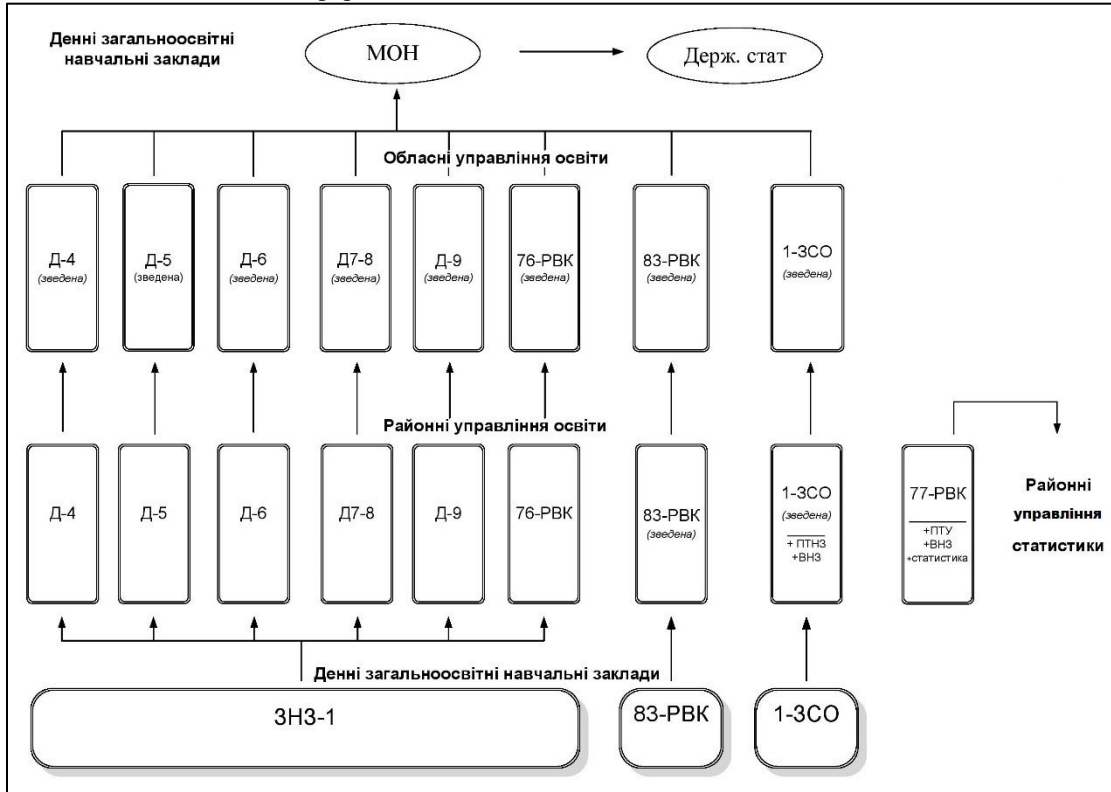
Наступні блок-схеми відображають звітність та агрегування статистичних форм в освіті:

1. Статистичні форми денних загальноосвітніх шкіл.
2. Статистичні форми вечірніх загальноосвітніх шкіл.
3. Статистичні форми шкіл-інтернатів.

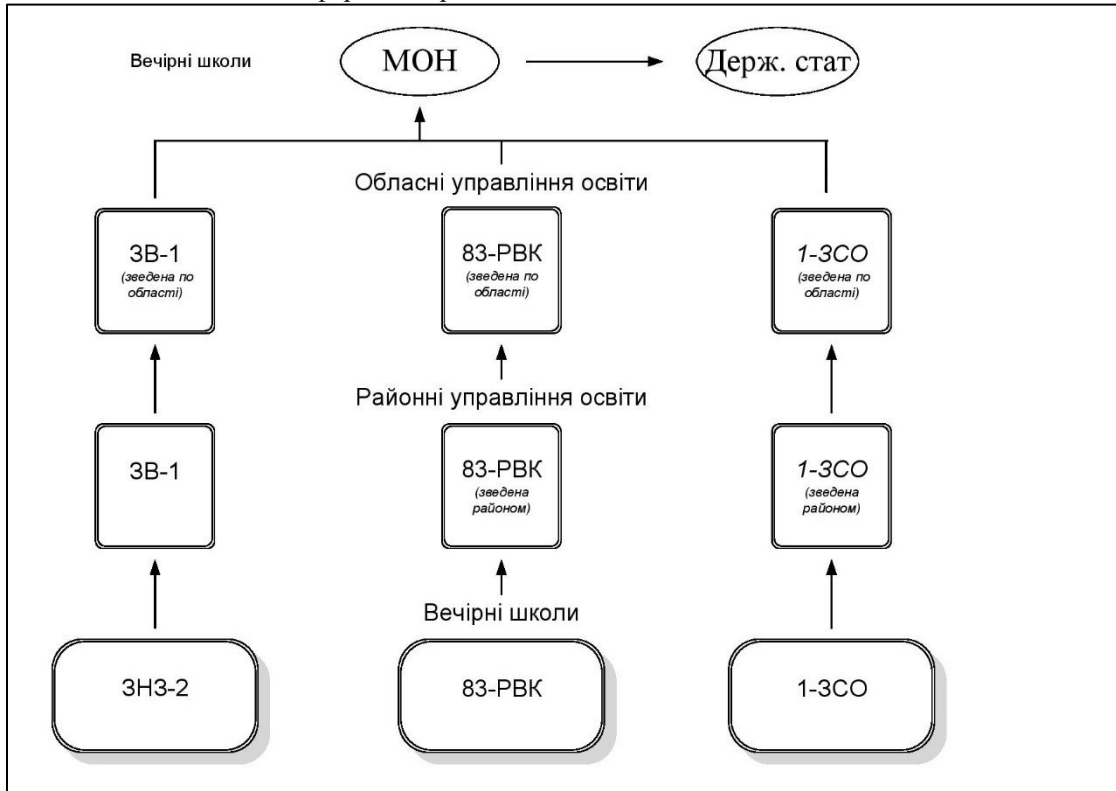
Ми не показуємо блок-схему для дошкільних закладів, оскільки вони подають лише статистичну форму 85-к, яка агрегується на вищих рівнях. На графіках нижче районні відділи освіти наразі вже слід розуміти як відділи освіти територіальних громад.



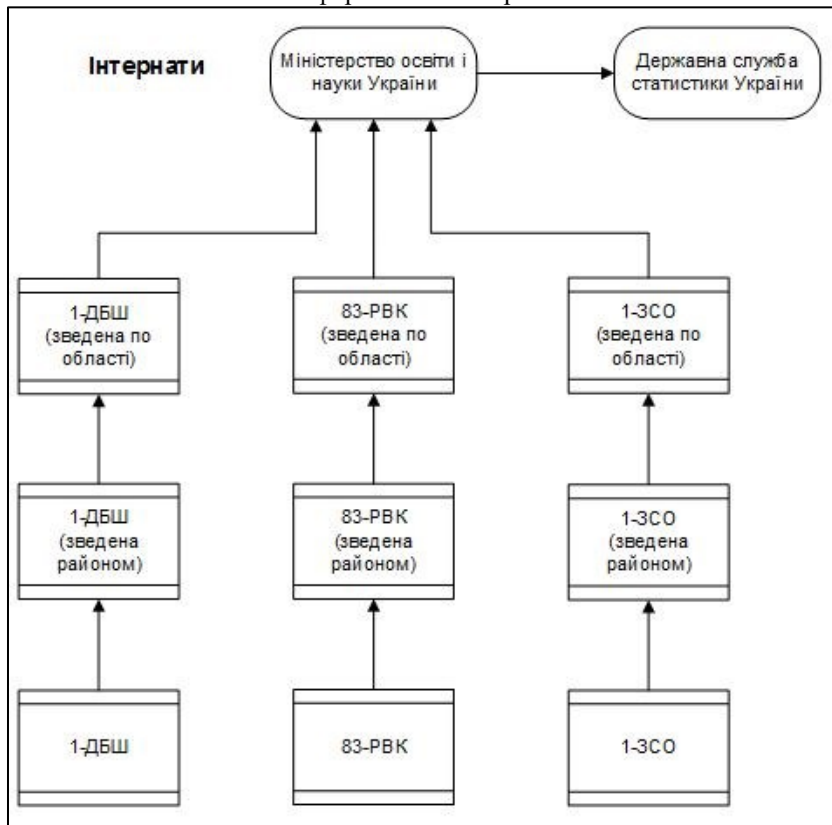
Блок-схема 1. Статистичні форми денних загальноосвітніх шкіл



Блок-схема 2. Статистичні форми вечірніх загальноосвітніх шкіл.



Блок-схема 3. Статистичні форми шкіл-інтернатів.



#### Додаток Б. Перелік правових актів

Наказ МОН від 12.02.2007 № 119 Про затвердження форми звітності N 1-ЗСО "Звіт про продовження навчання для здобуття повної загальної середньої освіти випускниками 9-х класів загальноосвітніх навчальних закладів" та Інструкції щодо її заповнення

Наказ МОН від 25.11.2009 № 1064 Про затвердження форм звітності з питань діяльності дитячих будинків і загальноосвітніх (спеціальних) шкіл-інтернатів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та інструкцій щодо їх заповнення

Наказ МОН від 02.07.2012 № 766 Про затвердження форм звітності з питань загальної середньої освіти та інструкцій щодо їх заповнення

Наказ МОН від 27.08.2018 № 936 Про затвердження форм звітності з питань діяльності денних загальноосвітніх навчальних закладів та інструкцій щодо їх заповнення

Наказ МОН від 27.08.2018 № 937 Про затвердження форм звітності щодо чисельності та складу педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти та інструкції щодо її заповнення

Наказ МОН від 03.10.2018 № 1062 Про затвердження зведених таблиць з питань загальної середньої освіти

Наказ ДССУ від 16.07.2018 № 150 Про затвердження форми державного статистичного спостереження № 85-к (річна) "Звіт про діяльність закладу дошкільної освіти"

Наказ ДССУ від 23.07.2020 № 226 Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Держстату від 16 липня 2018 року № 150 Про затвердження форми державного статистичного спостереження № 85-к (річна) "Звіт про діяльність закладу дошкільної освіти"

Наказ МОН від 27.08.2018 № 938 Про затвердження форм звітності про кількість дітей шкільного віку та інструкції щодо її заповнення