

УДК 37.014.65 (477)

Ольга Нежива**СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД НА ДЕРЖАВНУ ОСВІТНЮ ПОЛІТИКУ УКРАЇНИ**

У статті автор розглянув ступінь розробки питання державної політики у сфері освіти в Україні. Автор визначив, що державна політика в галузі освіти в Україні визначається вищим законодавчим органом, здійснюється органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі затвердженої органами влади і схваленої громадською думкою концепції розвитку освіти.

Ключові слова: політика, державна політика у сфері освіти, освіта, держава.

Olga Nezhyva**MODERN VIEW ON THE NATIONAL EDUCATION POLICY IN UKRAINE**

The author examined the degree of development of public policy issues in education in Ukraine. The author has determined that the state policy in the field of education in Ukraine is determined by the highest legislative authority and exercised by the executive authorities and local governments on the basis of the concept of education accepted by authorities and approved by the public opinion.

In addition, the state policy in the field of education in Ukraine is determined by the highest legislative authority, is exercised by the executive authorities and local governments based on the approved authorities and public opinion approved the concept of education. It can be confirmed that educational policy Ukraine is a tool of influence of the political elite of Ukrainian society for the younger generation. In conditions of Ukrainian statehood only just emerging ideological orientation and motivation relevant officials of high rank brought Ukrainian educational system to the point where it is now. Furthermore, other reservations and excuses cannot be, because Ukrainian officials, who were given all the levers of influence, independently, without regard to public view or control of the society, make certain transformation in the concept of development education.

The state policy in the field of education in Ukraine is based on strategic documents of education (programs, doctrines, concepts, etc.); constitutional norms, international treaties ratified by the supreme legislative body; legislation; Executive Orders (Decrees) of the President; Resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine (Parliament) and the Cabinet of Ministers of Ukraine; orders specially authorized central executive authority in the field of Education and other central executive bodies governing educational institutions; Orders (Decrees) of local governments taken within their competence.

The implementation of the state policy in the field of education in Ukraine relies on a specially authorized central executive authority in the field of Education and other central executive bodies governing educational institutions, the Ministry of Education and Science of the Autonomous Republic of Crimea, local executive authorities and local government.

State policy in education and public administration education are related. The governance is a means (mechanisms, tools) implementation of state policy in the field of education.

Key words: policy, national policy in the field of education, education, state.

Ольга Нежива**СОВРЕМЕННЫЙ ВЗГЛЯД НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНУЮ ПОЛИТИКУ В УКРАИНЕ**

В статье автор рассмотрел степень разработки вопроса государственной политики в сфере образования в Украине. Автор определил, что государственная политика в области образования в Украине определяется высшим законодательным органом, осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления на основе утвержденной органами власти и одобренной общественным мнением концепции развития образования.

Ключевые слова: политика, государственная политика в сфере образования, образование, государство.

Термін «державна політика у сфері освіти» або «державна освітня політика» використовується в науковій літературі з 60-х років XIX століття, коли роль освіти на державному рівні почали розглядати як важливий фактор економічного розвитку і соціального прогресу, як сферу, що потребує значної уваги на загальнодержавному рівні [2].

Попередньо стисло розглянемо ступінь розробки цього питання в науковій літературі. Адже сучасні дослідники державної політики у галузі освіти [4; 5] відзначають, що великою проблемою для багатьох науковців у проведенні досліджень є нездатність концептуально визначити «політику». Ро-

зуміння політики як «само собою зрозуміле» призводить до слабкості в «аналітичній структурі дослідження» [4, с. 15]. Отже, для проведення дослідження надзвичайно важливим завданням є вибір категоріального апарату, ключових концептів, робочого визначення політики.

Позитивістський погляд на політику як продукт державної діяльності є таким, який багато хто вважає недостатньо концептуально обґрунтованим і методологічно обмеженим. Визнаючи цю критику, постструктуралістський підхід розглядає політику, як таку, що виходить за рамки роботи офіційних (державних) установ та поєднує в собі як матеріальні, так і дискурсивні контексти, в яких політика виробляється. Дж. Озга стверджує, що політика включає в себе не тільки політичні директиви, але й «переговори, оспорювання або боротьбу між різними групами, які можуть лежати поза формальною технікою офіційного вироблення політики» [9, с. 113]. Крім того Дж. Озга стверджує, що політика в галузі освіти не обмежується формальними відносинами і процесами управління, законодавчим закріпленням відносин і процедур у освітній сфері. Широке визначення [політики] вимагає, щоб її розуміння в політичних, соціальних та економічних контекстах, і відповідне вивчення, того, як зазначені контексти формують політику в галузі освіти [9, с. 113].

На цьому ж наголошує американська дослідниця Дж. Аніон. Вона стверджує, що визначення політики в галузі освіти повинно бути розширене для того, щоб включити розгляд економічної політики. Дж. Аніон зазначає, що вплив економічної політики, наприклад, такого її показника як рівень мінімальної заробітної плати, має значний і часто ігнорований вплив на досвід міських студентів. Дж. Аніон наголошує на тому, що навіть невеликі щорічні вдосконалення заробітної плати можуть мати прямий вплив на досвід міських сімей, що живуть у злиднях, і, зокрема на освітній досвід дітей у цих сім'ях. У кінцевому рахунку, Дж. Аніон постулює необхідність синхронної координації економічної політики та політики в галузі освіти, адже їх розділення створює штучне розмежування; не можна сподіватися вплинути на міські школи без попереднього рішення економічних потреб сімей, які відвідують ці школи [3].

С. Болл підкреслює необхідність двоїстої концептуалізації державної освітньої політики: політики як тексту і політики як дискурсу [4]. Розглядаючи політику як текст С. Болл зазначає, що в цьому випадку політику слід розуміти як репрезентації, які закодовані багатьма способами (через боротьбу, компроміс, владні публічні інтерпретації та реінтерпретації) і декодовані багатьма способами (за допомогою дієвих осіб, інтерпретацій і смислів щодо своєї історії, досвіду, навичок, ресурсів і контекстів) [4, с. 16].

Самі тексти є продуктами декількох програм розвитку і компромісів. Для С. Болла, проте, ця вимога не означає, плюралістичного підходу до політики, тому що альтернативні думки або підходи вже виключені на початкових етапах формування політики. Крім того, проблема інтерпретації політики є складним, оскільки «на всіх етапах політичного процесу ми стикаємося як з різними інтерпретаціями» так і «інтерпретаціями інтерпретацій» [4, с. 16]. Ф. Різві і С. Кемміс стверджують, що політика як текст відображає розуміння політики в якості продукту компромісів між різними планами розвитку та інтересами [10]. Крім того, політика ніколи не буває повною. Відтак дослідник завжди має справу з конкретною частиною політики, яка повинна розглядатися у зв'язку з іншими політичними контекстами та історичною ретроспективою їх розвитку [5].

Як зазначає О. Фемяр [5], хоча розуміння політики як тексту є достатньо евристичним, таке її визначення заважає нам досягнути, те, що Дж. Озга [9] називає «більш широкою картиною», яка включає в себе не тільки те, що політики думають і включають до планів, порядку денного та програм розвитку, але і те, що вони *не* думають, або навмисно виключають із поля зору. Зважаючи на ці критичні зауваження, С. Болл передбачає, що політика це не тільки текст, а й відношення влади, в результаті якого влада здійснюється за допомогою «виробництва істини і знання, як дискурсу» [4, с. 21]. У своєму розумінні політики як дискурсу С. Болл опирається на популярне визначення Фуко: дискурси це практики, які систематично утворюють об'єкти, про які вони говорять... Дискурси не описують об'єкти; вони не ідентифікують об'єкти, вони конструюють їх, і в цій практиці приховують свої власні наміри [7, с. 49]. С. Болл додає до цього визначення, що дискурси визначають не тільки те, *що* може бути сформульовано і осмислено, але і «...те, *хто* може говорити, *коли*, *де* і з яким органом державної влади» [4, с. 22]. Згідно із Фуко, дискурси існують у поєднанні з «бажанням і владою» і «несвідомих проявах мови та мовлення» [6, с. 49]. Відносини між дискурсами й об'єктами, що сконструйовані цими дискурсами С. Болл описує так: «Ми не створюємо (проговорюємо) дискурс, це він створює нас. Ми є суб'єктивності, голоси, знання, відносини влади, що дискурс конструює та дозволяє... Ми говоримо через політику, ми займаємо позиції, створені для нас у політиці» [4, с. 22].

У відповідності з підходом С. Болла, ефект політики, насамперед, дискурсивний, так як він змінюється, і виключає можливості думати інакше, таким чином обмежуючи наші реакції щодо змін [4,

с. 23]. Однак, Фуко бачить не тільки владу і панування в роботі дискурсу, а й можливість до опору, тому що «... дискурс може бути як інструментом та впливом влади, так і перешкодою, каменем спотикання, точкою опору і відправним пунктом для протилежної стратегії» [7, с. 101].

Питанням формування та впровадження державної політики у сфері освіти в Україні займаються такі фахівці, як: В. Андрущенко, Л. Ващенко, В. Кремень, С. Клепко, В. Луговий, Н. Протасова, Л. Парашенко, В. Савельєв, Н. Сидорчук та інші.

На наш погляд, визначальним дослідженням у галузі освітньої політики в Україні на теперішній час є монографія В. Андрущенко і В. Савельєва «Освітня політика» [1]. На високому професійному рівні в монографії розглянута історія дослідження проблеми. Вражає охоптя іноземних першоджерел: ідей і думок видатних політичних і громадських діячів країн Європи та світу; прослідковується авторське бачення особливостей розвитку освітньої політики в Україні. У монографії змістові та структурно-функціональні особливості сучасної освітньої політики розглядаються крізь призму глобалізації, інтернаціоналізації та європеїзації-основних тенденцій сучасного суспільного розвитку. І якщо за глибиною і охопленням зарубіжного досвіду в зазначеному просторі досліджень робота авторів викликає професійну повагу, то з об'єктивним і неупередженим аналізом української освітньої політики, на наш погляд, у авторів не склалося: забагато малозначущих узагальнень, відсутня критика, конкретні пропозиції до дій. Адже все це напрошується із самої монографії, тому що досвід провідних держав світу в галузі освітньої політики різко відрізняється від того, що впроваджували на цьому терені українські урядовці. Можливо цей недолік монографії стався тому що один з авторів довгий час виконував обов'язки заступника міністра освіти і науки України, і аналізуючи той період часу (і ми в цьому переконаємося нижче) можна сміливо стверджувати, що між думками та ідеями прописаними в книзі (2010 року випуску) і діями автора В. Андрущенко, як високопосадовця Міністерства освіти і науки України (1995-1999 роки) простежується велика різниця.

Український дослідник Є. Красняков зазначає, що аналіз сформованої законодавчої та іншої нормативно-правової бази про освіту дозволяє сформулювати поняття «державна політика в галузі освіти України» наступним чином – це «... складова частина (підсистема) загальнодержавної політики, що включає сукупність певної системи цілей, завдань, принципів, програм та основних напрямів діяльності органів управління освітою, спрямованих на організацію науково-методичного та впроваджувального супроводу стратегій розвитку системи освіти» [2]. Державна політика в галузі освіти і державне управління освітою взаємопов'язані. Державне управління є засобом (механізмом, інструментом) здійснення державної політики в галузі освіти.

Державна політика в галузі освіти в Україні визначається вищим законодавчим органом, здійснюється органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі затвердженої органами влади і схваленої громадською думкою концепції розвитку освіти. Можна стверджувати, що освітня політика України – це інструмент впливу політичної еліти українського соціуму на підростаючі покоління. В умовах української державності що тільки формуються саме світоглядні орієнтири і спонукання профільних чиновників високого рангу привели українську освітню систему до того стану, в якому вона перебуває наразі. І ніяких інших застережень і виправдань бути не може, тому що українські чиновники були наділені всіма важелями впливу, для того, щоб самотійно, не оглядаючись на суспільну точку зору, або контроль із боку соціуму, здійснювати ті чи інші перетворення в концепції розвитку освіти.

Державна політика в галузі освіти в Україні ґрунтується на стратегічних документах розвитку освіти (програми, доктрини, концепції тощо); конституційних нормах, міжнародних, міждержавних договорах, ратифікованих вищим законодавчим органом; законодавчих актах; указах та розпорядженнях глави держави; постановах Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України; наказах спеціально вповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі освіти і науки, інших центральних органів виконавчої влади, яким підпорядковані заклади освіти; наказах та розпорядженнях регіональних (місцевих) органів виконавчої влади, прийнятих у межах їх компетенції [2].

Реалізація державної політики в галузі освіти в Україні покладається на спеціально уповноважений центральний орган державної виконавчої влади в галузі освіти і науки, інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковано заклади освіти, Міністерство освіти і науки Автономної Республіки Крим, місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [2].

Якщо проаналізувати освітню політику України в цілому, охоплюючи весь її двадцятирічний період незалежного розвитку, то ми можемо сказати наступне. Відомі голландські дослідники А. Горняцька і П. Маасен, опираючись на типологію Дж. Ольсена, в свій час запропонували чотири моделі державного управління вищою освітою. Так от, державна освітня політика в Україні практично повністю збігається з критеріями моделі «раціональна держава – суверен» (the sovereign, rationality-

bounded state), яка асоціюється, як відзначають автори, з «інтервенціоністською державою», з жорстким «державним контролем», із системою управління освітою, в якій «вища освіта розглядається як інструмент досягнення економічних і соціальних цілей» [8, с. 270].

Виходить, що незважаючи на всі запевнення чотирьох Президентів України (Л. Кравчука, Л. Кучми, П. Ющенко, В. Януковича) та інших високопосадовців, а також судячи із особливостей розвитку української освітньої політики, кілька десятиліть «незалежності» України насправді були далекі від демократичних перетворень. Україна, з усіма інститутами державного управління продовжувала розвиток у напрямі авторитарного (президентсько-парламентського) правління. Усі обіцяні й декларовані кроки на зближення України з Європою, носили суто формальний характер.

Наш висновок підтверджується головними постулатами, якими А. Горняцька і П. Маасен визначають модель «раціональна держава – суверен» [8]:

– функція вищої освіти – впроваджувати в життя певний визначений керівництвом курс, незалежно від його змісту;

– оцінювання вищих навчальних закладів здійснюється на основі визначення їх політичної результативності (effectiveness);

– правила взаємодії побудовані за ієрархічним принципом субординації та підпорядкування, участь соціуму в організації освіти обмежена;

– розробка рішень жорстко централізована (єдиний центр контролю) зверху донизу (top down);

– ієрархічна система управління;

– всеохоплюючий характер державного впливу;

– зміни у вищій освіті є результатом змін у політичному керівництві.

Таким чином, у статті ми розглянули ступінь розробки питання державної політики у сфері освіти в Україні.

Література:

1. Андрущенко В. П. Образовательная политика (обзор повестки дня) / Виктор Петрович Андрущенко, Владимир Леонидович Савельев. – К. : «МП Леся», 2010. – 404 с.
2. Красняков Є. Державна політика в галузі освіти України: уроки та перспективи розвитку. 25 жовтня 2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article;jsessionid=29976B8D9EB90F621D61E2DB852DAB7F?art_id=53491&cat_id=44731
3. Anyon, J. (2005). What «Counts» as Educational Policy? Notes toward a New Paradigm. Harvard Educational Review. – Vol. 75 – No. 1 Spring 2005
4. Ball, S. J. (1994a). Education Reform: A Critical and Post-Structural Approach. – Buckingham : Open University Press.
5. Fimyar, O. (2014). What is policy? In search of frameworks and definitions for non-Western contexts, Educate, 14 (3), pp. 6–21.
6. Foucault, M. (1971). The Order of Discourse. – Paris : Gallimard.
7. Foucault, M. (2002a). Archaeology of Knowledge. Routledge classics. – London : Routledge.
8. Gornitzka A., Maassen P. Hybrid steering approaches with respect to European higher education // Higher Education Policy. – Vol. 13. – 2000.
9. Ozga, J. (2000). Policy Research in Educational Settings: Contested Terrain. – Buckingham : Open University Press.
10. Rizvi, F., & Kemmis, S. (1987). Dilemmas of Reform. – Geelong : Deakin Institute for Studies in Education.

Рецензент – доктор філософських наук, професор, заслужений працівник освіти України, професор кафедри Переяслав-Хмельницького державного університету ім. Григорія Сковороди **Олег Базалук**.