

УДК 37.014.5(477):162.5

О. М. Нежива

кандидат філософських наук, заступник начальника  
відділу організації наукової роботи, старший викладач кафедри іноземних мов  
Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі

## НЕПОСЛІДОВНІСТЬ РОЗРОБКИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** Здобувши незалежність, Україна стала на шлях розвитку інтеграційних процесів у галузі освіти. Тому перед системою вищої освіти України постають нові завдання, шляхи розв'язання яких можливі за умови достатнього знання систем вищої освіти різних зарубіжних країн. Ідея створення європейського освітньо-наукового простору примусила всі країни-учасниці визначити низку завдань у всьому комплексі політичних, економічних, соціальних, культурних питань, у тому числі й у галузі вищої освіти.

Отже, слід більш детально розглянути особливості формування державної політики України в роки незалежності, які є найбільш визначальними для її розвитку. До зазначених особливостей ми відносимо такі: непослідовність розробки та впровадження освітньої політики України, формальність та декларативність проєвропейського курсу, тотальна залежність державної освітньої політики від поточної політичної кон'юнктури, еклетичність державної освітньої політики, надмірна централізація освітньої системи України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Про актуальність проблеми свідчать також велика кількість публікацій та досліджень із теми як вітчизняних, так і зарубіжних учених. А вже сьогодні українські філософи, учені та педагоги досліджують різні аспекти освіти в Україні. Наприклад, такі дослідники, як В. Андрущенко, О. Базалук, Н. Сухова, С. Клепка та інші приділяють увагу філософсько-освітнім засадам становлення особистості, проблемам системи освіти та її розвитку. Проте детально дослідженню питань, що стосуються причини непослідовності розробки та впровадження освітньої політики України, належна увага вчених не приділялася.

**Мета статті** – об'єктивно розкрити основні причини непослідовності розробки та впровадження освітньої політики України.

**Виклад основного матеріалу.** З прикрістю слід констатувати, що непослідовність розробки та впровадження освітньої політики спостерігається протягом усього періоду незалежності України.

Ми погоджуємось з українським дослідником Є. Пінчуком, який наголошує на тому, що перетворення в системі освіти, що здійснюються в Україні в пострадянський період, відбуваються в умовах фактичного ігнорування достатньо жорсткого логічного взаємозв'язку таких ком-

понентів освітніх стратегій: ідеї – парадигми – концепції – доктрини – програми – проєкти – механізми реалізації (система ресурсного забезпечення) [2].

Науковець акцентує увагу на тому, що в разі погляду із цієї точки зору на сукупність нормативних документів, що регламентують перетворення в системі освіти, можна виявити, що порушена логічна послідовність їх розробки й ухвалення (табл. 1) [2].

Більш послідовний та логічний вигляд має така схема: Конституція – Національна доктрина – Програма розвитку освіти – Закон «Про освіту» – більш конкретні укази та закони про види освіти, що регулюють відносини в окремих сферах або окремих секторах системи освіти [2].

Крім того, прийняті документи іноді не відповідають або суперечать один одному. Так, стаття 53 Конституції України свідчить: «Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах».

Однак чи означає це, що держава зобов'язується всім охочим надати бюджетні місця в будь-якій середній професійній освітній установі незалежно від профілю вибраної спеціальності й реальної потреби у фахівцях середньої ланки? Тільки юридична некомпетентність населення рятує владу від необхідності виконувати дані нею обіцянки. Не дивно, що положення цієї статті викликали потребу в окремому розгляді спірних питань Конституційним Судом України (рішення № 5-рп/2004 від 4 травня 2004 року), який за поданням п'ятдесяти народних депутатів був вимушений окремо витлумачувати такі прості терміни повсякденної мови, як слово «доступність» та поняття «безоплатність» для усунення непорозумінь, які виникли, зазначивши, зокрема, що «при тлумаченні терміна «доступність» стосовно освіти в державних і комунальних навчальних закладах слід виходити з лексичного визначення слова «доступність» як «доступ для всіх отримати, користуватись, придбати щось», «відповідність силам, здібностям, можливостям кого-небудь» [3]. Окрім того, Президент України в листі до Конституційного Суду України окремо зазначив, що держава забезпечує здобуття безоплатної освіти лише в дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладах державної та комуналь-

Таблиця 1

### Хронологія розробки та прийняття основних нормативно-законодавчих актів у сфері освіти в Україні (1991–2006 роки) [2]

Нормативно-законодавчий акт	Дата затвердження документа
Закон України «Про освіту»	23 травня 1991 року
Указ Президента України «Про основні напрями реформування вищої освіти в Україні»	12 вересня 1995 року
Конституція України	28 червня 1996 року
Закон України «Про професійно-технічну освіту»	10 лютого 1998 року
Закон України «Про загальну середню освіту»	13 травня 1999 року
Закон України «Про вищу освіту»	17 січня 2002 року
Національна доктрина розвитку освіти	17 квітня 2002 року
Концепція державної програми розвитку освіти на 2006–2010 рр.	12 липня 2006 року

ної форм власності. У навчальних закладах інших форм власності держава забезпечує розвиток освіти не шляхом їх фінансування, а засобами державного управління, які визначені в законодавстві про освіту [2].

*Формальність та декларативність проєвропейського курсу*

Україна приєдналася до Болонського процесу в 2005 році. Які ж трансформації відбулися у вітчизняній системі освіти, зважаючи на таку обставину? Ми можемо резюмувати, що попередній загальний аналіз особливостей розвитку освітньої політики в Україні вказує на *декларативність* проєвропейського розвитку освіти. На наш погляд, розвиток освіти в Україні із самого початку заснування держави не міг бути прогресивним, тому що керівництво країни, хоча й оголосило курс на заснування соціуму з проєвропейською спрямованістю, насправді продовжило дотримуватися авторитарної форми правління та вибудовувати ієрархічне суспільство з жорсткою вертикальною управління. Така суперечлива й облудна позиція президентів України та їх «команд» знайшла своє відображення в державній освітній політиці та добре прочитується в стратегічних документах розвитку освіти – Законі України «Про Освіту» і його редакціях. Якщо на рівні заяв і претензій керівники ратували за курс України на зближення з європейськими системами освіти, зокрема з Болонською системою (актуальність якої зросла на початку ХХІ століття) тощо, то фактично на рівні закону про освіту, програми, доктрини, концепції вони дотримувалися поглядів щодо збереження радянської моделі освіти, лише для видимості (антуражу) розбавивши її формальними положеннями Болонської системи.

Якщо проаналізувати так звану «новітню», «передову» освітню систему й державну політику в галузі освіти в Україні взагалі, то, на наш погляд, це в основному зруйновані змістовні традиції попередньої радянської моделі освіти, що облицьовані найпростішими формальними атрибутами Болонської системи. Введення зовнішніх атрибутів Болонської системи (наприклад, кредитно-модульної організації навчального процесу, дворівневого навчання: бакалавр і магістр тощо) дозволяло українським керівникам «звітувати» перед суспільством і світом про європейську спрямованість реформ у галузі освіти, але при цьому зберігати непорушність підвалин авторитарної влади, за якої освіта розглядалась як інструмент досягнення економічних і соціальних цілей. Свідомістю українського суспільства маніпулювали, разом із цим система освіти в цьому маніпулюванні масовою свідомістю відігравала визначальну роль.

*Тотальна залежність державної освітньої політики від поточної політичної кон'юнктури*

Найбільш яскраво зазначена «особливість» розвитку державної освітньої політики України простежується в мовному та світоглядному питанні, які співіснують у діалектичній взаємодії.

Однією з ілюстрацій цієї тези може слугувати ситуація навколо мови проведення ЗНО 2007 року.

Після приходу нового Міністра освіти й науки України І. Вакарчука відповідним наказом «Про зовнішнє незалежне оцінювання навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти, які виявили бажання вступати до вищих навчальних закладів у 2008 році» № 1171 від 25 грудня 2007 року було визначено українську мову як єдину, якою можна буде скласти зовнішнє оцінювання, а тим, хто навчався мовами меншостей (російською, польською, угорською, молдовською, румунською), передбачалося видати невеликі за обсягом словники з перекладом основних термінів, що використані в тестах (за винятком тесту з української мови та літератури).

Представники національних меншин висловили своє занепокоєння та обурення таким рішенням. Масові протести за право складати тести російською мовою відбулися в Криму. Крім того, зазначена позиція була підтримана дея-

кими посадовцями України. Так, тодішній Голова Верховної Ради Криму А. Гриценко направив письмове звернення до Міністерства освіти України з проханням проводити зовнішнє незалежне оцінювання в Криму російською мовою. Він виступив за те, щоб ЗНО для абітурієнтів українською мовою вводилося поетапно, оскільки 95,6% учнів у Криму навчаються російською мовою, 6,3% – кримськотатарською й тільки 3,2% – українською мовою. Така думка була врахована міністерством і на прес-конференції, яка відбулася 14 лютого 2008 року, Міністр освіти і науки України І. Вакарчук та директор Українського центру оцінювання якості освіти І. Лікарчук заявили, що в 2008 році тести будуть перекладені російською, польською, румунською, угорською, молдавською та кримськотатарською мовами.

Американський дослідник М. Мід, критично проаналізувавши зміст українських підручників для молодшої та середньої школи, зазначає, що в них простежуються нарративи та ідеології, які демонструють вибіркове бачення «офіційним знанням» української державності та національної ідентичності. Низка досліджень протягом останніх двох десятиліть уже свідчила про високий ступінь включення ідей державного будівництва в українських підручниках. На відміну від ідеї М. Еппла [4] про те, що процеси культурної кристалізації в підручниках є динамічними та такими, що відображають як спадкоємність, так і протигірчя домінуючої культури, аналіз підручників, проведений М. Мідом, продемонстрував, що в підручниках для початкової та середньої школи тексти постійно наголошують окремі поняття в порівнянні з іншими.

Західні дослідники наголошують на непослідовності та еkleктичності представлення процесів націєбудівництва в українських підручниках. Їх дослідження послідовно демонструють чітку присутність нарративів, що схиляються до школи українофільної історіографії, у тому числі подання Київської Русі як протоукраїнського етносу та протодержави [7], і зображення етнокультурно «інших» руських (часом лиходійське). Крім того, враховуючи неминущу переконаність у тому, що мова й державність безповоротно пов'язані, дослідження репрезентують нездатність політичних інститутів створити альтернативу, відмінні маркери ідентичності. Дж. Янмаат стверджує, що тексти української історії взяли насамперед українську мову за основну складову (етно) національної ідентичності. Таким чином, відповідно до політичного та морального зобов'язання культурно відбудувати «національну цілісність» передбачається докорінне порушення дорадянських і радянських зусиль із русифікації, мовної політики та ідеології в школах навіть більше, ніж в інших громадських і державних секторах, що ґрунтуються на уявній природності монокультурних зусиль з українізації [3]. Значною мірою зусилля з українізації зменшені, порівняно з їхньою точкою кипіння в 1990-х роках. Нині вони конкурують із безліччю інших освітніх порядків і філософій (наприклад, глобальне громадянство, акцент на міжнародній конкурентоспроможності на ринку праці). Тим не менш, як і раніше, трапляється, що розширення та розвиток української культурної консолідації залишається фундаментальною точкою акцентів в освітніх програмах і політиці сьогодення, конкуруючи з так званими постмодерністськими або постнаціональними парадигмами освіти, а не замінюючи їх [10].

*Еkleктичність державної освітньої політики*

Як зазначає Є. Пінчук, важливою проблемою реформування сучасної освіти в Україні є ігнорування базових культурних цінностей України й орієнтація тільки на Захід при виборі цілей перетворення суспільства під час абстрактно-механічного відтворення окремих трендів Болонського процесу тощо [2]. Не применшуючи значення європейської інтеграції, зазначимо, що недооцінка культурної спадщини України, у якій відбилися діалогічність, полікультурність, взаємопроникнення Сходу та Заходу, сьогодні не може ста-

ти фактором оптимізації системи освіти України. Сучасна освітня політика України є багато в чому прикладом неоптимального поєднання елементів конфліктуючих моделей. З одного боку, вона некритично запозичує цінності, цілі та пріоритети ліберальної моделі (з її індивідуалізмом, плюралізмом, економцентризмом) і тим самим дещо суперечить світоглядному ядру української культури (яка включає також і протилежні лібералізму цінності збереження високої значущості держави, нації, народу); а з іншого – освітня політика України, як ми вже зазначали, багато в чому успадкована із системи радянського управління освітою, яку за організаційно-управлінськими критеріями можна віднести до адміністративної, навіть тоталітарної моделі [1].

Є. Пінчук наголошує на тому, що наявні проблеми світоглядного аспекту реформування освіти є наслідком трансформаційних змін, що відбуваються в Україні. Їх основна причина полягає у відсутності духовного виміру стратегії розвитку країни й невизначеності пріоритетів технологічного й економічного розвитку. Зіткнення національно-державницького й ліберально-західницького підходів зумовлює суперечливі дії влади щодо реформування; під час цих реформ недооцінюється роль як державного регулювання економічних процесів, так і недержавного фактора формування світоглядних засад політики як такої [2]. У результаті відбувається відхід держави із зони відповідальності за соціальні цілі та наслідки реформування. Маємо таке собі «зачароване коло»: освіта визнається як рушійна сила та основний фактор становлення громадянського суспільства в Україні, проте за відсутності в повній мірі такого суспільства справа визначення духовних цілей розвитку освіти потрапляє в повну залежність від існуючої держави, що згідно з теорією виступає основним конкурентом громадянського суспільства. Духовною передумовою визначення цілей освітньої політики має виступати концепція національного розвитку, ідея, здатна консолідувати суспільство в цілому, не розділяючи його на східну та західну частини нації, не диференціюючи його на етнічні, політичні, конфесійні спільноти. Формування такої світоглядної бази освітньої політики та розв'язання зазначеного протиріччя держави та суспільства можливе, на нашу думку, лише за умови радикальної зміни освітніх практик, зміни суб'єкта освітнього процесу. Участь суспільства у виробленні, ухваленні та реалізації правових й управлінських рішень в освіті повинна забезпечуватися як відповідною нормативно-правовою базою, так і реальними механізмами дієвої громадської участі в розвитку освіти. Подолання моносуб'єктності (тобто такої ситуації, за якою лише один соціальний актор (у нашому випадку держава) виступає суб'єктом визначення духовних передумов освітньої політики та формування стратегій розвитку суспільства загалом та освіти зокрема) та становлення полісуб'єктності освітньої політики повинно передбачати [2]:

- по-перше, відкритість освіти як державно-суспільної системи;

- по-друге, перехід від патерналістської моделі до моделі взаємної відповідальності у сфері освіти, до посилення ролі всіх суб'єктів освітньої політики та їх взаємодії.

Аналізу державної освітньої політики України присвячені праці британського дослідника українського походження О. Фемяр [5; 6]. Проведені нею дослідження висвітлюють основні протиріччя між традиційним і постмодерністським, а також соціальним та економічним у поточних суперечках в освітній політиці в посткомуністичній Україні. Ці протиріччя були пов'язані із зародженням гібридної комуністичної неоліберальної раціональності, яка управляє предметами, відомими авторитарними методами, але водночас на рівні дискурсу прагне розвивати свою автономію та самоврядування. Зазначені протиріччя та невідповідності, втілені в текст, і посилюються спробами політичної та політично-формуючої еліти «вдобразити минуле України» й збудувати «духовно та культурно багату» націю, і водно-

час «наздогнати розвинену Європу» та тим самим побудувати «сучасну й технологічно просунуту» ринкову економіку. Безумовно, два різних політичні проекти, передбачені тут, схильні до підвищення конфліктів і невідповідностей на поверхневому рівні політичного дискурсу, а також у процесі реалізації політики [5].

#### *Надмірна централізація освітньої системи України*

Надмірна централізація освітньої системи України є фактором, що суттєво гальмує демократичні процеси як у галузі освіти та науки, так і в державі загалом. Політичне керівництво країни часто критикується в дослідженнях вітчизняних та західних авторів через уповільнення темпу реформ і вибіркоче застосування існуючої політики. Багато критиків описують українську систему освіти як структурно «занадто централізовану» й із точки зору інституційної практики «занадто радянську».

Основною проблемою в управлінській ієрархії, як стверджують дослідження, є дублювання повноважень, унаслідок чого різні гілки влади виробляють велику кількість «псевдо-правових» політичних документів, які погано координуються та реалізуються без особливого контролю [11, с. 10]. Т. Кузьо та П. Де Аньєрі підводять підсумки цієї загальної практики таким чином: «Всі країни СНД – включно з Україною – мають схильність до складання довгих документів, які потім ігноруються або застосовуються лише частково. Це більш схоже на листи про наміри, ніж договірні зобов'язання» [10, с. 18].

Американський дослідник М. Мід також відмічає високу централізацію системи освіти в Україні. Він зазначає, що в жорстко централізованій системі освіти України Міністерство освіти і науки України не тільки приймає всі рішення щодо змісту навчальних програм, але й регулює відбір підручників та «офіційного знання», що містяться в них. Хоча виробництво підручників відбувається на частково вільному ринку, нові підручники проходять через складний процес розгляду, тестування та перегляду, перш ніж вони можуть бути включені в щорічний перелік підручників, схвалених Міністерством освіти і науки України для використання на певних освітніх щаблях [8]. Крім того, загальнодержавні підручники не відображають велику ступінь регіональних особливостей, незважаючи на суттєві політичні та культурні відмінності між регіонами. Держава, таким чином, як і раніше, має величезний вплив на те, як тексти для підручників написані, і тільки невелика кількість відібраних підручників у кінцевому підсумку з'являються в руках школярів у всій Україні [4].

**Висновки.** З огляду на зазначене можна зробити висновки, 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 та схваленої громадською думкою концепції розвитку освіти. При цьому важливими факторами залишаються такі особливості: непослідовність розробки та впровадження освітньої політики України, формальність і декларативність проєвропейського курсу, тотальна залежність державної освітньої політики від поточної політичної кон'юнктури, еkleктичність державної освітньої політики, надмірна централізація освітньої системи України.

#### *Література*

1. Запесоцкий А. Образование: философия, культурология, политика / А. Запесоцкий. – М. : Наука, 2002. – 456 с.
2. Пінчук Є. Світоглядно-філософські передумови розробки стратегій освітньої політики / Є. Пінчук // Журнал «Схід». – 2010. – № 2 (102). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.znannya.org.ua/index.php/arkhiv/66-nauka-arkhiv/366-svitoglyadno-filosofskiperedumovi-rozrobki-strategij-osvitnoji-politiki>.

3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v005p710-04>.

4. Apple M. The text and cultural politics / M. Apple // Educational Researcher. – 1992. – № 21 (7). – С. 4–11. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jstor.org/stable/1176356>.

5. Fimyar O. What is policy? In search of frameworks and definitions for non-Western contexts / O. Fimyar // Educate. – 2014. – 14 (3). – P. 6–21.

6. Fimyar O. Policy Why(s): Policy Rationalities and the Changing Logic of Educational Reform in Post-Communist Ukraine (1991–2008) / O. Fimyar // Post-Socialism is not Dead: (Re)reading the global in comparative education / in I. Silova (ed.). – Bingley : Emerald Publishing, 2010. – P. 34–39.

7. Janmaat J.G. The nation in Ukraine's history textbooks: A civic, ethnic or cultural cast? / J.G. Janmaat // Educate. – 2004. – № 4 (1). – P. 7–15.

8. Janmaat J.G. Citizenship education in Ukraine and Russia: Reconciling nation-building and active citizenship / J.G. Janmaat, N. Piattoeva // Comparative Education. – 2007. – № 43(4). – P. 527–552.

9. Kuzio T. Dilemmas of state-led nation building in Ukraine / T. Kuzio, P.J. D'Anieri. – Westport ; CT : Praeger, 2002. – P. 97–102.

10. Kuzio T. Nation building, history writing and competition over the legacy of the Kyiv Rus in Ukraine / T. Kuzio // Nationalities Papers. – 2005. – № 33 (1). – P. 29–58.

11. Wanner C. Burden of dreams: History and identity in post-Soviet Ukraine / C. Wanner. – University Park ; PA : University of Pennsylvania Press, 2001. – P. 256–260.

#### Анотація

**Нежива О. М. Непослідовність розробки та впровадження освітньої політики України.** – Стаття.

Автор намагається розглянути причини непослідовності розробки та впровадження освітньої політики України. Адаже в освітній політиці будь-якої держави існує як мінімум три пріоритети, які в тій чи іншій мірі прописані на законодавчому рівні та за якими можна визначити ступінь досконалості освітньої політики. Мова йде про якість, ефективність і рівність в освітній політиці. Також у статті розглянуто формальність та декларативність проєвропейського курсу, тотальна залежність державної освітньої політики від поточної політичної кон'юнктури, еkleктичність державної освітньої політики, надмірна централізація освітньої системи України. Оскільки на це потрібно звернути увагу у впровадженні освітньої політики в Україні, яка необхідна за сучасних умов. Адаже під час формування державної освітньої політики Україна, як і Європейський Союз свого часу, повинна знайти баланс між несхожістю та єдністю двох різних систем освіти: радянської освіти, яка дісталася в спадок після розпаду

СРСР, і європейської освіти, яка була об'єднана вимогами Болонської конвенції.

**Ключові слова:** державна освітня політика, освіта, Україна.

#### Аннотація

**Нежива О. Н. Непоследовательность разработки и внедрения образовательной политики Украины.** – Статья.

Автор пытается рассмотреть причины непоследовательности разработки и внедрения образовательной политики Украины. Ведь в образовательной политике любого государства существует как минимум три приоритета, которые в той или иной степени прописаны на законодательном уровне и по которым можно определять степень совершенства образовательной политики. Речь идет о качестве, эффективности и равенстве в образовательной политике. Также в статье рассмотрены формальность и декларативность проевропейского курса, тотальная зависимость государственной образовательной политики от текущей политической конъюнктуры, эkleктичность государственной образовательной политики, чрезмерная централизация системы образования Украины. Поскольку при формировании государственной образовательной политики Украины, как и Европейский Союз в свое время, должна найти баланс между непохожестью и единством двух разных систем образования: советского образования, доставшегося в наследство после распада СССР, и европейского образования, которое было объединено требованиями Болонской конвенции.

**Ключевые слова:** государственная образовательная политика, образование, Украина.

#### Summary

**Nezhyva O. M. Inconsistent development and implementation of educational policy in Ukraine.** – Article.

The author tries to consider the causes inconsistency development and implementation of educational policy in Ukraine. Furthermore, in the educational policy of any state there are at least three priorities, which are to some extent spelled out in law and by which one can determine the degree of excellence of educational policy. It is about quality, efficiency and equality in education. Also the article reviewed the formality and declarative pro-European course; total dependence of the national education policy of the current political situation; eclectic national education policy; excessive centralization of the education system in Ukraine were considered in the article. However, it is necessary to pay attention in the implementation of educational policy in Ukraine, which is needed in modern conditions today. Thus, the formation of the national education policy Ukraine, as the European Union in its time, must find the thin boundary – the balance between unity and dissimilarity of two different educational systems: Soviet education inherited after the collapse of the Soviet Union and European education, which was unified by requirements of the Bologna Declaration.

**Key words:** state education policy, education, Ukraine.