



**Оксана ЯКИМЧУК**

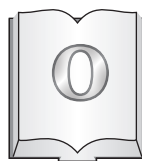
кандидат філософських наук,  
доцент НПУ імені М. П. Драгоманова

**Ключові слова:** Національна доктрина розвитку освіти у XXI столітті, освітня реформа, освітнє законодавство, нормативи якості освіти.

*«Національна доктрина розвитку освіти у XXI столітті» стала одним з найфундаментальніших документів у цій галузі в Україні на початку нового тисячоліття. Саме ця Доктрина дозволила визначити базові орієнтири, що спрямували українську освітню сферу на європейську інтеграцію та залучення західних навчальних стандартів. Водночас її реалізація не стала шляхом безперервних перемог. Процес утілення сформульованих принципів, цілей і пріоритетів виявився повним суперечностей і невдач, аналізу яких і присвячено дану статтю.*

## ДОСЯГНЕННЯ ТА СУПЕРЕЧНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ «НАЦІОНАЛЬНОЇ ДОКТРИНИ РОЗВИТКУ ОСВІТИ У XXI СТОЛІТТІ»

© Якимчук О., 2019



цінуючи загальні результати втілення в життя «Національної доктрини розвитку освіти у XXI столітті» та здобутки попередніх реформ, значимо найважливіші досягнення: поява нової методології розвитку української освіти (цілі і цінності демократичного суспільства, особистісного розвитку, збереження і примноження національної культури, інтеграція до європейського освітнього простору тощо); визначення засад рівного доступу громадян до якісної освіти всіх рівнів; оновлений зміст шкільної освіти, науково-методичний ресурс для переходу на повну 12-річну ЗСО (хоча цей процес було загальмовано); використання нових форм і технологій контролю та оцінювання навчальних досягнень учнів, студентів ЗВО; атестація педагогів; державна акредитація освітніх закладів; запровадження нових навчальних технологій (ІКТ, компетентнісна освіта, дистанційна освіта, інтерактивні методики тощо); багатоканальне фінансування галузі; розвиток діяльності професійних об'єднань [7, с. 385–386] тощо. Безпосередніми результатами реалізації доктрини є модернізація змісту та вдосконалення організації всіх ланок освіти, створення нових навчальних підручни-

ків, започаткування організації інклюзивного навчання дітей з особливими освітніми потребами, запровадження профільного навчання в старшій школі, вдосконалення зовнішнього незалежного оцінювання навчальних досягнень випускників загальноосвітніх навчальних закладів, забезпечення загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладів сучасними навчальними комп'ютерними комплексами, підключення їх до мережі Інтернет, оновлення системи мовної освіти (вивчення іноземних мов стало обов'язковим з першого класу) [3] тощо.

Водночас, незважаючи на деклароване проведення Україною активної політики щодо інтеграційних європейських процесів загалом та інтеграції в європейський простір вищої освіти зокрема, з труднощами впроваджувалась у практику діяльності ЗВО Європейська перевідна і накопичувальна система кредитів та трирівнева система вищої освіти. Не набула належного розповсюдження дистанційна форма навчання. З великими труднощами триває процес налаштування на визнання ЗВО дипломів та результатів навчання як студентів, так і фахівців-іноземців. Доволі складно відбувався процес створення і впровадження системи управління якістю надання освітніх послуг. Незважаючи на те, що в Україні невдовзі після прийняття Доктрини набули чинності національні стандарти управління якістю, аналогічні міжнародним стандартам, їх вимоги тривалий час не ставали необхідними для закладів вищої освіти [8, с.19].

Деякі положення Доктрини розвитку освіти не було втілено в життя, вони залишилися лише деклараціями про наміри. Зокрема, це: стандартизація нормативів якості освіти на всіх рівнях та умови її застосування, що є основою створення в державі системи моніторингу нової економіки освіти; розбудова системи неперервної освіти, що мала охоплювати формальну, неформальну та інформальну сфери здобуття освіти громадянами різного віку [7, с. 388], залучення громадськості до управлін-

ня освітою. Залишився незадовільним стан фінансового та матеріально-технічного забезпечення системи освіти, низьким – рівень оплати праці працівників освіти і науки [3].

Замислюючись над причинами, що привели лише до часткового виконання нового освітянського проекту, заслуговує уваги позиція багатьох дослідників вітчизняних реформ у галузі освіти щодо непослідовності реформ, незбалансованому характері перетворень як головної причини їх провалу або недостатньої ефективності. Зокрема, як зазначає С. Сисоева, реформування сфери освіти в Україні не можна схарактеризувати як поступове, етапи реформи були розмитими в часі, накладалися один на одного, що значною мірою призвело до нагромадження цілей реформування й модернізації освіти, їх непослідовності, при цілком правильній постановці важкими для виконання [6, с. 138]. Аналогічної думки дотримуються автори Національної доповіді про стан і перспективи розвитку освіти в Україні (До 20-річчя незалежності України)», у якій зазначається, що процес формування, реалізації і розвитку національної державної політики в освітній сфері «відбувався нерівномірно, успіхи чергувалися з втратами, швидкі реформи – повільним просуванням уперед, нерідко тупцюванням на місці та відступами [2, с. 8]. Ці процеси повною мірою характеризують діяльність щодо реалізації Доктрини розвитку освіти.

Непослідовність реалізації власне Доктрини розвитку освіти пояснюється значною мірою політичною нестабільністю, частою зміною владних команд, невизначеністю орієнтирів щодо ідеологічної консолідації суспільства. Адже Доктрину було прийнято у 2002 р. за часів режиму Л. Кучми, а її реалізація припала як на часи президентства Л. Кучми, так і В. Ющенка та В. Януковича, які дотримувались принципово різних політичних та ідеологічних орієнтирів.

Послідовності реформ не сприяла тривала економічна й екологічна кризи; демографічні зміни (зниження народжуваності,

міграція, збільшення кількості знелюднених населених пунктів), а також руйнівні соціальні ефекти освіти (корупція, політизація управління, нерівність у можливостях здобуття якісної освіти). Наприклад, інновації в освіті мають упроваджуватися у взаємозв'язку з інноваційними процесами в економіці, новими соціальними стандартами. Не можна досягти помітних результатів в інноваційному реформуванні всієї галузі, вдаючись лише до локальних кроків. Скажімо, зосередитись лише на модернізації змісту і випуску підручників чи на оснащенні шкіл комп'ютерами, профільному навчанні, залишаючи при цьому стару матеріальну базу, не створюючи сучасного обладнання, вчасно й адекватно не перенавчаючи педагогів. Лише комплекс інновацій у цілях, змісті, умовах, процесах і результатах навчання дає важелі для набуття українською освітою ознак інноваційності [7, с. 391].

Отже, одне з головних пояснень часткової реалізації досліджуваного освітянського проєкту ґрунтується на визнанні того факту, що Україна залишається країною з транзитивною економікою та суспільством, якому властива непослідовність та незбалансованість у здійсненні перетворень.

Замислюючись над причинами часткової реалізації Доктрини варто також пригадати застереження, висловлені В. Андрущенко невдовзі після затвердження Доктрини. Перше, зазначав дослідник, «прийняття Доктрини не розв'язує всього комплексу проблем, які накопичились у сфері освіти, вона лише визначає основні орієнтири, парадигму (загальну філософію) її розвитку в майбутньому; друге, цей документ слід розглядати не в статистиці, а в динаміці всього суспільного розвитку; його орієнтири можуть бути уточненими в міру зміни суспільних пріоритетів; третє, пересічний чиновник, від якого залежить реалізація Доктрини, аж ніяк не перейметься її стратегічними орієнтаціями до тих пір, доки освітяни будуть пасивними спостерігачами, прохачами, а не активними

суб'єктами (кожен на своєму рівні) освітньої політики; нарешті, вона залишиться на папері, якщо ми не передбачимо конкретні заходи (і засоби, в тому числі і фінансові) її імплементації в реальну освітянську практику» [1, с. 624].

Дійсно, Доктрина містила в собі перелік доволі амбітних намірів щодо реформи системи освіти, зокрема й з попереднього документу – Державної програми «Освіта» (Україна ХХІ ст.), і не завжди передбачала конкретні механізми їх утілення.

Усвідомлення нових завдань та зміни в царині освіти пов'язано з прийняттям ще одного документа – **«Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року»** [2], що підтверджує застереження відомого дослідника освіти щодо необхідності розгляду Доктрини не в статистиці, а в динаміці всього суспільного розвитку. Власне новий документ конкретизує основні шляхи реалізації концептуальних ідей та поглядів розвитку освіти, визначених Доктриною.

Знов-таки В. Андрущенко мав рацію, реалізація Доктрини, як й будь-якого іншого документа відповідного рівня, суттєво залежить від людського фактора й потребує активної позиції виконавців, у даному випадку – чиновників освіти. Чиновники освіти, так само як переважна більшість громадян України, протягом потенційного періоду реалізації Доктрини переживали періоди надій та розчарувань у зв'язку із змінами ідеологій, політичного курсу, економічним зростанням та кризами, що не могло не відбитися на їх життєвій позиції та професійній діяльності.

І нарешті, Доктрина вимагала розробки конкретних заходів її імплементації в реальну освітянську практику та ресурсів, передусім фінансових. У ситуації, коли вартість навчання одного учня в Україні в 10–20 разів менше, ніж у країнах Європи, фінансування освіти потребує кардинального оновлення. Потрібні не просто капіталовкладення для покращення умов навчання та виховання, оновлення шкільних приміщень, навчальних корпусів та гурто-

житків, майстерень, корпусів для практичних занять та лабораторій, засобів навчання, обладнання та інструментів, необхідні принципово інші схеми фінансування освіти, такі як, скажімо, «бюджетування, яке орієнтовано на результат», на необхідності якого наголошують іноземні експерти. Зокрема, експерт Світового банку М. Мерсер зазначає: «Фінансування освіти в Україні не відповідає меті її існування, адже тут існує виключно постатейне бюджетування і немає бюджетування, спрямованого на результат. Поява програмно-цільового бюджетування означатиме надання можливості навчальним закладам подавати проекти своїх бюджетів, які б нагадували проекти бізнес-планів» (цит. за: [4]). По суті, наголошується на необхідності розвитку економіки освіти, якій, зокрема, в Доктрині було присвячено окремий розділ. Досягнення нової якості освіти залежить не лише від ефективної економіки освіти, але й від ефективних нормативно-правових та організаційно-фінансових механізмів залучення та використання ресурсів, реального соціального статусу, професійного рівня педагогічних працівників, їх підтримки з боку держави; реорганізації системи управління освітою відповідно до завдань освітніх реформ.

Крім того, до часткового виконання Доктрини призвела також уже згадувана вище проблема надмірної централізації управління освітою, подолання якої, до речі, є одним з важливіших завдань цього освітнього проекту. Цей парадокс можна пояснити невідповідністю між намірами передачі повноважень (деконцентрації) і фактичною концентрацією функцій прийняття рішень центральними органами влади. До того ж, органи центральної влади діють у край нескоординовано. Зокрема, Міністерство освіти і науки України, згідно з законом України «Про освіту», є центральним органом державної виконавчої влади, який здійснює керівництво у сфері освіти й бере на себе значний перелік повноважень при практичній відсутності можливості передачі повноважень. Понад те, більшість

повноважень, які бере на себе Міністерство освіти і науки згідно із Законом України «Про освіту», сформульовані як виключно його право брати на себе відповідні функції, що суперечить задекларованій в Державній національній програмі «Освіта» і в Національній доктрині розвитку освіти державно-громадській системі управління освітою.

При цьому відповідальність за надання освітніх послуг розподілена між кількома відомствами. Міністерство освіти і науки відповідає за програми навчання, дотримання стандартів. Питаннями заробітної плати, соціальних виплат учителям займаються Міністерство фінансів, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції, а також Міністерство праці та соціального захисту. Матеріально-технічне забезпечення навчального процесу перекладено на місцеві органи влади. За такої кількості «управлінських надбудов» координація між діями цих відомств дуже проблематична. Органи центральної влади дуже часто ухвалюють рішення, не радячись між собою. Складається враження, що вони діють не в інтересах споживачів освіти, а змагаються між собою, відстоюючи вузькополітичні, корпоративні, відомчі інтереси. Крім того, нижчі органи виконавчої влади фактично дублюють функції органів управління, розташованих вище. Така ієрархічна субординація без функціонального розподілу відповідальності призводить до того, що районні відділи освіти не в змозі забезпечити нормальну роботу галузі. Як спостерігачі такої ситуації, батьки, хоча й є найбільш зацікавленими учасниками освітнього процесу, мало в чому можуть впливати на існуючий стан справ [5, с. 108–109].

Отже, надмірна концентрація влади в руках центральних органів влади, відсутність координації між різними центрами управління освітою, дублювання повноважень спричиняють уже згадувану вище непослідовність кроків та гальмують виконання завдань Доктрини розвитку освіти та інших стратегічних документів державної ваги.

Тож у підсумку зазначимо наступне. Через десятиріччя після затвердження першого стратегічного документа – Державної програми «Освіта» (Україна XXI ст.) та через п'ять років після доленосного Указу Президента України «Про основні напрями реформування вищої освіти в Україні», яким було детерміновано конструктивні зміни передусім системи вищої освіти, система підготовки людини до життя потребувала нових узагальнень, нової філософської парадигми розвитку. Тривав пошук нових шляхів забезпечення доступності здобуття якісної освіти, оновлення змісту освіти, фінансування освіти і науки, зміцнення навчально-матеріальної бази тощо. Особливо загострились проблеми державної підтримки дошкільної, загальної середньої освіти в сільській місцевості, професійно-технічної освіти, навчання здібних та обдарованих учнів і студентів, а також дітей з особливостями психічного і фізичного розвитку. У відповідь на окреслені виклики та потреби з'явився новий освітянський проект – «Національна доктрина розвитку освіти України у XXI столітті» (2001).

Філософією Доктрини стала філософія людини, яка змінює роль і статус освіти, її суспільне навантаження і відповідальність. За змістом Доктрина складається з 16 розділів, деякі з них уточнюють положення Державної національної програми «Освіта» (Україна XXI ст.). Зокрема, обидва документи містять розділи, присвячені проблемам національного виховання, управління освітою, економіки освіти (щоправда у першому за хронологією документі йшлося не про економіку освіти, а про її фінансове та матеріально-технічне забезпечення), кадрової політики (у тому числі підготовки та соціальних гарантій педагогічних працівників), взаємодії освіти і науки, міжнародного співробітництва. У тексті Доктрини вони наповнюються новим змістом, у дусі часу пропонуються шляхи модернізації вказаних сфер. Дякуючи Доктрині вперше на-

бувають державної ваги питання впровадження мовних стратегій освіти, забезпечення здоров'я громадян засобами освіти та фізичного виховання, рівного доступу до здобуття якісної освіти, впровадження інформаційних технологій в освіті, визнається залежність розвитку громадянського суспільства від освіти, окреслені шляхи реалізації безперервної освіти.

Серед головних напрямів реалізації проекту: забезпечення рівного доступу до якісної освіти (шляхи деталізовані для дошкільної, загальної середньої, інклюзивної, позашкільної освіти, професійно-технічної, вищої освіти), демократизація управління галуззю (розвиток державно-громадського управління, децентралізація тощо) та зміна термінів навчання (спроба переходу до 12-річної загальної середньої освіти). На жаль, не все було втілено в життя. Невирішеними залишилися питання: стандартизації нормативів якості освіти на всіх рівнях та умов її здобування, що мала стати основою економіки освіти, оптимізації розподілу повноважень в управлінні освітою та залучення громадськості до нього, ресурсного забезпечення освіти та соціальних гарантій педагогічних працівників, а запровадження 12-річної загальної середньої освіти знову постало на порядку денному.

З-поміж основних причин, що привели лише до часткового виконання нового освітянського проекту, є: непослідовність реформ, що зумовлена політичною нестабільністю, частою зміною владних команд, невизначеністю орієнтирів щодо ідеологічної консолідації суспільства, економічними кризами, демографічними факторами, соціальним розшарування суспільства та його деструктивними наслідками; брак конкретних заходів імплементації Доктрини в реальну освітянську практику та ресурсів, передусім фінансових; надмірна концентрація влади профільним Міністерством, відсутність координації між різними центрами управління освітою, дублювання повноважень.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Андрущенко В. П. Організоване суспільство. Проблема організації та суспільної самоорганізації в період радикальних трансформацій в Україні на рубежі століть: досвід соціально-філософського аналізу. Київ, 2006. 679 с.
2. Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні / Нац. акад. пед. наук України: [авт. В. П. Андрущенко, І. Д. Бех, М. І. Бурда та ін.]; за заг. ред. В. Г. Кременя. Київ: Пед. думка, 2011. 303 с.
3. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року / Указ Президента України від 25.06.2013 № 344/2013. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>
4. Паращенко Л. Фінансування шкільної освіти: більше чи ефективніше // Освітня політика: портал громадських експертів. 02.07. 2014. URL: <http://education-ua.org/ua/article/264-finansuvannya-shkolnoji-osviti-bilshe-chi-efektivnishe>
5. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект: навч.-наук. вид. / Н. Г. Протасова, В. І. Луговий, Ю. О. Молчанова та ін.; за заг. ред. Н. Г. Протасової. Київ; Львів: НАДУ, 2012. 456 с.
6. Сисоєва С. Освітнологічний контекст освітніх реформ // Освітні реформи: місія, дійсність, рефлексія: монографія / за ред. Василя Кременя, Тадеуша Левовицького, Віктора Огнев'юка, Світлани Сисоєвої. Київ: ТОВ «Вид. підприємство «ЕДЕЛЬВЕЙС»», 2013. С. 133–154.
7. Савченко О. Досвід реформування української освіти: спроба наукової рефлексії // Освітні реформи: місія, дійсність, рефлексія: монографія / за ред. Василя Кременя, Тадеуша Левовицького, Віктора Огнев'юка, Світлани Сисоєвої. Київ: ТОВ «Вид. підприємство «ЕДЕЛЬВЕЙС»», 2013. С. 385–396.
8. Управління якістю освіти у вищих навчальних закладах: навч. посіб.: у 2 ч. Ч. 1: Теоретичні засади формування систем управління якістю надання освітніх послуг / кол. авт.; за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. 136 с.

## REFERENCES

1. Andrushchenko V. P. Organized society. The problem of organization and social self-organization during the period of radical transformations in Ukraine at the turn of the century: The experience of socio-philosophical analysis. Kyiv: TOV "Atlant YuEmSi", 2005. 498 p. (in Ukrainian)
2. National report on the state and prospects of education in Ukraine (2011) / Nats. akad. ped. nauk Ukrainy: [avt. V.P. Andrushchenko, I.D. Bekh, M.I. Burda ta in.]; za zah. red. V.H. Kremenia. Kyiv: Ped. dumka, 2011. 303 p. (in Ukrainian)
3. National Strategy for the Development of Education in Ukraine until 2021 / Decree of the President of Ukraine 25.06.2013 No. 344/2013. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/344/2013> (in Ukrainian)
4. Parashchenko L. Finansuvannya shkilnoi osvity: bilshe chy efektyvnishe // Osvitnia polityka: portal hromadskykh ekspertiv. 02.07. 2014. URL: <http://education-ua.org/ua/article/264-finansuvannya-shkolnoji-osviti-bilshe-chi-efektivnishe> (in Ukrainian)
5. Reformation of education in Ukraine: the state-management aspect: educational sciences: navch.-nauk. vyd. / N.H. Protasova, V. I. Luhovyi, Yu. O. Molchanova ta in.; za zah. red. N.H. Protasovoi. Kyiv; Lviv: NADU, 2012. 456 p. (in Ukrainian)
6. Sysoieva S. The Educational Context of Educational Reforms // Educational Reforms: Mission, Reality, Reflection: Monograph / Ed. Vasyl Kremen, Tadeusz Levowiczky, Viktor Ognevyyuk, Svetlana Sysoeva. Kyiv: "View. Edelweiss Company", 2013. P. 133–154. (in Ukrainian)
7. Savchenko O. The Experience of Reforming Ukrainian Education: An Attempt of Scientific Reflection // Educational Reforms: Mission, Reality, Reflection: Monograph / Ed. Vasyl Kremen, Tadeusz Levowiczky, Viktor Ognevyyuk, Svetlana Sysoeva. Kyiv: "View. Edelweiss Company", 2013. P. 385–396
8. Management of the quality of education in higher educational institutions: teaching. manual: in 2 part. Part. 1: Teoretychni zasady formuvannya system upravlinnia yakistiu nadannia osvitnikh posluh [Theoretical foundations for the formation of quality management systems for the provision of educational services] / kol. avt.; za zah. red. chl.-kor. NAN Ukrainy V.S. Zahorskoho. Lviv: LRIDU NADU, 2011. 136 p. (in Ukrainian)