

УДК 351/354

Філіппова Вікторія Дмитрівна,

докторант кафедри управління освітою

Національної академії державного управління при Президентові України,

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування

Херсонського національного технічного університету (за сумісництвом),

кандидат економічних наук, доцент

«ФАБРИКА ДУМОК» ЯК СКЛАДОВА ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ПЕДАГОГІЧНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Анотація. У статті висвітлюється сутність державної політики в галузі педагогічної освіти України, визначаються її головні суб'єкти і об'єкти. Розкриваються типи «фабрики думок» і функції, які вони виконують при формуванні державної політики в галузі педагогічної освіти України.

Ключові слова: державна політика, галузь освіти, педагогічна освіта, фабрика думок.

Филиппова В.Д. «Фабрика мыслей» как составная формирования государственной политики в отрасли педагогического образования Украины.

Аннотация. В статье раскрывается сущность государственной политики в отрасли педагогического образования Украины, определяются его главные субъекты и объекты. Раскрываются типы «фабрики мыслей» и функции, которые они выполняют при формировании государственной политики в отрасли педагогического образования Украины.

Ключевые слова: государственная политика, отрасль образования, «фабрика мыслей».

Filippova V.D. "Think Tank", as part of public policy in the sector of teacher education in Ukraine

Abstract. The article highlights the essence of the state policy in the field of teacher education in Ukraine are determined by its main subject and object. Disclosed types of «factory of ideas» and the functions they perform in public policy in the field of teacher education in Ukraine.

Keywords: public policy, education, teacher education, «factory of ideas».

Постановка проблеми у загальному вигляді. Вивчення сутності державної політики, зокрема в галузі освіти, посідає сьогодні значне місце. Це пов'язано насамперед з посиленням ролі освітньої політики у суспільному житті, а також її місцем в управлінні соціально-економічними процесами в державі. Крім того, процеси глобалізації, розвитку міжнародних контактів

підвищують значущість політики в галузі освіти не лише в межах конкретних держав, але й на рівні континентів, для підтримки світового балансу в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні можна зустріти значну різноманітність визначень, концепцій, підходів з цілого кола питань, що стосуються державної політики в галузі освіти, що свідчить про те, що ці питання, як і раніше, залишаються дискусійними й актуальними.

Проблемам формування та реалізації державної політики в галузі освіти, теорії і практики державного управління освітою, розробки концептуальних засад сучасної державної політики в галузі освіти присвячено праці Г. Атаманчука, Л.Гаєвської, А. Дегтярьова, С. Крисюка, І.Лопушинського, В. Лугового, С.Майбороди, Р.Науменко, В.Огаренка, Л.Паращенко, Н. Протасової, Ю. Тихомирова та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак питання формування державної політики в галузі саме педагогічної освіти на сьогодні в науковій літературі майже не висвітлено.

Формулювання цілей статті. Аналіз досліджуваної проблеми засвідчує, що рівень її наукового осмислення в дискурсі державного управління недостатній і потребує системного підходу з урахуванням сучасної ситуації в Україні. Насамперед це стосується визначення поняття державної політики в галузі педагогічної освіти, а також технологій її формування. Саме тому метою нашої статті є вивчення феномену «фабрики думок» як джерела формування державної політики в галузі педагогічної освіти України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для переходу до розгляду питання формування державної політики в галузі педагогічної освіти насамперед зазначимо, що державна політика визначається як відносно стабільна та цілеспрямована діяльність уряду щодо певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано

через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства [1, с. 31-32].

Науковцями також активно використовується поняття «public policy», яке визначається однак по-різному. Дослівно переводячи поняття з англійської як «публічна політика», її трактують або як голосну і відкриту (на противагу келійній), або просто як державну. Одні вчені пов'язують публічну політику з діяльністю громадянського суспільства, інші – з соціальною політикою [2]. У будь-якому разі поняття публічної політики віддзеркалює зміст не лише державної політики, а й діяльність інших політичних акторів.

На нашу думку, під державною політикою можемо розуміти різновид управлінської активності держави в публічній сфері, спрямований на вирішення суспільних проблем, досягнення і реалізацію загальнозначущих цілей розвитку всього суспільства або його окремих сфер за допомогою масштабних і довгострокових комплексів дій, що відбивають рівень досягнутого компромісу основних суб'єктних позицій з цих питань.

Саме з питання визначення суб'єктних позицій і повинен починатися аналіз державної політики в галузі педагогічної освіти. Однак труднощі аналізу суб'єктів державної політики в галузі педагогічної освіти полягають в їх слабкій інституціоналізації, несформованості лобіювальних груп, неясності каналів впливу.

Видається, що це пов'язано зокрема і з тим, що саме поняття «державна політика в галузі освіти» посіло своє місце в колі таких укорінених понять, як «внутрішня політика», «економічна політика», «військова політика», лише в 60-70-х рр. ХХ століття, коли в США, країнах Європи, Японії почала серйозно усвідомлюватися роль освіти як найважливішого чинника економічного зростання та соціального прогресу та як галузі, що вимагає особливого захисту на загальнодержавному рівні. У пострадянських державах це відбулося ще пізніше, лише наприкінці 80-х рр., змінивши поняття шкільної політики і політики правлячої партії в галузі освіти [3].

Крім того довгий час означена галузь розглядалася переважно як відомча.

І. Каленюк, визначаючи термін *державна політика в галузі освіти*, підкреслює, що держава як суб'єкт загальнонаціонального управління ставить перед собою такі основні цілі: забезпечення стабільного розвитку економіки країни, ефективного механізму функціонування та справедливого розподілу. Місія держави в галузі освіти також визначається цими цілями, водночас наповнюючи її специфічним змістом. На її думку, освіта як суспільне благо зумовлює те, що держава не просто корегує і спрямовує розвиток цієї сфери, а й формує її зміст, структуру, визначає стратегічні напрямки розвитку. Серед них – детальна розробка національного освітнього законодавства, моніторинг та оцінювання втілення його в практичну діяльність; управління освітою, забезпечення наявності адекватної кількості закладів, підручників, учителів, інфраструктур і т. ін.; державні органи на центральному та місцевих рівнях визначають міру делегування відповідної відповідальності на нижчі рівні адміністрації та безпосередньо навчальним закладам; забезпечення реального фінансування (безпосереднє фінансування, пільгове оподаткування, стимулювання приватних джерел тощо) [4, с. 195].

Головні моменти, що визначають фон, на якому формується державна політика України в галузі освіти в цілому і в галузі педагогічної освіти зокрема, зводяться до таких положень:

1. Освіта є головним механізмом відтворення суспільного інтелекту України, якості її інтелектуальних ресурсів.

2. Головний підсумок минулих реформаційних змін у статусі освіти у всіх суспільствах світу полягає в тому, що вона стає найважливішим соціальним інститутом у розвитку суспільства і держави, від якості якого залежить їх безпека («національна безпека») і конкурентоспроможність.

Відбулося перетворення технологічного базису розвитку економічних систем у світі і відповідно перетворення їх «природи». На передній план вийшли інтелекто-, освіто-, наукомісткі економічні системи, у яких освіта

перетворюється на головний механізм їх розширеного відтворення.

Освіта стає базисом економічного відтворення і в цілому відтворення життя суспільства. Це робить державну політику в галузі освіти системоутворювальним чинником усієї внутрішньої політики держави в Україні.

3. Рівень розвитку освіти є головним компонентом «Індикатора розвитку людського потенціалу», використовуваного для оцінювання якості життя ЮНЕСКО в країнах світу.

На сьогодні важливим джерелом формування державної політики (і державної політики в галузі педагогічної освіти зокрема) стає масова комунікація та експертно-аналітичні структури. «Фабрики думки», неурядові аналітичні центри в Україні, перебуваючи на стадії становлення, стали фактом суспільно-політичного життя України, одним із суб'єктів політичного процесу, зайняли свою нішу в системі хоч і слабкого, але такого, що існує і має перспективу розвитку, громадянського суспільства. В українському законодавстві відсутнє юридично визначене поняття «фабрика думки», відповідно його не містять і форми державної статистичної звітності, і тому офіційних статистичних даних про такі центри немає [5, с.6].

Як наслідок, існують різні кількісні оцінки масиву неурядових дослідницьких структур залежно від підходів до визначення особливостей їх юридичного статусу, діяльності, цілей і функцій. Так, за ознакою позиціонування громадських організацій як дослідницьких нараховують понад 380 структур [6, с.20]. За додатковими ознаками (як галузі досліджень, що відповідає прийнятому розумінню фабрик думок, та присутності в інформаційному полі, що є ознакою чинного центру) з них можна вирізнити близько 100.

За даними інтернет-проекту «Мережа аналітичних центрів України» в Україні діє близько 115 мозкових центрів. Ядром українських Think Tanks є Київ (67 центрів), далі йде Львів (32), Донецьк (28), Харків (23), Закарпаття (15), Волинь, Дніпропетровськ, Тернопіль, Хмельницький, Чернівці (по 14),

Луганськ, Полтава, Івано-Франківськ, Крим, Вінниця, Херсон, Запоріжжя, Чернігів (по 13 центрів). Понад два десятки Think Tanks утворено при вишах України, зокрема у Дніпропетровському, Київському, Львівському, Таврійському, Тернопільському та Чернівецькому національних університетах, УАДУ при Президентові України, Харківській національній юридичній академії та ін. Крім того, в Україні діють аналітичні центри окремих олігархів, бізнесових структур, політичних партій [7].

Більшість аналітичних центрів зосереджують дослідницьку діяльність на трьох-чотирьох напрямках, є центри, що здійснюють спеціалізовані дослідження переважно в одній сфері, та умовно універсальні, дослідницька діяльність яких охоплює п'ять або більше сфер.

Безумовними пріоритетами дослідницьких інтересів аналітичних центрів є економіка (68%), внутрішня політика (64%), зовнішня політика (59%) та соціальна сфера (50%). Такий тематичний спектр можна вважати вже традиційним для більшості неурядових аналітичних центрів [8].

Навколо визначення терміна *фабрика думки* не припиняються суперечки, але в контексті нашої статті достатнім є таке: це організації, що здійснюють науково-дослідні розробки й аналіз у різних галузях державної політики, надаючи таким чином повну інформацію політичним акторам для прийняття рішення з тих чи інших суспільно-політичних питань [9]. Фабрики думки постають сполучною ланкою між академічним і політичним простором, між державою і суспільством [10].

Будучи в багатьох країнах реальним політичним актором, «фабрики думки» потребують позиціонування в просторі політичної еліти, що дозволить оцінити потенціал їх впливу на процес прийняття державних рішень. О. Глоба виділяє 6 функцій «ідеальної фабрики думок»: це генерація ідей і пропозицій для державної політики; проведення досліджень і репрезентація їх результатів громадськості; участь в оцінюванні урядових

програм; підготовка рекомендацій для політиків; просування експертів на посади в органах влади; участь в дискусіях зі злободенних питань [11].

Щодо системи педагогічної освіти України можна виокремити такі типи «фабрики думок»: дослідницькі центри при університетах; консультативні центри, відділи, що займаються питаннями освіти при великих корпораціях (IBS), міжнародних структурах (Світовий банк); некомерційні недержавні організації (Національний фонд підготовки кадрів, Центр стратегічних розробок та ін.).

З погляду формування державної політики в галузі педагогічної освіти «фабрики думок» виконують такі функції: забезпечення високої якості політичних документів шляхом залучення максимально різноманітних думок і глибини дискусії; забезпечення змістовної суспільної підтримки пропонованих змін; створення демократичного клімату в системі освіти, у якому всі учасники освітнього процесу відчують свою відповідальність за його хід і результати; зростання компетентності освітньої громадськості; самовизначення майбутніх виконавців щодо їх власних завдань у зв'язку з планованими змінами.

В українській практиці розробки державної політики, як нам видається, склалися три основні форми взаємодії державних органів і «фабрик думок» (експертно-аналітичних структур). Насамперед це виконання подібними організаціями проектної діяльності переважно через участь у надзвичайно важливих для освіти державних цільових програмах – розвитку дошкільної освіти на період до 2017 року; розвитку позашкільної освіти на період до 2014 року; підвищення якості шкільної природничо-математичної освіти на період до 2015 року; розвитку професійно-технічної освіти на 2011-2015 роки; упровадження до навчально-виховного процесу загальноосвітніх навчальних закладів інформаційно-комунікаційних технологій «Сто відсотків»; Національному плані дій щодо реалізації Конвенції ООН про права інвалідів та розвитку системи реабілітації інвалідів на 2012-2020 роки.

По-друге, це участь у робочих групах при відомствах. По-третє, неформальне виконання окремих аналітичних, науково-дослідних робіт з дальшою перспективою займання тієї чи іншої тематичної ніші для виконання значних проектів.

Незважаючи на те, що наявні найбільші «фабрики думок» беруть участь (певною мірою) у всіх етапах розробки і прийняття стратегічних рішень в галузі освіти: це аналіз ситуації, ідентифікація проблеми, розробка альтернатив вирішення, оформлення рішень у проекти нормативно-правових актів, можна виділити низку характеристик, що суперечать самій ідеї існування фабрик думки: незалежно від спрямованості значна їх частина політично ангажована (у своїх розробках виконують політичне замовлення); не виконують основні функції, які несуть позитивне навантаження в сенсі реалізації інтересів суспільства; за форматом діяльності не завжди дотримуються основних принципів – відкритості і діалогу.

Роль, яку вони повинні виконувати (бути сполучною ланкою між державою і суспільством [9]), часто змінюється іншою роллю – розробкою і підтримкою державних рішень, з одного боку, з метою забезпечення їх легітимності та підтримки влади, з іншого – забезпеченням стійкого існування і реалізації інтересів самих цих структур.

Таким чином, наявні експертно-аналітичні структури, які активно діють сьогодні в колі функціонування галузі педагогічної освіти, не можна вважати повноцінними «фабриками думки». Крім того, відзначимо той факт, що канали їх взаємодії з урядовими структурами, з центром прийняття рішень – у край нерозвинені і нерегламентовані.

На сьогодні вплив «фабрик думок» на формування державної політики в галузі освіти зовсім незначний, а точніше майже відсутній. Для цього потрібне створення великої «фабрики думки», можливість виникнення якої обмежується низьким інтересом держави і великого бізнесу в них (а саме ці два суб'єкти повинні бути основними замовниками послуг мозкових центрів)

[13], а також відсутністю широкої інформаційної, насамперед статистичної бази, у зв'язку з чим рекомендації та прогнози, які розробляються наявними аналітичними центрами мають більше інтуїтивний, суб'єктивний характер.

Чинниками низької ефективності використання «фабрик думок» в Україні є: закритість системи прийняття рішень на рівні державної влади, відповідно неготовність політичної влади співпрацювати із зовнішніми джерелами інформації і проектів; слабка фінансова і матеріально-технічна база фабрик думки вкупі з відсутністю статті витрат у бюджеті, що мала б цільове призначення («оплата зовнішніх консультацій державних структур за контрактом»); практична відсутність системи професійної підготовки публічно-політичного аналітика, відповідно – низька кваліфікація кадрів; функціональна (технологічна) неграмотність значної частини кадрів заважає їм швидко надолужувати недостатність знання і кваліфікації в спілкуванні з зарубіжними колегами або використовуючи напрацювання зарубіжних фабрик думки; відсутність уміння писати аналітичні доповіді, більше того – консультаційні тексти (часто мозкові центри навіть не відрізняють одне від іншого), нездатність формулювати рекомендації в адресній і проектній формі, неволодіння технологіями просування ідей і проектів у публічну політику і доведення своїх дій до конкретних законодавчих або виконавчих рішень і корпоративних або інституціональних проектів; неготовність ділових структур працювати в режимі прикладних політичних досліджень, нових ділових і політичних стратегій, нестандартних організаційних рішень; нерозвинена комунікація між фабриками думки всередині їхньої професійної діяльності, відсутність спеціального журналу, визнаного серед мозкових центрів як місце корпоративного обміну думками; слабке використання мережі Інтернет й інших сучасних комп'ютерних і мережних технологій для презентації своїх результатів і комунікації в процесі самих досліджень.

Висновки з даного дослідження. Проведене дослідження дозволяє стверджувати, що на сьогодні взаємодія «фабрик думок» і органів державної

влади має нерегулярний характер і зазвичай обмежується залученням окремих експертів до участі в роботі дорадчих органів і розробці окремих документів. Якісні зміни могли б принести надання взаємодії між мозковими центрами та органами державної влади регулярного характеру, збільшення кількості залучень експертів до участі в робочих групах щодо підготовки стратегій і концепцій розвитку педагогічної освіти, законопроектів та інших важливих державних рішень і документів в галузі освіти.

Перспективи подальших розвідок. Ураховуючи посилену увагу з боку державного управління щодо пошуку оптимальної моделі державної політики в галузі педагогічної освіти України, механізмів її втілення, у подальшому доцільно вивчати означене питання в межах комплексного підходу.

Список використаних джерел

1. Романов В. Є. Вступ до аналізу державної політики : навч. посібн. / В. Є. Романов, О. М. Рудік, Т. М. Брус. – К. : Основи, 2001. – 214 с.
2. Скогорев А. П. На подступах к публичной политике / Скогорев А. П. // Полис – Политические исследования. – 2005. – № 6.
3. Днепров Э. Д. Образование и политика / Днепров Э. Д. – Т.1. – М., 2006. – С. 34.
4. Каленюк І. С. Освіта в економічному вимірі : потенціал та механізм розвитку / І. С. Каленюк. – К. : ТОВ “Кадри”, 2001. – 326 с.
5. Чернявська Л. Неурядові аналітичні центри: традиції та перспективи розвитку в Україні / Л. Чернявська // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – К., 2004. – Випуск 50 (Частина I). – С. 209.
6. Пожидаєв, Є. Неурядові організації у суспільно-політичному житті України: межі участі та пріоритети діяльності / Є. Пожидаєв // Стратегічні пріоритети : наук.-аналіт. зб. / Національний інститут стратегічних досліджень; гол. ред. А. Єрмолаєв. – К.: НІСД, 2007. – № 4. – С. 19-26.
7. Мережа аналітичних центрів України [Електронний ресурс] / офіційний сайт. – Режим доступу: <http://www.intellect.org.ua>. – Дата доступу : 01.03.2013. – Назва з екрану.
8. Горбатенко, В. «Фабрики думок» і розвиток соціальної інженерії / В. Горбатенко // Стратегічні пріоритети: наук.-аналіт. зб. / Національний інститут стратегічних досліджень; гол. ред. А. Єрмолаєв. – К.: НІСД, 2009. – № 4(13). – С. 5-13.
9. Think Tanks and Policy Advice in the US: Academics, Advisors and Advocates. – Routledge, 2007.
10. James G. McGann. The global «Go to Think Tanks». The leading public policy research organizations in the world. – Philadelphia, PA USA, 2007; www.fpri.org, p. 7.
11. Глоба О. В. Аналітичні центри як суб'єкти дослідження публічної політики: автореф. дис... канд. наук: 23.00.01/ Глоба О.Є. – Д., 2009. – 23 с.
12. Соловьев А. И. Политический облик постсовременности: очевидность явления / Соловьев А. И. // Общественные науки и современность, 2001, № 5.
13. Кузьминов Я. И. Центры мозговых атак? Атакуйте! / Кузьминов Я. И. //

Сообщение, 2002, 31 окт., – № 10.