

Грибко Ольга Владиславівна,

к.держ.упр., доцент кафедри педагогіки та психології управління соціальними системами

ім. І.А. Зязюна, НТУ “ХПІ”, м. Харків

ORCID 0000-0003-3227-608X

УДК 351:37.018

doi: 10.34213/db.21.01.19

ЗАХОДИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОСВІТИ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19

Розглянуто першочергові заходи реагування урядів та інших органів публічної влади, які опікуються освітою на регіональному/місцевому рівнях, на ситуацію, яка викликана пандемією COVID-19. Виокремлено низку уразливостей в системах освіти. З'ясовано додаткові завдання, які з'являться перед відомствами, відповідальними за вироблення публічної політики у сфері освіти у довгостроковій перспективі.

Ключові слова: публічне управління; освіта; заклад освіти; пандемія COVID-19.

Постановка проблеми. Розглядаючи заходи публічної політики у сфері освіти, варто підкреслити, що переважна їх кількість безпосередньо залежать від поточної епідеміологічної ситуації як всередині країни, так і за її межами. Важливими є політичний, соціальний і економічний контекст, в якому працюють ЗВО.

Політичний аспект включає в себе законодавчу базу діяльності ЗВО, державні гарантії безпеки, систему відносин підпорядкування та підзвітності ЗВО певним публічним органам. Соціальний акцент роботи ЗВО – це перш за все те, що стосується учнів/студентів з малозабезпечених сімей (організація харчування, доступу до відповідного обладнання та мережі для навчання тощо). З економічної точки зору закриття закладів освіти на тривалий термін може завдати серйозної шкоди розвитку людського капіталу, тому урядам було вкрай важливо швидко впровадити ефективні механізми дистанційного навчання, які забезпечують як навчання, так і взаємодію викладач-учень/студент.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних науковців, які опікувались проблемами аналізу організації освітнього процесу під час пандемії COVID-19 варто назвати таких: О. Локшина, О. Глушко, А. Джурило, С. Кравченко, Н. Нікольська, М. Тименко, О. Шпарик. Авторами звітів ЮНЕСКО та ОЕСР з проблематики дослідження були Л. Бендер, А. Гуч, Г. Еймер, Ф. Коломбо, Х. Разурі, В. Фрей.

Метою статті є виокремлення завдань, які з'являться перед органами публічного управління, відповідальними за вироблення публічної політики у сфері освіти у зв'язку з карантинними заходами та пандемією COVID-19.

Виклад основного матеріалу. Серед першочергових державних заходів слід відзначити забезпечення безпеки громадян шляхом закриття університетів та гуртожитків з метою запобігання масовим скупченням людей. Уряди країн у всьому світі прийняли рішення про закриття навчальних закладів, маючи на меті стримати глобальну пандемію COVID-19. Згідно з даними ЮНЕСКО, 188 держав закрили школи в масштабах всієї країни, що торкнулося 91,3 % учнів у всьому світі (1,58 млрд осіб) [7].

Всесвітній банк звертає увагу на низку проблем, з якими стикаються країни при переході до системи віддаленого освіти, а також позначає виклики для всіх порушених груп – учні/студенти, вчителі/викладачі, батьки та особи, які приймають рішення.

1. На даний момент дуже мало систем освіти (навіть серед передових країн), які володіють значним технічним забезпеченням, щоб здійснити швидкий перехід на дистанційне навчання.

2. Перехід на дистанційне навчання вимагає величезних витрат. Безумовно, важливо забезпечити інфраструктурний потенціал. Але набагато більшим викликом є підтримка вчителів; надання високоякісних і актуальних цифрових навчальних матеріалів; розвиток в учнів цифрових навичок для ефективного використання технологій з метою навчання; впровадження допоміжних систем управління даними та інформацією.

3. Перехід на дистанційне навчання викликає стурбованість у зв'язку з соціальним розшаруванням. На практиці онлайн-навчання приносить непропорційно велику користь учням з самого початку більш вигідним становищем (наприклад, при розшаруванні по лінії багаті – бідні; проживають в місті – проживають в сільській місцевості; з хорошими показниками успішності – з поганими показниками успішності).

4. Більшість учнів буде зазнавати труднощів при переході до дистанційної освіти. Це означає, що для більшості школярів і студентів освіта принесе менше користі. Цей аспект особливо актуальний для дітей в бідних районах, з обмеженим доступом до Інтернету або зовсім без доступу. Перевагу також матимуть учні з уже наявним досвідом дистанційного навчання.

5. При переході на дистанційне навчання потрібно мати на увазі, що спочатку учні будуть показувати слабші результати. Це пояснюється браком досвіду взаємодії з інструментами і процесами навчання, недоліком сприятливих умов для онлайн-навчання на дому. Через деякий час і учні, і вчителі зіткнуться з викликом відсутності мотивації.

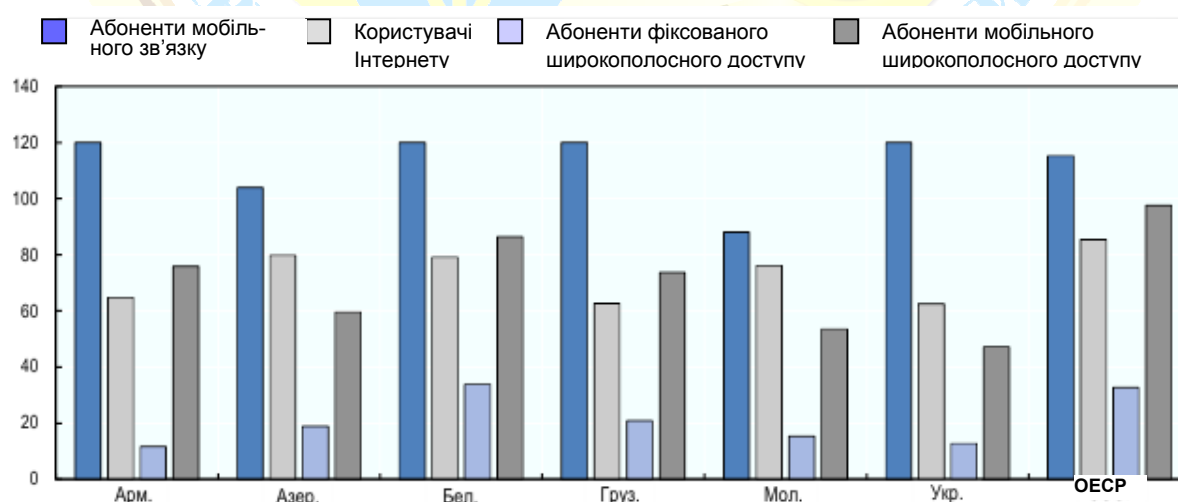
6. Перед навчальними закладами постане питання вибору, яких предметів навчати онлайн, а які залишити учням для самостійного освоєння. Деякі предмети та шкільні заходи складно перенести до онлайн-середовища. Щодо ЗВО медичного та технічного профілів, то їм взагалі неможливо деякі предмети ані викладати онлайн, ані перевести до самостійного вивчення.

7. Тільки деякі вчителі будуть здатні здійснити швидкий і ефективний перехід до онлайн-моделі навчання, оскільки процеси викладання віддалено і в класах значно відрізняються один від одного. У зв'язку з цим вчителям знадобиться підтримка і додаткове навчання. Наприклад, Міністерство освіти і науки Кіпру проводить через Педагогічний інститут прискорене навчання вчителів з питань дистанційної освіти. Велика кількість матеріалів для педагогічної підтримки регулярно розміщується на шкільних сайтах і на сайті міністерства.

8. В умовах дистанційного навчання батьки грають ключову роль в підтримці свої дітей. Навіть за найсприятливіших обставин більшість батьків погано підготовлені до того, щоб здійснювати ефективну підтримку. Особливо в тих випадках, коли вони самі не володіють достатніми технічними навичками. У батьків може бути кілька дітей, які відвідують навчальні заклади, тому вони зіткнуться з проблемою розподілу доступних пристроїв між ними. ЮНЕСКО також звертає увагу на додаткове навантаження на батьків з обмеженими можливостями здоров'я та на батьків, зайнятих в критично важливих для боротьби з епідемією галузях.

9. Особи, які приймають рішення, більшою мірою залежать від двох факторів: підготовленості наявної системи освіти до переходу на онлайн-навчання і кількості часу до закриття навчальних закладів. Сьогодні у світовій спільноті не вироблено достатнього досвіду для визначення обсягів і механізмів фінансування системи онлайн-навчання [9].

Стосовно доступу до цифрової інфраструктури, за даними ОЕСР по країнах Східного партнерства переважна більшість користувачів застосовують звичайні мобільні пристрої, тоді як доступ до широкополосного Інтернету має низький показник (рис. 1) [3]. Багато світових онлайн-платформ та цифрових рішень вимагають саме широкополосного Інтернету, а отже їх використання унеможлиблюється через суто технічні перешкоди.



*Дані з розрахунку на 100 мешканців

Рис. 1 Доступ громадян до цифрової інфраструктури

Перелік заходів публічного управління для покращення ситуації у сфері освіти в період пандемії COVID-19 можна представити схематично (рис. 2.). Першочергової уваги, на нашу думку, заслуговують такі напрями: гарантування безпеки, створення правового поля, яке відповідає поточним карантинним реаліям, економічна підтримка закладів освіти (ЗО), вирішення інфраструктурних проблем.

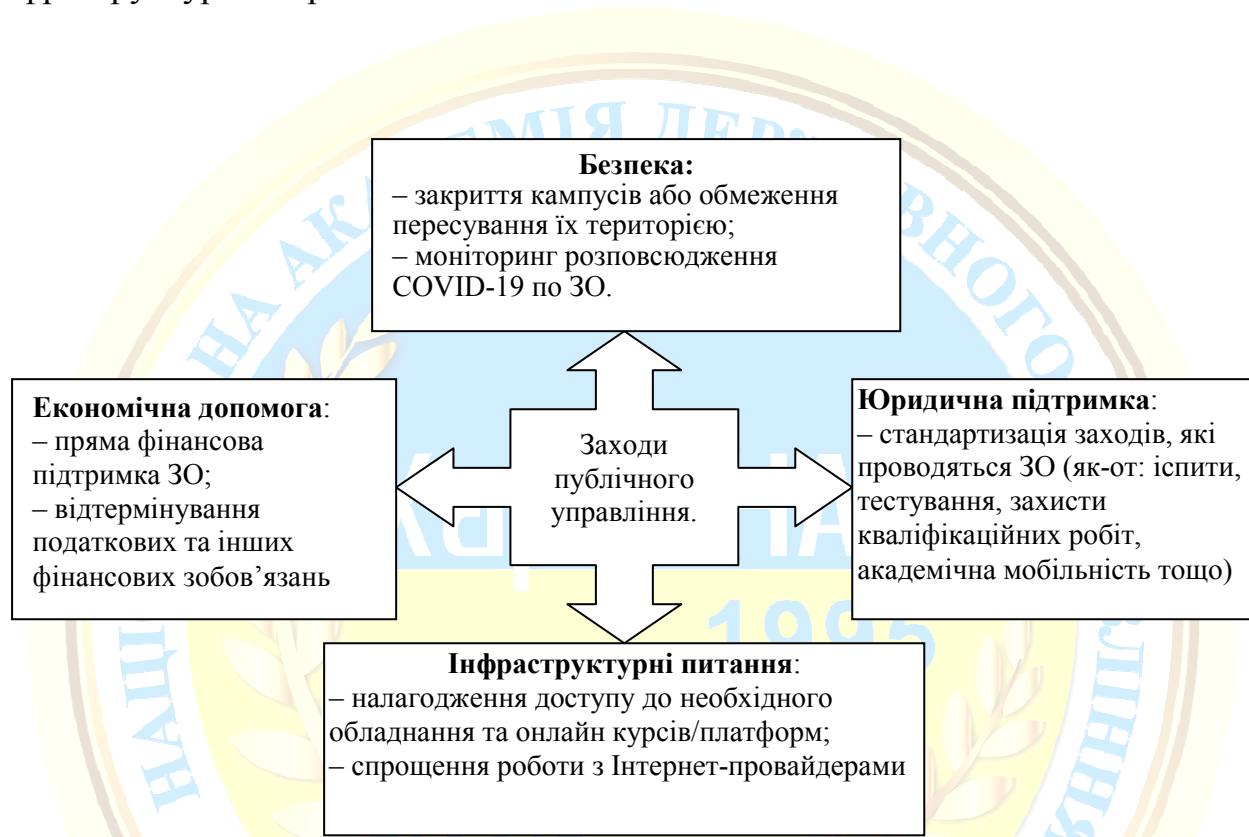


Рис. 2 Заходи публічного управління для покращення ситуації у сфері освіти в період пандемії COVID-19.

Українські нормотворці розвели поняття “дистанційна освіта” як, перше, вимога часу під час карантину, друге – окрема форма навчання наказом МОН від 08.09.2020 р. [2]. У другій частині документа зокрема вказано, що якщо з будь-яких причин (незалежно від карантину) батьки ухвалюють свідоме рішення про навчання дитини за дистанційною формою (як окремою формою здобуття освіти) на постійній основі (протягом навчального року), необхідно звернутися до закладу освіти, який надає послуги саме за такою формою

здобуття освіти. Такий заклад освіти може бути будь-якої форми власності (державної, комунальної, приватної). Але він повинен мати системотехнічне забезпечення для організації саме дистанційної форми здобуття освіти – комп'ютерне обладнання, програмне забезпечення, електронні освітні ресурси тощо. Про те, що заклад освіти може забезпечувати саме таку форму здобуття освіти, він обов'язково інформує на своєму сайті (або на сайті засновника). Якщо такий заклад освіти є державним або комунальним, то здобуття повної загальної середньої освіти у ньому є безоплатним для всіх учнів (оплата праці вчителів здійснюється за рахунок державного бюджету).

Загалом дистанційне навчання розширює можливості здобуття освіти дітьми, які не можуть відвідувати заклади освіти з різних причин (стан здоров'я, систематичне заняття спортом, проживання на неконтрольованій території, перебування за кордоном тощо), а також забезпечує неперервність освітнього процесу у випадках надзвичайних обставин.

Будь-який вид дистанційного навчання (на відміну від сімейного навчання та екстернату) забезпечує постійний вчительський супровід, регулярне відстеження результатів навчання учнів, а також надання їм (за потреби) підтримки в освітньому процесі.

Навчання та співпраця в онлайн середовищі може бути не надто природною як для викладача так і для учня/студента. З огляду на це розробники освітньої політики повинні розглядати такі можливості:

- збалансувати цифрове та не-цифрове навчання;
- тримати пульс на емоційному здоров'ї учнів/студентів (контекст вірусу та закриття шкіл/університетів може бути неспокійним та дезорієнтуючим для учнів);
- шукати рішення, щоб забезпечити зв'язок, взаємодію та підтримку дітей та їхніх сімей, особливо в умовах невизначеності);
- надання доступу до цифрових пристроїв (учні мають більше шансів отримати доступ до смартфонів, ніж до ноутбуків); уряди держав можуть

арендувати ноутбуки або надавати альтернативні ресурси (друковані робочі буклети) (наприклад, так зробили Велика Британія та Японія);

– управління доступом до IT-інфраструктури (для деяких регіонів одночасне підключення учнів до цифрової інфраструктури може стати великою проблемою, оскільки це може вплинути на стабільне функціонування інших життєво необхідних систем, тому для таких країн мають бути введені часові рамки доступу) [1].

Сьогодні світова спільнота поки що не виробила достатнього досвіду для визначення обсягів і механізмів фінансування системи онлайн-навчання. У ситуації, що склалася міжнародні організації пропонують шляхи вирішення проблем впровадження віддаленого освіти:

1. Світовий банк рекомендує використання єдиного порталу для розміщення всіх програм, додатків, платформ і матеріалів, необхідних для навчання, а також посібників з його використання для учнів/студентів, вчителів/викладачів та батьків. На цьому напрямку важливим завданням стає надання доступу до матеріалів за допомогою широкого набору пристроїв, у тому числі мобільних.

2. Важливим є включення громадян, що володіють практичними знаннями в галузі використання освітніх онлайн-технологій, до процесів прийняття рішень органами публічної влади. Таке очевидне рішення не завжди знаходить відображення на практиці.

3. У режимі дистанційної освіти, коли учні та студенти використовують різні платформи, програми та обладнання, у шкіл та ЗВО залишається менше можливостей для здійснення контролю їх якості. У таких випадках потрібне прийняття додаткових заходів для гарантування безпеки учасників дистанційної освіти, особливо коли мова йде про надання програм третіми сторонами або відсутності механізмів правового захисту і регулювання зазначеної сфери [9].

Варто зауважити, що міжнародне співробітництво має життєво важливе значення для обміну найбільш ефективними підходами до підтримки школярів,

студентів, вчителів та сімей в умовах навчання під час карантинних обмежень. ЮНЕСКО активізує свої зусилля з метою забезпечення того, щоб ця криза сприяла підвищенню інноваційності та відкритості, а не погіршила нерівність в освіті. Організація працює з міністерствами освіти в постраждалих країнах, щоб забезпечити безперервне навчання для всіх дітей і молоді по альтернативних каналах, а саме:

– забезпечує технічну допомогу для швидкої підготовки і розгортання інклюзивних рішень для дистанційного навчання з використанням високотехнологічних, низькотехнологічних та нетехнологічних підходів;

– проводить вебінари для співробітників міністерств освіти та інших зацікавлених сторін з метою обміну інформацією про зусилля країн щодо забезпечення дистанційної освіти;

– надає вибір цифрових навчальних ресурсів, які уряди, заклади освіти, педагоги та батьки можуть використовувати, щоб розширити можливості для учнів, які не можуть відвідувати заклад. Пропонуються освітні платформи, призначені для підтримки безперервності навчання на основі навчальних програм. На сайті організації опубліковані переліки систем управління цифровим навчанням, масових відкритих онлайн-курсів, навчальних матеріалів, спрямованих на самостійну роботу, інструментів для створення цифрового навчального контенту, які можуть використовувати як держави, так і окремі навчальні заклади;

– зараджує розвитку партнерства з метою розширення національного і місцевого потенціалу щодо забезпечення дистанційного навчання;

– сприяє формуванню Глобальної коаліції з освіти під егідою ЮНЕСКО, яка включає міжнародні організації (ООН, ВООЗ, ЮНІСЕФ, ВПП, ОЕСР, Всесвітній банк і т.д.), приватні компанії (Microsoft, Google, Facebook, Coursera, Zoom, Moodle та ін.), НКО і ЗМІ. Коаліція покликана сприяти забезпеченню безперервної освіти для дітей та молоді з усього світу [4; 6; 7].

Одне з найбільших побоювань для ЗВО в період пандемії – падіння якості вищої освіти. Через нерівномірну готовність викладацького складу і кафедр до

переходу в онлайн-простір, недостатнє технічне оснащення та інші складнощі багато студентів отримують зовсім інший освітній досвід в онлайн-середовищі, і адміністрації важливо ідентифікувати слабкі місця і виробити коректні методи моніторингу в нових умовах. Щоб допомогти ЗВО, національні та професійні центри пропонують різні рішення. Наприклад, Асоціація оцінки якості освіти Великобританії випустила керівництво [5] для підтримки якості навчання, способів оцінки студентів, видачі дипломів, процедур тестування й атестації, зарахування нових студентів та інших аспектів освітньої діяльності.

Утім не всі ключові світові центри оцінки якості освіти поки готові запропонувати такі рішення (наприклад, одна з провідних організацій в цій галузі European Network for Quality Assurance in Higher Education поки не пропонує таких заходів), тому багато ЗВО самостійно розробляють внутрішні стандарти, щоб не допустити падіння якості освіти та репутації університетів. Ризики для університетів в таких умовах суттєві: від того, наскільки швидко і якісно ЗВО зможуть змінюватися, залежить їхнє майбутнє – якість освіти, репутація, фінансова стабільність, та й саме існування багатьох з них. У цілому більшість експертів сходяться на думці, що на даний момент каталізатором неповної ефективності впроваджених заходів є недолік і нерівномірність доступності необхідної інформації та інфраструктури [8]. Інша проблема полягає в нестачі єдиних заходів і механізмів регулювання, які, як наслідок, показують відсутність узгодженості як всередині, так і між університетами. Усі провідні експерти вищої освіти солідарні в думці, що така трансформація несе університетам безліч серйозних викликів і суттєво змінить глобальну систему вищої освіти в майбутньому [8].

Навіть при найоптимістичніших сценаріях розвитку пандемії та повного зняття режиму самоізоляції протягом літа 2021 року лише частина ВО зможе підібрати нові практики і вбудувати їх в свої стратегії, інша ж частина ризикує не адаптуватися до змін на ринку освіти і не впоратися з фінансовими втратами. Причому фінансові ризики припадають головним чином на країни з високою часткою приватних університетів, для країн, що розвиваються великим

викликом є нерівність у доступі до освітніх ресурсів і технічна неможливість переводити роботу в онлайн-простір.

Висновки. Важливим висновком в умовах пандемії коронавірусу є необхідність швидкого реагування урядів та інших органів публічної влади, які опікуються освітою на регіональному/місцевому рівнях, на ситуацію, яка склалася. Першочерговими питаннями, які слід розглядати, є: запровадження додаткового фінансування, адаптація змісту освіти (національних освітніх програм, посібників та підручників) до нових умов, підтримка учнів з малозабезпечених сімей та дітей з особливими потребами, співробітництво з батьками, з приватними структурами, передусім провайдерами Інтернет послуг та зі ЗМІ всіх форм власності.

Криза в освіті, викликаний пандемією COVID-19, показує уразливості в системах освіти, а також стимулює держави і суспільства до інновацій і розвитку інклюзивності. У довгостроковій перспективі перед відомствами, відповідальними за вироблення публічної політики у сфері освіти, з'являться додаткові завдання:

1. Покращити систему безпеки для отримання можливості проходження іспитів онлайн. Особливої уваги тут заслуговує організація іспитів підвищеної важливості (наприклад, вступні іспити до ЗВО або загальнонаціональні тестування), які зазвичай не припускають доступ до додаткових ресурсів і передбачають сувору систему ідентифікації тестованого.

2. Експериментувати з різними часовими рамками і моделями викладання. Вивчення питання про те, яким чином учні та студенти отримують знання в різних обставинах часу і місця, що допоможе органам публічного управління розкрити потенціал віддаленого навчання.

3. Наділити вчителів та викладачів повноваженнями для отримання максимальної віддачі від системи дистанційної освіти. Вони матимуть змогу випробувати різні моделі викладання для вироблення методів, які сприяють більш ефективному процесу навчання.

Список використаних джерел

1. Відповідь світової спільноти на виклики Covid-19 в освіті. Аналітична довідка / кол. авт. : О. Локшина, О. Глушко, А. Джурило та ін. ; Інститут педагогіки НАПН України. Київ, 2020. 29 с.
2. Деякі питання організації дистанційного навчання : наказ Міністерства освіти і науки України від 08.09.2020 р. № 1115. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0941-20> (дата звернення: 27.04.2021).
3. Реагирование на кризис, связанный с пандемией COVID-19, в странах восточного партнерства URL: <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Covid-19-crisis-response-in-eu-eastern-partner-countries-RUS.pdf> (дата звернення: 27.04.2021).
4. COVID-19 Educational Disruption and Response. UNESCO. URL: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse> (дата звернення: 27.04.2021).
5. COVID-19: Initial Guidance for Higher Education Providers on Standards and Quality. 23 March 2020. URL: <https://www.qaa.ac.uk/docs/qaa/guidance/covid-19-initial-guidance-for-providers.pdf> (дата звернення: 27.04.2021).
6. Covid-19 Mobilizes education ministers around world. UNESCO. URL: <https://ru.unesco.org/news/covid-19-unesco-mobilizes-education-ministers-around-world> (дата звернення: 27.04.2021).
7. Crisis-sensitive educational planning. UNESCO COVID-19. Education Response. Education Sector issue notes, Issue notes No 2.4. April 2020. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373272> (дата звернення: 27.04.2021).
8. Education disrupted – education rebuilt: Some insights from PISA on the availability and use of digital tools for learning. URL: <https://oecdeditoday.com/coronavirus-education-digital-tools-for-learning/> (дата звернення: 27.04.2021).
9. World Bank Group's Operational Response to COVID-19. URL: <https://www.worldbank.org/en/about/what-we-do/brief/world-bank-group-operational-response-covid-19-coronavirus-projects-list> (дата звернення: 27.04.2021).

References

1. Vidpovid svitovoi spilnoty na vyklyky Covid-19 v osviti. (2020). Analitychna dovidka. O. Lokshyna, O. Hlushko, A. Dzhurylo et al. Instytut pedahohiky NAPN Ukrainy. Kyiv [in Ukrainian].
2. Deiaki pytannia orhanizatsii dystantsiinoho navchannia. Nakaz Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 08.09.2020 r. № 1115. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0941-20> [in Ukrainian].

3. Reahyrovanye na kryzys, svyazannyi s pandemyei COVID-19, v stranakh vostochnoho partnerstva. URL: <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Covid-19-crisis-response-in-eu-eastern-partner-countries-RUS.pdf> [in Russian].

4. COVID-19 Educational Disruption and Response. UNESCO. URL: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>.

5. COVID-19: Initial Guidance for Higher Education Providers on Standards and Quality. (2020). URL: <https://www.qaa.ac.uk/docs/qaa/guidance/covid-19-initial-guidance-for-providers.pdf>.

6. Covid-19 Mobilizes education ministers around world. UNESCO. URL: <https://ru.unesco.org/news/covid-19-unesco-mobilizes-education-ministers-around-world>.

7. Crisis-sensitive educational planning. UNESCO COVID-19. (2020). Education Response. Education Sector issue notes, Issue noten No 2.4. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373272>.

8. Education disrupted – education rebuilt: Some insights from PISA on the availability and use of digital tools for learning. URL: <https://oecdeditoday.com/coronavirus-education-digital-tools-for-learning/>.

9. World Bank Group's Operational Response to COVID-19. URL: <https://www.worldbank.org/en/about/what-we-do/brief/world-bank-group-operational-response-covid-19-coronavirus-projects-list>.

Grybko O. V.,

PhD in Public Administration, Associate professor of Department of Pedagogy and Psychology of Social System Management named after academician I. A. Zyazun,

National Technical University "KhPI", Kharkiv

ORCID 0000-0003-3227-608X

Public policy measures in the field of education during the COVID-19 pandemic

An important conclusion in the context of the coronavirus pandemic is the need for a rapid response by governments and other public authorities in charge of education at the regional / local level to the current situation. Priority issues to take into account are: introduction of additional funding, adaptation of educational content (national educational programs, manuals and textbooks) to new conditions, support for students from low-income families and children with special needs, cooperation with parents, private entities, especially providers Internet services and media of all forms of ownership.

The crisis in education caused by the COVID-19 pandemic shows vulnerabilities in education systems, and stimulates states and societies to innovate and develop inclusiveness. In the

long run, the departments responsible for developing public policy in the field of education will face additional tasks:

1. *Improve the security system to be able to take exams online. Particular attention should be paid to the organization of examinations of increased importance (for example, entrance exams to the HEI or national testing), which usually do not involve access to additional resources and provide a strict system of identification of the test subject.*

2. *Experiment with different time frames and teaching models. Exploring how pupils and students acquire knowledge in different circumstances of time and place, which will help public authorities to unleash the potential of distance learning.*

3. *Empower teachers and lecturers to get the most out of the distance education system. They will be able to test different teaching models to develop methods that contribute to a more effective learning process.*

Keywords: public administration; education; educational institution; COVID-19 pandemic.

Надійшла до редколегії 31.05.2021 р.

