

УДК: 37.014.5

В.П.Бех

ДЕРЖАВНА ОСВІТНЯ ПОЛІТИКА, РЕГУЛЮВАННЯ Й УПРАВЛІННЯ ОСВІТЯНСЬКОЮ ГАЛУЗЗЮ ЯК ПРЕДМЕТ НАУКОВОГО АНАЛІЗУ

Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова

Анотація. У статті проаналізовано і розмежовано поняття «державна освітня політика», «державне регулювання» і «державне управління освітою». Розкрито специфіку змісту й механізмів реалізації кожного специфічного виду організаційної дії. Актуалізовано проблему інформаційно-аналітичного забезпечення кожного органу організаційного впливу на національну систему освіти.

Ключові слова: система освіти, орган управління, державна освітня політика, державне регулювання, державне управління освітою, інформаційно-аналітичне забезпечення.

Вступ

В існуючій науковій літературі зустрічається неоднорозне вживання багатьох понять і термінів щодо осмислення феноменів державного управління освітою, державного регулювання та державної освітньої політики, що веде до плутанини в розумінні відмінностей між цими галузями, а нерідко – до їхнього отождолення. Виходячи із зазначеного, **метою** запропонованої статті є розмежування змісту понять «державна політика», «державне регулювання» і «управління освітою» які репрезентують специфічні види професійної діяльності менеджерів освіти.

Найперше необхідно визначитися з тим, що називають «державною освітньою політикою» в Україні. У «Політологічному енциклопедичному словнику» термін «політика» подано безсуб'єктно: політика – організаційна, регулятивна і контрольна сфера суспільства, в межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована головним чином на досягнення, утримання і реалізацію влади індивідами і соціальними групами задля здійснення власних запитів і потреб [3, с. 497-498]. Серед основних видів і напрямів політики немає освітнянської галузі або діяльності.

У «Енциклопедії освіти» зазначено, що освітня політика – сфера взаємовідносин індивідів, різних соціальних груп з метою використання владних інститутів задля реалізації своїх інтересів і потреб. Суб'єкти освітньої політики: індивід, соціальні спільноти (нація, професійні групи, еліти тощо) та соціальні інститути (держава, політичні партії та рухи, профспілки, групи інтересів тощо). Об'єкт освітньої політики – освіта як суспільне благо, як інтелектуальний і матеріальний ресурс суспільства, як система освітніх інституцій. Тип освітньої політики визначається характером соціально-економічних та політичних відносин у суспільстві, якістю еліт, домінуючою політичною культурою, національними освітніми традиціями тощо [2, с. 623].

Автори «Енциклопедії освіти» зауважують, що в Україні реалізується «перехідний» тип освітньої політики, її сутність визначається специфікою посткомуністичних системних трансформацій, суперечностями процесу формування державно-громадської системи політичного керування та управління освітою, підвищенням її статусу, утвердженням у європейському та світовому освітньому просторі. Ключовий суб'єкт освітньої політики у суспільстві – держава. Вона у процесі взаємодії з громадянським суспільством забезпечує суспільний вибір у сфері освіти. Державна освітня політика – це відповідь на

суспільні потреби, вимоги, дії або бездіяльність інших суб'єктів освітньої політики, цілеспрямований, відносно стабільний офіційний курс уряду та підпорядкованих йому установ, що спрямований на забезпечення функціонування системи освіти. При цьому «інституціональний дизайн державної освітньої політики створюють Верховна Рада України, Президент України, які «визначають» освітню політику держави, Кабінет міністрів України «здійснює», МОН України «бере участь у визначенні» та «реалізує» політику. Верховній Раді України, Президентіві України належить функція політичного управління освітою. Кабінет міністрів України, МОН України поєднують у своїй діяльності цю функцію із безпосереднім управлінням системою освіти. Політико-адміністративними структурами є також обласні державні адміністрації» [2, с. 623].

Отже, не можна понятійно розмежувати політику, регулювання і управління. Предмет дослідження залишається нез'ясованим, а це у подальшому може призвести до плутанини у теоретичних висновках і рекомендаціях у практичній сфері. Тому звернемося до інших джерел. Доволі часто сучасні дослідники, коли мова заходить про державу і політику, вживають як синоніми поняття «публічна політика» і «державна політика». При цьому використання терміну «публічна політика» пов'язане з тим, що у процесі демократизації політичної сфери Україна намагається запровадити у життя державно-громадське управління сферою освіти.

Щоб не вносити плутанину із вживанням терміну «політика» (так історично склалося, що в усіх слов'янських і багатьох європейських мовах поняття *politics* і *policy* передаються одним і тим же словом – *поліміка, politik, politique* і т. д.), розмежуємо їх між собою.

Г.К. Колбеч, наприклад, розрізняє два терміни англійською мовою – «politics» і «policy», – зазначаючи, зокрема, що перший стосується «боротьби за вербування (політичних) прихильників», тоді як другий – «узгодженого, обміркованого вибору» [5, с. 17]. Зрозуміло, що немає сенсу додатково уточнювати перший термін, тоді як другий термін вживається з різними прикметниками (публічна, державна, урядова, освітня, фінансова, податкова, транспортна тощо).

На відміну від праць 1970-90-их років, у останніх фундаментальних публікаціях у світовій літературі щодо аналізу публічної політики автори не намагаються дати визначення цьому термінові. Замість

цього і Г.К. Колбеч [5], і Вейн Парсонс [6] пропонують вважати публічну політику поняттям і описують, а не визначають його. Скажімо, Г.К. Колбеч, використовуючи численні праці інших дослідників, наводить атрибути і характеристики публічної політики, використання яких дозволяє відрізнити її від інших управлінських рішень. Політика – термін, що вживають у різний спосіб на різних рівнях. Необхідно визначити, що саме люди намагаються позначити словом «політика». Можна помітити три центральні елементи використання цього терміну: повноваження, експертні знання і порядок [4, с. 7].

Вирішити проблему встановлення співвідношення державної освітньої політики, державного регулювання і управління освітою допомагає аналіз літератури, у якій висвітлено розмежування цих сфер організаційної діяльності. У спеціальній літературі подані наступні основні інтерпретації змісту поняття політичної влади: 1) вольове відношення спонуки, насильства; 2) діяльність суб'єктів цього відношення; 3) сукупність суб'єктів цього відношення-діяльності; 4) процес реалізації функцій влади; 5) сукупність (система) інститутів влади, нормативно оформлених (не завжди і не тільки в законі і праві) суб'єктів політичної влади і механізмів їх дії; 6) технологія реалізації функцій політичної влади (принципи, методи, прийоми, засоби) [1, с. 24-25].

Виокремлюють наступні істотні властивості політичної влади: 1) універсальність її як основи, умови і засобів життя суспільства; 2) здатність проникати у всі сфери і види соціальних відносин; 3) здатність функціонувати на всіх рівнях соціальної системи, встановлювати і відтворювати ієрархічність – полісуб'єктність; 4) різноманіття матеріальних і духовних форм; 5) різноманіття персоніфікованих і безособових форм; 6) здатність набувати різний соціальний масштаб; 7) поліфункціональність; 8) інституціоналізований характер; 9) різноманіття ступенів формалізації, інституціоналізації і легалізації; 10) різноманіття засобів здійснення [1, с. 24-25].

Державне регулювання істотно відрізняється від державної політики, оскільки це явище характеризується у наступних категоріях: 1) правила і процедури входження в ринок і виходу із нього суб'єктів господарювання, їх створення і ліквідації; 2) дозвільна система на проведення певного виду господарської діяльності; 3) правила та процедури, що регламентують певні види діяльності, які не підпадають під дозвільну систему; 4) контроль за безпекою та якістю продукції; 5) контроль за обов'язковими платежами до бюджетів та до державних цільових фондів; 6) правила щодо обсягу та процедур подання обов'язкової звітності; 7) регулювання цін; 8) антимонопольне регулювання; 9) контроль та обмеження щодо грошових та товарних потоків (що стосуються також інвестиційної та зовнішньоекономічної діяльності); 10) регулювання зайнятості та використання трудових ресурсів.

Отже, регуляторна політика держави охоплює зміст регуляторних актів та сферу адміністративних процедур, зокрема процедури погодження рішень органів влади, консультації з неурядовими організаціями, спостереження за виконанням ухвалених рішень, встановлення адміністративної відповідаль-

ності за порушення, у тому числі у сфері державної освітньої та інформаційної політики.

Аналізуючи проблему управління освітньою діяльністю, не випадково зосереджуємося на інформаційній політиці держави, оскільки інформатизація управління освітою залежить не тільки від державної освітньої політики, але й від її намірів і поведінки у сфері інформаційної політики.

Варто звернутися до визначення управління освітньою діяльністю, оскільки інформатизація управління як явище знаходиться саме у цій площині. Потрібно попередньо зазначити, що ми виокремлюємо два види управління, а саме: державне і недержавне. Державне управління необхідно розглянути в першу чергу, щоб не порушувати логіку порівняльного аналізу (маємо на увазі співставлення понять «державна політика», «державне регулювання» і «державне управління»). Недержавне управління, у якому ми виокремлюємо також два підвиди (менеджмент освіти і педагогічний менеджмент), потребує інформаційно-аналітичного забезпечення, що має управлінський, науковий і навчальний виміри.

Російські науковці, уточнюючи визначення системи державного управління, прийшли до висновку, що сучасна система державного управління – це цілісність, яка утворюється наступними компонентами: 1) інститутами державного управління; 2) професійною спільністю державних службовців; 3) професійною діяльністю державної служби; 4) процесами реалізації управлінських функцій; 5) технологією (методами, прийомами і засобами управлінської дії); 6) відносинами і зв'язками, що виникають між суб'єктами управління, провідне місце серед яких займають управлінські; 7) об'єднаними структурою, що є визначеним способом поєднання компонентів і елементів [1, с. 28].

Інтегруючи ці три підходи до встановлення взаємозв'язків головних понять предметного поля цього дослідження, варто навести узагальнюючу позицію науковців щодо розмежування явищ, про які йшлося вище. Політичний орган державної виконавчої влади, на думку російських учених, відрізняється від органу державного управління низкою ознак [1, с. 34-35]. Орган державного управління, з одного боку, формується за політичною процедурою, а не в адміністративному порядку, а з іншого – формується за політичними критеріями, а не за критеріями професіоналізму, кваліфікації, компетентності й досвіду іє носієм державного суверенітету, даного конституцією, а не організаційною автономією, як орган державного управління.

Отже, державна адміністрація – управління – є функцією політики, яка стосовно до неї є «засновником», аналогічно до суб'єктів господарської діяльності. У цьому значенні можна говорити про політичну природу і характер діяльності державного управління.

Однак, аналізуючи зміст поняття «управління освітою», слід мати на увазі, що воно є більш широким, ніж поняття «державне управління освітою», оскільки тут слід враховувати інші рівні менеджменту, що притаманні регіону або навчальним закладам. До центральних органів державної влади, які

здійснюють управління в галузі освіти, належать МОН, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади, Вища атестаційна комісія (ВАК) України.

Міністерство освіти і науки України бере участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної освітньої політики, здійснює контроль за її втіленням. Акти цього міністерства, ухвалені в межах його повноважень, є обов'язковими для органів управління освітніми навчальними закладами. У МОН функціонує Атестаційна колегія, Державна інспекція навчальних закладів. Інші міністерства, центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади, беруть участь у здійсненні державної політики в галузі освіти.

В Автономній Республіці Крим діє Міністерство освіти і науки автономії. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють управління освітою на території області, району, міста, утворюючи для цього управління, відділи, інші структурні підрозділи, які діють у межах повноважень, установлених законодавством. Органи управління навчального закладу визначаються законами, а також типовим положенням про заклад, а конкретні форми управління – його статутом. Органи державного управління освіти взаємодіють з громадськими самоврядними органами в освіті. Органами громадського самоврядування в освіті є загальні збори (конференція) колективу навчального закладу; районна, міська, обласна конференції педагогічних працівників; з'їзд працівників освіти Автономної Республіки Крим; Всеукраїнський з'їзд працівників освіти. В Україні також діють педагогічні (освітнянські) об'єднання громадян. У ВНЗ функціонує студентське самоврядування для забезпечення виконання студентами своїх обов'язків та захисту їх прав, яке сприяє формуванню в них досвіду організатора, керівника.

Отже, на основі вищевикладеного слід зазначити: по-перше, державна освітня політика є предметом організаційного впливу правлячої політичної партії або політичної коаліції, що цілеспрямовано використовують механізми держави для реалізації власних політичних цілей шляхом зумовлення напрямів, меж і змісту освіти.

По-друге, державне регулювання відбувається специфічними заходами, що визначають умови входу і виходу: отримання ліцензій на освітнянську діяльність, акредитацію спеціальностей, податками, дозволами, державним замовленням на підготовку фахівців та іншими специфічними регуляторами.

По-третє, державне управління освітою є найбільш наближеним до громадськості, оскільки передбачає запровадження державно-громадської управлінської моделі, децентралізацію, автономізацію навчальних закладів, демонополізацію і конкуренцію освітніх послуг, орієнтацію на творчо-інноваційний розвиток освіти, науковий, аналітичний і прогностичний супровід, який принципово не можливий без потужного інформаційно-аналітичного забезпечення управлінських рішень, моніторингу освітніх потреб, пропозицій у навчанні, якості освіти, незалежного оцінювання навчальних досягнень, справедливої доступності освіти протягом життя.

По-четверте, демократичний тип управління вимагає вивчення стану суспільства чи окремих його галузей у динаміці, що потребує створення прогнозних моделей і сценаріїв розбудови не тільки освітнянської галузі, а й залежних від неї сфер, наприклад виробничої, що також неможливо зробити без належного інформаційно-аналітичного забезпечення управління.

Список літератури

1. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 384 с.
2. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України; гол.ред. В.Г.Кремень. – К.: Юрінком інтер, 2008. – 1040 с.
3. Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В.П.Горбатенко; За ред. Ю.С. Шемшученко, В.Д.Бабкіна, В.П.Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.
4. Система розробки і здійснення публічних політик в Україні / Під загальною редакцією О.П.Дем'янчука. – К.: Факт, 2004. – 224 с.
5. Colebatch H. K. *Policy*. Series in the Social Sciences. Ed. Frank Parkin. Open University Press: Buckingham. 1999. Український переклад: Г. К. Колбеч. *Політика*. – К.: Видавничий дім «КМ Академія», 2004. – 76 с.
6. Wayne Parsons. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, UK. Edward Elgar, 2001. – 115 p.

В.П. Бех

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА, РЕГУЛЯЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ ПРОСВЕТИТЕЛЬСКОЙ ОТРАСЛЮ КАК ПРЕДМЕТ НАУЧНОГО АНАЛИЗА

В статье проанализированы и разделены понятия «государственная образовательная политика», «государственное регулирование» и «управление образованием». Уточнена специфика их содержания и механизмов реализации каждого вида организационного действия. Акцентирован вопрос об информационно-аналитическом обеспечении каждого органа организационного влияния национальной систему образования.

Ключевые слова: система образования, орган управления, государственная образовательная политика, государственное регулирование, государственное управление образованием, информационно-аналитическое обеспечение.

V. Bekh

STATE EDUCATIONAL POLICY, ADMINISTRATION AND REGULATION OF EDUCATION SECTOR AS THE SUBJECT OF SCIENTIFIC ANALYSIS

The author analyzes and delimits the notions “state education policy”, “state regulation” and “education management”. The specificity of content and implementation mechanisms of each kind of the organization activity is specified. The information and analytical support of each body of organization effect on the national system of education is investigated.

Key words: system of education, control body, state education policy, state regulation, education management, information and analytical support.