

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ПЕДАГОГІЧНОЇ ОСВІТИ

У статті визначено основні підходи до аналізу державної політики в галузі педагогічної освіти. З різних точок зору висвітлено особливості аналізу, етапи вироблення, механізми формування і реалізації державної політики в галузі педагогічної освіти.

Ключові слова: державна політика, педагогічна освіта, аналіз.

Филиппова В. Д. Концептуальные подходы к анализу государственной политики в сфере педагогического образования.

В статье раскрываются основные подходы к анализу государственной политики в сфере педагогического образования. С разных точек зрения показаны особенности анализа, этапы разработки, механизмы формирования и реализации государственной политики в сфере педагогического образования.

Ключевые слова: государственная политика, педагогическое образование, анализ.

Filippova V. D. Conceptual approaches to the analysis of public policies in the field of teacher education.

The article describes the main approaches to the analysis of public policies in the field of teacher education. From different points of view showing features of the analysis, stages of development, mechanisms of formation and implementation of state policy in the field of teacher education.

Keywords: public policy, teacher education, analysis.

Державна політика в галузі педагогічної освіти України спрямована на реформу існуючої системи освіти і виведення її на міжнародну арену. Формування та реалізація державної політики відбувалося і відбувається в межах і у відповідності з пануючою в суспільстві та притаманними індивідуальним суб'єктам влади системи суспільно-політичних і морально-етичних цінностей. На відміну від радянської політики у галузі освіти, яка не мала на меті підтримку престижу національної освіти на міжнародній арені, в даний момент – це ключова проблема державної політики та один із національних інтересів України.

Питанням формування та реалізації, аналізу державної політики займалися багато провідних вчених [1-14]. Однак всі зазначені напрями науково-дослідної роботи, під тим чи іншим кутом зачіпаючи проблему державної політики, не досліджували державну політику в галузі педагогічної освіти.

Метою статті є обґрунтування концептуальних підходів до аналізу державної політики в галузі педагогічної освіти України.

Аналіз державної політики визначається як інтелектуальна діяльність, здійснювана на замовлення клієнта, основою якої є збирання та аналіз інформації щодо конкретної політичної проблеми, а продуктом є порада або рекомендація щодо прийняття найкращого рішення з розв'язання проблеми [1, с. 36]. За визначенням інших науковців, аналіз державної політики – це комплекс процедур, що стосуються вироблення рекомендацій органам державної влади з приводу найкращого з-поміж можливих курсу дій, тобто державну політику загалом та її окремі елементи, а також оцінювання, моніторинг результатів і наслідків виконання державних рішень задля покращення суспільного розвитку [2, с. 4]. Важливою характеристикою аналізу державної політики є її публічність (відкритість і прозорість), тобто залучення широких верств громадськості, експертів, науковців, недержавних організацій до дискусій перед ухваленням рішень [3, с. 12].

Деякі дослідники акцентують увагу на тому, що не в усіх випадках потрібне активне втручання держави, інколи необхідно є продумана корекція. Вона має відбуватися на основі процедур моніторингу та оцінювання в тій чи іншій сфері суспільного життя. Найголовнішим є те, що аналіз державної політики виробляє рекомендації щодо державної політики, базуючись на певних нормативних передумовах [4, с. 6]. Дослідження державної політики передбачає простеження множинних зв'язків між багатьма індивідами, групами і організаціями [5]. Саме тому, аналіз державної політики – це дослідження створення урядом правил, законів, цілей та стандартів, що визначають те, що уряд робить або не робить для створення ресурсів, переваг, витрат і тягарів [6, с. 14].

Мета аналізу державної політики може бути різною: дослідження державної політики може мати за кінцеву мету вироблення рекомендацій для відповідних дій державних управлінців у найближчому майбутньому; краще розуміння або пояснення нещодавнього минулого також може бути завданням аналізу державної політики. Крім того, певні дослідження можуть поєднувати ці мотиви та включати інші: зрозуміти державну політику та покращити державну політику. Останні також можна узагальнити як дві широкі категорії аналізу державної політики.

1. Аналіз для політики – практична, сфокусована на удосконаленні державної політики категорія. Найчастіше результати державної політики не ті, які очікувалися, тому її вдосконалення є головним стимулом для аналізу державної політики. Потрібно зауважити, що цей вид аналізу найчастіше здійснюється тими, хто тим чи іншим чином пов'язаний з урядом. За характером він є більш приписним, адже визначає те, що пішло неправильно, і в якому напрямку потрібно рухатися далі. Тому такий аналіз політики є функціонально орієнтований і має на меті зробити внесок в удосконалення державної політики в майбутньому. Адже визначаючи те, що пішло в реалізації державної політики правильно, а що – ні, аналіз державної політики може привести до формулювання рекомендацій для використання акторами державної політики [6, с. 14].

2. Аналіз безпосередньо політики – академічна, направлена на розуміння державної політики, на механізми її формування і функціонування, категорія. У цій категорії головна мета полягає не стільки в розробленні кращої державної політики, а скоріше в покращенні розуміння того, як певна державна політика працює або не працює. Тому результати такого дослідження є менш приписними, а натомість більш описувачими, пояснючими та аналітичними. Найчастіше цей вид аналізу державної політики ставить перед собою три дослідницькі мети: по-перше, вивчення змісту державної політики (спрямована на розуміння генези певної державної політики); по-друге, аналіз результатів державної політики (спрямована на розуміння варіацій у результатах державної політики найчастіше шляхом порівняльного аналізу); по-третє, вивчення процесу державної політики (спрямована на розуміння того, як виробляються рішення). І хоча це є переважно науковим видом аналізу державної політики, його результати часто доводять до відома тих, хто виробляє державну політику [6, с. 14].

У процесі проведення аналізу державної політики досліджуються: законодавчі акти, розстановка політичних акторів у зв'язку із запланованими державними заходами; національні, державні, регіональні, галузеві програми, а також плани заходів уряду; державний бюджет; стан у різних сферах суспільної діяльності; потенційні конфлікти запропонованих та інших цілей і заходів; політичні наслідки рішень, їх впливи на суспільство, економіку і навколишнє середовище; питання інформаційного забезпечення процесу, проблеми реалізації політики тощо [7, с. 43]. Саме тому, аналізуючи державну політику в галузі педагогічної освіти України необхідно звертати увагу переважно на вище перелічені складові частини аналізу державної політики.

Існують різні підходи до процесу вироблення політики залежно від контексту та цілей. Загальноприйнятий підхід, який наводять науковці називається циклами державної політики. Перевагою циклічної моделі політики є її здатність бути орієнтиром, а недоліком є відносний брак гнучкості. Однак, розбиваючи складний процес державної політики на цикли, завдання аналізу державної політики стає більш можливим.

Підхід до аналізу державної політики як до процесу має декілька переваг: такий підхід централізує увагу навколо інститутів та посадових осіб, які приймають рішення щодо державної політики та тих факторів, що впливають на їх рішення; державна політика найчастіше включає в себе певні етапи; такий підхід є гнучким і відкритим до змін; підхід з акцентом на процесі політики допомагає показувати динамічну політику у розвитку; такий підхід не має національно-культурного забарвлення, а значить може бути використаний для дослідження державної політики у різних державах [8, с. 5–6].

Деякі науковці виділяють п'ять етапів вироблення державної політики:

1) ініціювання політики – визначення та аналіз суспільних проблем, формування цілей і пріоритетів державної політики; виокремлюють два види суспільних проблем: ті, що перебувають під контролем влади і розв'язуються нею, і ті, що виникають у суспільстві, але поки що – поза політичною увагою;

2) формування політики – розробка державної політики, що передбачає узгодження інтересів, цілей і засобів їх досягнення;

3) ухвалення політики – легітимізація та фінансування державної політики, що передбачають закріплення розробленої політики в низці рішень і програм;

4) реалізація політики – здійснення та моніторинг державної політики, що передбачає комплекс заходів із впровадження прийнятих рішень і програм;

5) оцінка політики – оцінка державної політики, спрямована на перевірку її ефективності та якості, й регулювання державної політики; наслідком цього етапу може бути або коригування, або відмова від політики, що запроваджується [5]

Інші дослідники виділяють наступні етапи державної політики: формулювання проблеми, ідеї державної політики; дослідження проблеми, публічне обговорення; координація інтересів різних груп чи секторів; розробка державної політики для розв'язання проблеми; реалізація державної політики; оцінка результатів реалізації політики [9, с. 33].

Існують наступні особливості аналізу державної політики відповідно до її етапів: в державній політиці існує еволюція від ідей як думок до ідей, викладених на папері у формі державної програми або закону; а також еволюція від діяльності по впровадженню державної політики та врешті-решт оцінки того, що робити зараз та у майбутньому; такий підхід робить наголос на взаємодії між різними політичними акторами та інститутами протягом тривалого періоду часу, під час якого залучення до даного процесу певного окремого політичного актора може змінитися, так само як і конфігурація груп політичних акторів може змінитися в результаті змін політичних інтересів; даний підхід аналізу державної політики відповідно до етапів державної політики пропонує простий шлях для спроби систематизувати існуючі знання базуючись на уявленні про чітко хронологічні серії функціональних, орієнтованих на результат етапів, в яких багато чисельні політичні актори виконують численні завдання для реалізації власних інтересів й у відповідності з їх можливостями діяти [6, с. 22].

Однак, аналіз державної політики відповідно до етапів має й свої недоліки. По-перше, даний підхід припускає можливий порядок імовірних дій, однак він не обумовлює як довго кожен етап має продовжуватись. По-друге, етапи державної політики можуть помилково пропонувати те, що державна політика завжди триває відповідно до чіткого порядку успішних її етапів. По-третє, використання підходу до аналізу державної політики відповідно до етапів може призвести до надмірної раціоналізації будь-якого пояснення минулих подій відповідно до очікування того, що повинно відбуватися надалі або того, що мало би статися. По-четверте, аналіз державної політики відповідно до її етапів (циклів) не дає відповідь на питання «чому». Це означає, що використання цього підходу не пропонує жодних ознак причин того, чому державна політика переходить від одного етапу до іншого або чому цей процес прискорюється чи уповільнюється. Ближче до закінчення циклу державної політики вона може бути повторно скорегована для того, щоб зробити державну політику такою, що більш відповідає зовнішньому середовищу на той момент. Більш того, на будь-якому етапі процесу державної політики зовнішні чинники можуть також призвести до коригування державної політики або термінів її реалізації [6, с. 22–23].

З огляду на основні підходи до аналізу державної політики, можна відзначити, що всі вони спираються на уявлення про державну політику як про процес, що можна представити у вигляді певних етапів державної політики; при цьому ці різні за кількістю, відповідно до різних вчених етапи, або замикаються в коло, формуючи таким чином цикл державної політики, або ж етапи державної політики виходять логічно одне з одного.

Беручи до уваги те, що важко визначити чіткий початок або кінець певної державної політики, а також через те, що немає й чіткого моменту коли діяльність по виробленню і реалізації державної політики переходить з одного етапу на інший, вітчизняні дослідники часто не розмежовують різні етапи державної політики, а найчастіше аналізують відразу процес формування та реалізації державної політики.

З точки зору державного управління, для якого держава як соціальна організація є ієрархічним соціальним процесом, процес формування і реалізації державної політики має певні особливості, що характеризують його сутність [10]. Важливим фактором для успіху у реалізації державної політики є правильне формулювання її цілей. Особливістю цілей державної політики є те, що вони зазвичай ідентифікуються на початковій стадії процесу її вироблення, однак із часом можуть змінюватися і в деяких випадках визначатися лише ретроспективно [11, с. 38]. Цілі державної політики мають бути оприлюднені для того, щоб ті, хто братиме участь у її реалізації, й ті, на кого вона спрямована, розуміли та були згодні її підтримувати. Державна політика реалізується як через державні інститути публічної влади, так і через суспільство.

Механізми реалізації і формування державної політики в галузі педагогічної освіти відіграють також важливу роль. У широкому сенсі, державна політика реалізується через державний механізм управління, до складу якого входять механізми державного управління, місцевого самоврядування, механізми функціонування громадського і приватного секторів тощо. В більш вузькому розумінні реалізація державної політики здійснюється за допомогою комплексного механізму державного

управління, який включає набір окремих механізмів, що дозволяє реалізувати конкретний напрямок державної політики, відповідно до сфер суспільної діяльності [12].

Організаційний механізм державного управління – сукупність різних за своєю природою конкретних процесів і дій, що ведуть до утворення та вдосконалення взаємозв'язків між складовими елементами в механізмі управління і мають організувати регулювання, управління в інтересах державної влади ефективну діяльність державно-управлінської системи. Основне призначення організаційних елементів у складі комплексного механізму управління – формування і посилення організаційного потенціалу суб'єктів управління як складової частини системи управління [12]. Окремі вчені характеризують організаційний механізм у складі комплексного механізму державного управління як об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування [13]. Крім того, організаційний механізм визначають як послідовність етапів проектування структур, детального аналізу й визначення системи цілей, продуманого виділення організаційних підрозділів і форм їх координації для забезпечення функціонування деякого комплексу (організаційної системи) [14, с. 262].

Правовий механізм державного управління – один з важливих механізмів державного управління, що складається із сукупності правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до вимог і дозволів, що містяться в нормах права [12]. Загалом, правовий механізм державного управління – це нормативно-правове забезпечення державної політики: Конституція України, міжнародні договори, Закони і Постанови ВРУ, Укази Президента України, Постанови і Розпорядження КМУ і т.п. Необхідною умовою функціонування правового механізму є діяльність державних органів, адже держава формує правовий простір, здійснює через свої органи правотворчу, правозахисну і правоохоронну діяльність.

Інституційний механізм державного управління – механізм формування і реалізації державної освітньої стратегії на основі інституційних засад. Під інституційним механізмом зазвичай розуміється сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами, а також організаціями, які сприяють реалізації принципів демократичного (доброго, належного) врядування, забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення задекларованих цілей розвитку регіону/держави.

Політичний механізм – механізм формування і реалізації державної політики в галузі педагогічної освіти шляхом політичного діалогу [13]. Роль політичних механізмів у динаміці практично-політичних відносин зростає, оскільки вони є засобом реалізації державної політики, конкретних завдань державного управління; віддзеркаленням політичної стратифікації суспільства, становлення та розвитку структур громадянського суспільства. Політичні механізми регулюють, регламентують і характеризують ступінь відображення соціально-економічних інтересів усіх суб'єктів суспільного розвитку (механізми діяльності законодавчої гілки влади; нормативно-правові акти представницьких органів влади); справляють прямий вплив на суспільну свідомість і формують громадську думку, та є опосередкованим інститутом громадських зв'язків соціально-економічних процесів; об'єднують осіб навколо єдиної мети: політичних партій; церков, профспілок тощо.

Відзначимо, що перелічені механізми комплексного механізму державного управління є основними, однак не виключними. Тому при аналізі державної політики в галузі педагогічної освіти необхідно враховувати всі можливі механізми формування і реалізації державної політики.

Проведене дослідження засвідчує, що аналіз державної політики в галузі педагогічної освіти є тривалим процесом, який повинен включати в себе певні етапи і дії. У процесі формування, реалізації та оцінки державної політики необхідно використовувати ряд механізмів державного управління як складну систему, призначену для досягнення поставлених цілей.

У рамках подальшого вивчення державної політики в галузі педагогічної освіти України майбутні дослідження необхідно спрямувати на аналіз комплексу механізмів державного управління.

Список використаних джерел:

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Наук.-редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Т. 4 : Галузеве управління / Наук.-редкол.: М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. – 2011. – 648 с.

2. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень. Збірка документів і матеріалів / уклад. О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. – К. : Вид-во «К.І.С.», 2004. – 210 с.

3. Вироблення державної політики: Аналітичні записки / уклад. : О. І. Кілієвич, В. Є. Романов. – К. : Вид-во «К.І.С.», 2003. – 346 с.

4. The Oxford Handbook of Public Policy / ed. by M. Morgan, M. Rein, R. E. Goodin. – Oxford : OXFORD University Press, 2008. – 983 p.
5. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм / Ігор Петренко // Журнал «Віче», №10. – 2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2566/>.
6. Versluis E. Analyzing the European Union Policy Process / E. Versluis, K. van Mendeltje and P. Stephenson. – Houndmills : Palgrave Macmillan, 2011. – 264 p.
7. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Наук.-редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Т. 2 : Методологія державного управління / Наук.-редкол. : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.
8. Anderson J. E. Public Policymaking: an Introduction / J. E. Anderson. – 7th ed. – Boston : Wadsworth, 2011. – 342 p.
9. Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика» : варіант перехідного періоду / О. П. Дем'янчук // Наукові записки / Нац. ун-т «КМА». – К., 2000. – Т. 18 : Політичні науки. – С. 31–36.
10. Мерзляк А. В. Державна політика у сфері управління соціальними ризиками: сутність, формування та реалізація [Електронний ресурс] / А. В. Мерзляк, Т. В. Кравченко // Наук.-виробн. журнал «Держава та регіони». Серія «Державне управління». – 2011. – № 1. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2010_4/files/DU410_40.pdf.
11. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган ; пер. з англ. А. Олійник ; наук. ред. В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – 396 с.
12. Труш О. О. Механізми реалізації державної політики у сфері цивільного захисту в Україні [Електронний ресурс] / О. О. Труш // Теорія і практика державного управління. – 2010. – № 4 (31). – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2010_4/doc/5/01.pdf.
13. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління / О. Федорчак // Науковий вісник «Демократичне врядування» [Електронний ресурс]. – Вип. 1. – 2008. – Режим доступу: http://archive.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.
14. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Наук.-редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Т. 6 : Державна служба / Наук.-редкол.: С. М. Сergyоїн (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – 524 с.

** Філіппова Вікторія Дмитрівна – кандидат економічних наук, доцент, докторант кафедри управління освітою Національної академії державного управління при Президентові України.*