

*Н. Д. Шульга,
кандидат технічних наук, доцент, директор Державного вищого навчального закладу
"Київський транспортно-економічний коледж" Національного транспортного університету*

ОСВІТНЯ ПОЛІТИКА ТА УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: СУТНІСТЬ ТА ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК

N. Shulha,
Philosophy Doctor, associate professor the Director of the State higher education institution
"Kyiv transport-economical college" of National transport University

EDUCATIONAL POLICY AND EDUCATIONAL MANAGEMENT: ESSENCE AND INTERCOMMUNICATION

Актуалізовано роль освіти в розвитку держави, суспільства та особистості. Схарактеризовано основні підходи до визначення сутності державної освітньої політики; розкрито взаємозв'язок між освітньою політикою та державним управлінням освітою, належна реалізація якого має забезпечити не лише розробку освітньої політики, а й ефективність її практичного впровадження.

The role of education in development of the state, society and person is exposed. The main points on determination of educational policy are characterized; it is exposed the intercommunication between educational policy and state administration of education, the proper realization of which must provide not only the development of educational policy, but efficiency of its practical introduction.

Ключові слова: управління освітою, державна освітня політика, цілі, правила, дії з реалізації освітньої політики.

Key words: management, public educational policy, aims, governed, operating under realization of educational policy.

Важливим фактором соціально-економічного розвитку держави є освіта, яка постає пріоритетною формою інвестицій у людський капітал поряд із такими формами, як охорона здоров'я, міграції, пошук інформації тощо. В умовах сучасних науково-технічних та інформаційних трансформацій освіта перетворилася на складний соціально-економічний організм, який відіграє визначальну роль у суспільному прогресі людства.

Соціально-економічне значення освіти зумовлюється її цінністю в трьох іпостасях: державній, суспільній та особистісній. Перші дві пов'язані із залежністю між рівнем соціально-економічного розвитку країни, суспільного прогресу в усіх сферах діяльності та якістю освіти, необхідністю забезпечення провідних галузей економіки працівниками високого освітньо-кваліфікаційного рівня. За умов взаємного позитивного впливу суспільство й освіта стимулюють одне одного, породжуючи нове співвідношення між політикою та освітою як функціональними підсистемами суспільства, характер яко-

го визначається всіма явищами, що асоціюються із поняттями "соціальні інтереси" та "влада". Остання впливає на політику в сфері освіти або ж "освітню політику", яка постає "полем взаємовідносин різних соціальних груп, індивідів у сенсі використання владних інституцій задля реалізації своїх інтересів і потреб в одній із найважливіших сфер суспільного буття — освіті" [11, с. 216].

Особистісна цінність освіти полягає в наданні кожній людині можливості розвивати свої здібності, набувати нових знань, одержати фах, який дасть їй змогу реалізуватися у певній сфері професійної діяльності, набути бажаного соціального статусу і відповідного йому рівня добробуту.

Сьогодні освіта розглядається як стратегічний пріоритет будь-якої державної політики, формування якої потребує особливої уваги, оскільки розвиток сучасного суспільства у напрямі демократії та вільної ринкової економіки не може залишати осторонь освіту, що пере-

буває під впливом соціальних та економічних чинників і не може бути відокремлена від національного, економічного та соціального розвитку держави. У цьому контексті актуалізується необхідність управління освітньою галуззю, на яке покладається завдання забезпечення не лише її планування та розроблення, а й упровадження з урахуванням тих змін, що мають місце у державі.

Термін "освітня політика" широко застосовується в різних документах і матеріалах, позначаючи, головним чином, основні напрями діяльності держави з вирішення найбільш важливих завдань і розв'язання проблем, які постають перед системою освіти. В Україні опубліковано чимало наукових праць про державну політику та її аналіз. До вивчення цих питань, звертаються В. Андрущенко, Т. Брус, В. Гальперина, Л. Губерський, В. Журавський, В. Кремень, В. Лутай, М. Попович, В. Ребкало, В. Романов, О. Рудік, В. Тертичка та ін.

Загальні проблеми управління освітою набули висвітлення в доробку українських (Ю. Барабаш, В. Бегей, Л. Гаєвська, Г. Єльнікова, В. Крижко, В. Луговий, А. Мельник, Л. Прокопенко, О. Свідін) та російських учених (П. Анісімов, В. Жамін, В. Жураковский, В. Зуев, Т. Клячко, М. Гусарський, І. Рождественська, О. Смолін), які оцінюють роль держави в регулюванні та управлінні освітою, формулюють пропозиції щодо формування основних напрямів освітньої політики, наголошують на важливості посилення громадської складової в управлінні освітньою галуззю.

У працях українських учених (А. Євдотюк, С. Клепо, Є. Красняков, В. Кремень, М. Михальченко, В. Огнев'юк) визначено та обгрунтовано універсальні зовнішні й внутрішні системоутворюючі чинники (атрактори), які суттєво впливають на становлення освітніх систем.

Мірою збільшення кількості наукових праць, присвячених аналізу різних аспектів державної освітньої політики, спостерігалось прирощення знань про цей феномен, визначався предмет досліджень, відбувалася його ідентифікація та класифікація. У соціально-філософській, політологічній та соціологічній літературі закладені основи загальнометодологічних засад дослідження освітньої політики; намітилися нові напрями аналізу політичних вимірів освітньої системи.

Незважаючи на доволі ґрунтовне представлення в наукових джерелах сутності державної освітньої політики, розкриття принципів і функцій її реалізації, недостатньо вивченими залишаються питання розгляду цього феномена в контексті управлінської діяльності держави.

Мета статті — уточнити сутність освітньої політики та висвітлити роль державного управління в її реалізації.

Звернення до наукових джерел засвідчує наявність різних поглядів на сутність освітньої політики.

Набуло визнання визначення, згідно з яким освітня політика розглядається як комплекс заходів, які здійснюються або програмуються державою, її органами, політичними партіями та іншими суб'єктами політичної дії стосовно освіти як соціального інституту [10].

За іншого підходу, освітня політика трактується як діяльність суб'єктів освіти, тих людей і груп, які мають власні інтереси, цілі в галузі освіти, оскільки саме суб'єкти освіти:

— формують проблеми освіти залежно від тих чи інших позицій і поглядів;

— відшуковують засоби для розв'язання цих проблем залежно від своїх можливостей;

— діють для досягнення своїх цілей;

— оцінюють результати своєї і чужої діяльності у сфері освіти [7].

Як складову політики держави, що відображає сукупність її цілей і завдань у сфері освіти, які формуються політичною системою залежно від сутності держави та її соціального призначення і реалізуються нею за допомогою відповідних інструментів пропонує визначати освітню політику Л. Прокопенко [9]. Цим самим передбачається, що освітня політика формується, визначається державою і здійснюється від її імені в особі державних органів та установ, які уособлюють усі гілки державної влади, з метою упорядкування освітніх процесів, здійснення на них впливу або безпосереднього визначення їх перебігу.

На погляд С. Беякова, освітня політика — це специфічна діяльність держави та інших суб'єктів, спрямована на висунення перед системою освіти цілей і завдань, а також їх досягнення з використанням відповідних цим цілям і завданням механізмів, дій і ресурсів [1, с. 16].

За такого розуміння освітньої політики, основними її ознаками є такі, як:

1) освітня політика — це діяльність, спрямована на досягнення цілей у галузі освіти;

2) освітньою політикою займаються суб'єкти, які можуть забезпечувати досягнення поставлених у галузі освіти цілей (до таких суб'єктів віднесено насамперед державу в особі її органів);

3) детермінація напрямів освітньої політики цілями, що висуваються перед освітньою галуззю, й тими діями, які здійснюються для їх досягнення.

З наведеного вище випливає, що освітня політика, з одного боку, постає як структурований набір дій держави, спрямованих на висунення та розв'язання актуальних для освітньої галузі проблем (визначення основних цілей або головних завдань, виокремлення пріоритетів або пріоритетних напрямів їх вирішення, визначення дій для реалізації обраних пріоритетів та основних напрямів політики, планування заходів для здійснення визначених дій), а з іншого — дає змогу конкретизувати дії держави в межах освітньої політики, що передбачає визначення: а) цілей, досягнення яких має забезпечуватися діяльністю кожного суб'єкта політики; б) необхідних, прийнятних і неприйнятних змін в освітній галузі, що можуть відбуватися в процесі досягнення поставлених цілей; в) необхідних, прийнятних і неприйнятних дій кожного суб'єкта політики для досягнення поставлених цілей; г) ресурсів, які можуть або не можуть бути залучені та використані для досягнення поставлених цілей) [1, с. 23].

Отже, освітню політику можна представити як прийняття державою правил своєї діяльності щодо системи освіти та її елементів, наявних між ними взаємозв'язками, включаючи й саму державу як елемент системи освіти, та здійснення конкретних дій згідно з цими правилами.

Зважаючи на зміст освітньої політики — ухвалення правил і покладання їх в основу впровадження певної діяльності — управління має забезпечити реалізацію цих двох складових. Відповідно до цього, перед управ-

лінням у галузі освіти висувається дві основоположні мети. Перша з них полягає у формуванні освітньої політики як розробки та ухвалення сукупності певних правил діяльності, а друга — у здійсненні реальної діяльності на основі цих правил (освітньої політики).

Таким чином, можна твердити, що плідне розроблення освітньої політики неможливе поза контекстом загальної теорії і практики державного управління. Адже характерні для сучасності тенденції розвитку інформаційного суспільства, надають освіті особливого статусу, зумовлюючи тим самим пошуки виважених форм і методів управління нею, оскільки стихійні та неконтрольовані соціальні процеси несуть значну загрозу стабільності суспільства [3, с. 75].

Згідно з визначенням ЮНЕСКО, управління є процесом, політикою та інституційними засобами, що об'єднують значну кількість учасників у сфері освіти. Тобто управління освітою — це не просто система адміністрування та менеджменту в сфері освіти, воно пов'язане з формальними і неформальними процесами, у рамках яких визначається політика та виділяються її пріоритети [8, с. 149].

Серед факторів, що зумовлюють і визначають вектор розвитку управління освітньою галуззю слід вирізняти:

— зовнішні фактори: науково-технічний прогрес, зміни соціально-економічного стану країни, характер та особливості управління суспільством, розвиток науки і теорії управління, соціально-політичні фактори, світовий контекст розвитку освіти;

— внутрішні фактори: зміна освітньої парадигми, розвиток школи [2, с. 124].

Сучасна система управління освітою в Україні визначена як державно-громадська, яка має враховувати регіональні особливості і тенденції до зростання автономії навчальних закладів, конкурентоспроможності освітніх послуг, передбачати перерозподіл функцій і повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та навчальними закладами [6]. Децентралізація освіти означає звуження управлінських функцій центру і розширення їх на місцях, що передбачає розвиток творчої ініціативи місцевих органів влади та оперативне розв'язання регіональних проблем. Відповідно до теорії державного управління, "децентралізація — це такий спосіб територіальної організації влади, згідно з яким держава передає право на прийняття рішень з певних питань або в певній сфері управлінським структурам локального чи регіонального рівня, органам місцевого самоврядування, що перебувають поза системою органів виконавчої влади і є відносно незалежними від неї" [5].

Актуалізація управління освітньою сферою зумовлена також суспільною потребою в освічених спеціалістах, що спричинена рухливістю економічної системи та науково-технічним прогресом, які суттєво впливають на ринок праці: змінюються і посилюються потреби в кадрах певного освітньо-кваліфікаційного рівня. За цих умов освіта виконує водночас соціальну та економічну функції. Соціальна функція освіти полягає в соціальному захисті населення від безробіття завдяки наданню освітніх послуг, які підвищують його конкурентоздатність на ринку праці. Згідно з економічною функцією

освіта постає інститутом задоволення потреб галузей економіки в кадрах певної кваліфікаційної спрямованості. Характерна для сьогодення втрата інтелектуального потенціалу дестабілізує та ослаблює країну. З огляду на це, посилюється роль управлінської функції держави в освітній сфері, належна реалізація якої має забезпечити не лише належну розробку освітньої політики, а й забезпечити ефективність її практичного впровадження.

Становлення ринкових відносин та орієнтація на розбудову громадянського суспільства зумовили нові умови функціонування освітньої галузі. Спочатку ці умови розвивалися в напрямі послідовного посилення ролі громадської складової в управлінні освітою. Передбачалося, що роль держави в управлінні системою освіти буде поступово знижуватися за рахунок передачі деяких функцій суспільним інститутам і самим освітнім закладам. Однак традиції та інерція центрального державного управління зумовили не зниження, а, навпаки, постійне зміцнення та посилення централізованого елемента з поступовим згортанням поля самостійності освітніх закладів в організаційно-фінансових та майнових аспектах. До того ж, ці процеси супроводжувалися послідовним вилученням із законодавства положень щодо державних гарантій пріоритетності освіти і зниженням відповідальності держави за цю сферу діяльності.

Як наслідок, маємо низку труднощів, зумовлених обмеженістю ресурсів у сфері української освітньої політики, їх нераціональним використанням, хронічним дефіцитом бюджетного фінансування; повним домінування одного політичного актора — держави та низьким рівнем активності інших учасників освітньої політики; існуванням "тіньового сектору" (в оплаті праці, фінансуванні галузі), неформальних політичних мереж [4].

Крім того, сучасне українське суспільство висуває свої вимоги до здійснення освітньої політики, що потребують усебічного врахування на рівні державних органів управління як під час визначення її провідних цілей, завдань, конкретних дій, так і впровадження засобів реалізації.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що сьогодні освіта функціонує як складний соціально-економічний організм, відіграючи важливу роль у загальному прогресі суспільства; є однією з найвагоміших галузей трудової і пізнавальної життєдіяльності. Освітня політика тісно пов'язана з визначенням цілей, завдань, формулюванням правил, окресленням дій і засобів з реалізації цілеспрямованої освітньої діяльності. Тобто освітня політика може бути інтерпретована як діяльність держави або інших суб'єктів, які можуть здійснювати вплив на стан освітньої галузі.

Ефективність державної політики в галузі освіти значною мірою залежить від чіткості, зваженості, реалістичності управлінських рішень, насамперед щодо визначення цілей і завдань національної системи освіти, конкретизації дій і заходів, спрямованих на їх досягнення. Одним із напрямів підвищення ефективності управління освітньою галуззю має стати дієва децентралізація, тобто передача низки функцій і повноважень від вищих органів управління до нижчих. Державні органи управління мають залишити за собою розробку

найбільш загальних стратегічних напрямів, а обласні та районні органи спрямовувати зусилля на вирішення конкретних, фінансових, кадрових, матеріальних, організаційних проблем.

Література:

1. Беляков С.А. Образовательная политика и управление образованием / С.А. Беляков [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ecsocmab.hse.ru/2010/04/24/1213375807/2008-6-2.pdf>

2. Берека В.Є. Актуальні проблеми управління освітою / В.Є. Берека, І.М. Шоробура. — Хмельницький: Вид-во ХГПА, 2006. — 147 с.

3. Вульфсон Б.Л. Мировое образовательное пространство на рубеже веков / Б.Л. Вульфсон. — М.: Изд-во Моск. Психол.-социал. ин-та, 2006. — 235 с.

4. Гальперіна В.О. Освітня політика в трансформаційному суспільстві: соціально-філософський аналіз: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філос. наук: спец.: 09.00.03 "Соціальна філософія та філософія історії" / В.О. Гальперіна. — К., 2003. — 17 с.

5. Гуманітарна політика Української держави в новітній період: монографія / [за ред. С.І. Здіорука]. — К.: НІСД, 2006. — 403 с.

6. Національна доктрина розвитку освіти: Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002 [Електронний ресурс] // Нормативно-правові акти про організацію освіти у вищих навчальних закладах III-IV рівнів акредитації. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>

7. Образовательная политика Латвии. 2007 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: schkoka.lv/index.php?id=1159&mode=new

8. Преодоление неравенства: важная роль управления. Всемирный доклад по мониторингу ОДВ (образования для всех) — 2009 / [пер. с англ.]. — Б.г.: Изд-во ЮНЕСКО, 2009. — 530 с.

9. Прокопенко Л. Державна освітня політика: історико-теоретичний аспект / Леонід Прокопенко [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Prokopenko.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Prokopenko.pdf)

10. Типенко Н.Г. Экономика образования и образовательная политика // Общественные науки и современность. — 2003. — № 4. — С. 29—36.

11. Чабала О. Методологічні основи розуміння освітніх процесів в епоху глобалізації / О. Чабала // Філософія освіти. — 2005. — № 2. — С. 214—218.

References:

1. Beliakov, S. A. (2008), "Educational policy and management of education", available <http://ecsocmab.hse.ru/2010/04/24/1213375807/2008-6-2.pdf> (Accessed 28 Oct 2014).

2. Bereka, V. Ye. and Shorobura, I. M. (2006), Aktual'ni problemy upravlinnia osvitoiu [Actual problems of education management], KhHPA, Khmel'nyts'kyj, Ukraine.

3. Vul'fson, B. L. (2006), Myrovoe obrazovatel'noe prostranstvo na rubezhe vekov [World educational space at the turn of the century], Yzd-vo Mosk. Psykhol.-sotsyal. yn-ta, Moscow, Russia.

4. Hal'perina, V. O. (2003), "Education policy in transformation societies: social and philosophical analysis", Ph.D. Thesis, philosophy, Kyiv, Ukraine.

5. Zdiuruk, S. I. (2006), Humanitarna polityka Ukrain'skoi derzhavy v novitnij period [Humanitarian policy Ukrainian state in the latest period], NISD, Kyiv, Ukraine.

6. President of Ukraine (2002), Decree "About the National Doctrine of Education Development", available <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>

7. Latvia (2007), "Educational policy in Latvia", available schkoka.lv/index.php?id=1159&mode=new (Accessed 28 Oct 2014).

8. UNESCO (2009), Preodolenye neravenstva: vazhnaia rol' upravleniya. Vsemirnyj doklad po monitorynhu ODV (obrazovaniya dlia vsekh) - 2009 [Overcoming inequality: why governance. Global Monitoring Report on EFA (Education for All) — 2009], UNESCO, Paris, France.

9. Prokopenko, L. (2009), "State education policy: historical and theoretical aspects", Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia, vol. 2, [online], available [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Prokopenko.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Prokopenko.pdf) (Accessed 28 Oct 2014).

10. Typenko, N.H. (2003), "Economics of education and educational policy", vol. 4, pp. 29—36.

11. Chabala, O. (2005), "The methodological foundations of understanding educational processes in the era of globalization", Filosofiia osvity, vol. 2, pp. 214—218.

Стаття надійшла до редакції 21.10.2014 р.

www.osvita.info
Переплатний індекс: 23892

ЖУРНАЛ ВИХОДИТЬ 24 РАЗИ НА РІК

Журнал «ОСВІТА» включено до переліку наукових і правових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукового ступеня доктора філософії і кандидата наук в Україні.

ІНТЕРНЕТ-САЙТ: OSVITA.INFO

Тел: (044) 223 26 28, 537 14 33, 537 14 32
 Тел/факс: (044) 458 10 73
 Е-мэйл: osvita@ukr.net