УДК 351.851

Н. Д. Шульга, кандидат технічних наук, директор
Київського транспортно-економічного коледжу

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ІНСТРУМЕНТУ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ

Обґрунтовано використання методологічних підходів до аналізу державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни. Зокрема, приділено увагу діяльнісному, системному, синергетичному, програмно-цільовому, прогностичному та інноваційному підходам як методологічній основі дослідження державної освітньої політики.

Ключові слова*: методологія; державна освітня політика; діяльнісний підхід; системний підхід; синергетичний підхід; програмно-цільовий підхід; прогностичний підхід; інноваційний підхід.*

In the article an author gives characteristic and grounds the using of the methodological approaches to the analysis of public educational policy as an instrument of social and economic development of country. Particulary attention is paid to activity, systematic, synergistic, target-oriented, prognostic and innovative approaches as a methodological research foundation of national education policy.

Key words: *methodology; state educational policy; activity approach; systematic approach; synergetic approach; target-oriented approach; prognostic approach; innovative approach.*

Постановка проблеми. Успіх будь-якого дослідження залежить насамперед від результату, від теоретичних і практичних висновків, одержаних у ході виконання наукової роботи. Здобутий результат дає змогу порівняти вихідні та кінцеві досягнення, виявити ефективність традиційних та інноваційних методів, рівень досягнення поставлених цілей. Відомо, що будь-який дослідний процес починається з окреслення проблеми, визначення дослідного завдання, мети, її досягнення. "Нескінченна багатоманітність явищ об'єктивної реальності, – зазначає І. Ковальченко, – зумовлює необхідність визначення конкретного аспекту дослідження і його завдань. Без цього ніяке дослідження не може бути продуктивним" [*1*, 31].

Отже, для нас було важливо із самого початку окреслити проблему дослідження, адже вона не з'являється на порожньому місці, а виникає в точках зростання наукового знання як "знання про незнання" [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових досліджень засвідчує, що окремі аспекти проблеми державної освітньої політики дістали досить ґрунтовне висвітлення в працях дослідників сучасності. Так, сутність, методологічні засади та різні аспекти формування державної освітньої політики розкрито в працях В. Андрущенка, Д. Дзвінчука, В. Журавського, С. Клепка, Є. Краснякова, С. Крисюка,

© Н. Д. Шульга, 2016

В. Лугового, Т. Лукіної, Л. Наливайка, Л. Прокопенка, В. Савельєва, Г. Стасюка та ін. У ході дослідження проблем державного управління науковці торкаються і методологічних аспектів. До проблеми формування категорійного апарату державного управління звертаються такі дослідники, як В. Бакуменко, В. Грабовський, Д. Дзвінчук, В. Князєв, С. Крисюк, В. Луговий, Т. Лукіна, Н. Нижник, О. Оболенський, Ю. Сурмін та ін.

Однак методологічне забезпечення дослідження державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни не набуло достатнього висвітлення. Крім того, методологія державного управління потребує подальшого розвитку, що зумовлюється молодістю української держави як об'єкта наукових досліджень і державного управління в галузі знання, а також суперечностями процесів їх становлення [*3,* 3].

Мета статті. У зв'язку із цим ми ставимо собі за мету розкрити методологічний інструментарій, зокрема методологічні підходи, забезпечення дослідження, за допомогою якого зможемо з'ясувати складний і багатовимірний феномен державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни.

Виклад основного матеріалу. Вибудовуючи логіку дослідження державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни, ми звернулися до методологічного інструментарію, без якого будь-яке наукове дослідження не може відбутися.

Наше дослідження належить до конкретного наукового поля "теорії та історії державного управління", а отже, має як загальні, так і свої особливі інструменти дослідження. Тому у своєму дослідженні ми використовуватимемо напрацювання загальної методології і методологічний інструментарій, пов'язаний з дослідженням комплексу явищ такої науки, як "державне управління".

Як зазначається в "Енциклопедичному словнику з державного управління", для науки державного управління фундаментальним науковим принципом дослідження багатовимірної та суперечливої дійсності виступає діалектична логіка пізнання [*4,* 417].

Саме діалектичний підхід дає можливість розглянути проблему всебічно. Використання діалектичного підходу в нашому дослідженні вважаємо доцільним, оскільки він допоможе загалом осмислити одну з найважливіших сфер державної політики, а саме освітньої, без якої навряд чи можливе розуміння такого явища, як соціально-економічний розвиток країни взагалі.

Яку ж роль відіграє в дослідженні підхід? "Підхід, – на переконання Ю. Сурміна, – означає дослідницьку позицію, методологічну систему, яка визначається на початку дослідження з метою досягнення більшої інструментальної визначеності дослідника при вивченні предмета дослідження" [*4,* 518].

Предметом нашого дослідження є державна освітня політика як інструмент соціально-економічного розвитку країни. Тож за допомогою діалектичного підходу маємо можливість з'ясувати різні погляди на феномен державної освітньої політики, всебічно розглянути це явище, вивчити всі його зв'язки з різними об'єктами процесу соціально-економічного розвитку країни, скласти об'єктивне і цілісне уявлення про цей процес, з'ясувати стан, способи дій і тенденції розвитку державної освітньої політики. "Вимога всебічного підходу до досліджуваного об'єкта, – зазначають дослідники О. Новиков і Д. Новиков, – має не лише теоретичне, але й важливе політичне значення" [*5,* 11–12].

Справді, якщо розглядати державну освітню політику як інструмент соціально-економічного розвитку країни, важливо враховувати, що зміст, пріоритети, особливості

цього феномена зумовлені потребами, ресурсами, характером модернізації суспільства, прийнятими в ньому правовими нормами, цінностями, потребою спрямування державної освітньої політики на національну освіту відповідно до світових стандартів, зміцнення науково-освітнього потенціалу суб'єктів освіти, необхідністю освоєння ефективних моделей, алгоритмів і технологій освітньої діяльності. При цьому важливо враховувати не тільки особливості державної освітньої політики, а також глобальні виклики й трансформації суспільства в цілому, які, з одного боку, орієнтовані на ефективні зміни (реформи), а з іншого – реалізуються недостатньо динамічно, не адаптовані до швидкозмінних умов, недостатньо націлені на розв'язання проблем соціально-економічної сфери суспільства.

По-перше, ми розглядаємо відносини і процеси на рівні не окремої галузі суспільного життя, а макросоціальної системи в цілому. Державна освітня політика як феномен, що охоплює не тільки політику в галузі освіти, але й освітні компоненти всіх напрямів політики держави.

По-друге, ми також піддаємо аналізу реальні суперечності у галузі державно-управлінської діяльності, зокрема управлінські трансформації, процеси взаємоперетворення протилежностей, наступності й заперечення, тобто все, що в історії та теорії державного управління є прерогативою діалектичного підходу.

По-третє, хоча вивчення державної освітньої політики може бути предметом різних наукових дисциплін, однак розробка теоретичної основи державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку держави належить переважно до сфери теорії та історії державного управління.

По-четверте, прогностичний аналіз розвитку тих чи інших суспільних процесів також здійснюється різними соціогуманітарними науками, однак стосовно державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни ми здійснюємо його в межах дослідження з теорії та історії управління.

Водночас наше дослідження має і міждисциплінарний комплексний характер. Це проявляється в тому, що поряд з державно-управлінськими проблемами ми розглядаємо політичні, юридичні, соціологічні, економічні, педагогічні та інші проблеми, пов'язані з державною освітньою політикою. Таким чином, діалектичний підхід дає змогу "обґрунтувати причинно-наслідкові зв'язки, процеси диференціації та інтеграції, постійну суперечність між сутністю і явищем, змістом і формою, об'єктивність в оцінюванні дійсності" [*4,* 417].

Наше дослідження ґрунтується на ***діяльнісному підході.*** Для успішного здійснення дослідження важливе значення має визначення його методології, сукупності способів, прийомів. Державна освітня політика виступає як дійовий інструмент соціально-економічного розвитку країни, має реальні та потенційні можливості публічно-владного регулювання суспільних відносин [6]. Саме за допомогою цього підходу ми досліджували державну освітню політику як інструмент підготовки, прийняття і практичної реалізації обов'язкових для всього суспільства рішень, проаналізували найважливіші моменти їх розробки і реалізації.

Системний підхід передбачає розгляд будь-якого об'єкта як сукупності (системи) взаємозалежних елементів. Як зазначає Ю. Сурмін, системний підхід є "якісно більш високим, ніж просто предметний спосіб дослідження, це перехід від пізнання окремого до загального, від однозначного до багатозначного, від абстрактного до конкретного, від одновимірного до багатовимірного, від лінійного до нелінійного" [*4,* 519].

За допомогою системного підходу державна освітня політика як інструмент соціально-економічного розвитку країни розглядалась під кутом зору виявлення чітко сформульованих конкретних цілей та управлінських рішень, що реалізують ідеї перетворень у галузі освіти й інших галузях, пов'язаних з освітніми процесами, з метою виконання завдань соціально-економічного характеру. Системний підхід дав нам змогу осягнути проблему державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни, а також бачення цього феномена як самостійної системи зі своїми особливостями функціонування і розвитку.

Використання системного підходу для вивчення державної освітньої політики передбачає дослідження всіх компонентів її системи в контексті соціально-економічного розвитку країни: управлінського, інноваційного, нормативно-правового, економічного, соціального, міжнародного співробітництва.

Компоненти державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни (економічні, соціальні, нормативно-правові, управлінські, проектно-цільові тощо) – це ті структурні одиниці, взаємодія яких між собою та із зовнішніми чинниками створює якісні особливості державної освітньої політики і відображає її сутність як інструменту соціально-економічного розвитку країни.

Саме в контексті системного підходу можемо обґрунтувати феномен державної освітньої політики як інструменту на основі аналізу соціальної та економічної ситуації в Україні, фінансового забезпечення та конкурентоспроможності освітньої галузі, аналізу якості надання освітніх послуг, аналізу й оцінювання нормативно-правової бази, порівняльного аналізу досвіду формування державної освітньої політики в інших країнах, обґрунтування соціально-економічних засад державної освітньої політики, аналізу процесів модернізації державної освітньої політики тощо.

Крім того, системний підхід дав можливість визначити державну освітню політику як інструмент соціально-економічного розвитку країни з таких позицій.

1. Вивчаючи будь-який структурний елемент державної освітньої політики, необхідно розглядати його в комплексі, адже кожний структурний елемент становить відповідну систему, а отже, має своє навантаження і забезпечує результат.

2. З'ясовуючи окремі характеристики державної освітньої політики, треба аналізувати інтегративні якості державної освітньої політики як системи.

3. Державна освітня політика як інструмент соціально-економічного розвитку країни і будь-який її компонент вивчаються у взаємодії із зовнішнім середовищем.

Синергетичний підхід. Як зазначає Ю. Сурмін, синергетика вивчає явища, які виникають унаслідок спільної дії багатьох різних чинників, хоча кожний з них окремо цього явища не спричинює [*4,* 640].

Водночас В. Андреєв та О. Нестерчук вважають, що галузь синергетики охоплює всі явища, в яких певним чином наявна асиметрія. Об'єкти вивчення: складність і дисипація, хаос і впорядкованість, стійкість і нерівноважність, флуктації та атрактори, біфуркації та керівні параметри. І тоді синергетичний підхід можна розглядати як загальнонауковий, спираючись на концепцію самоорганізації, виокремлюючи універсальні закономірності для всіх явищ, де превалюють нелінійність, нерівномірність, флуктації та біфуркації [*7,* 61; *8,* 37].

Отже, синергетичний підхід дає змогу здійснити пошук механізмів ефективної реалізації державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку

країни за допомогою таких закономірностей, як: нелінійність, нерівноважність, флуктація і біфуркація [*8,* 37].

"Остання (біфуркація. – *Н. Ш.*), – зазначає Ю. Сурмін, – забезпечує вибір варіанта розвитку системи, перехід її з одного стану (атрактора) до іншого. Оскільки держава є дисиптивною системою, то застосування синергетичного підходу в державному управлінні набуває особливої актуальності в період суспільних реформ і трансформацій та може бути здійснене лише за умов використання нетрадиційних підходів, спрямованих на пошук, запровадження і подальший розвиток гуманістичного потенціалу суб'єкта управління" [*4,* 519].

Для реалізації державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку такими явищами можуть бути політичне управління у галузі освіти, забезпечення належних умов модернізації освітньої галузі, адаптації її до нових ринкових умов, мобілізації державної та громадської підтримки соціально-економічних проектів тощо. Крім того, функціонування державної освітньої політики в нових ринкових умовах передбачає синтез нормативності, традиційності та інноваційності, що завжди має нелінійний характер і може на певному етапі превалювати як інструмент соціально-економічного розвитку країни.

Ураховуючи, що в умовах модернізації, викликаних переходом суспільства від екстенсивного до інтенсивного розвитку, коли державна освітня політика може стикнутися в реальному житті з викривленими, випадковими зривами її інноваційних пошуків, важливо, щоб за допомогою державної освітньої політики вдалося створити оптимальні умови взаємозв'язку адміністрування зі стійкою регуляцією, саморегуляцією, що може забезпечити ефективний соціально-економічний розвиток країни. І тут важливо розглядати результат як синергетичний прояв поставленої мети, досягненню якої сприяли такі механізми державної освітньої політики, як взаємодопомога, спів робітництво, громадянська відповідальність за долю держави.

Програмно-цільовий – це ще один важливий підхід у дослідженнях з державного управління. Як зазначає В. Бакуменко, "…програмно-цільовий підхід у державному управлінні – найбільш поширений засіб реалізації державної політики, який пов'язує цілі політики (плани, проекти) з ресурсами за допомогою цільових програм" [*4,* 580].

Водночас Д. Стеченко пропонує взяти до уваги те, що "програмно-цільове управління – це сукупність планово-організаційних засобів формування комплексу взаємоузгоджених заходів, включаючи обґрунтування вихідної потреби, цілі, її кінцеві і проміжкові цілі, що зв'язують ці підцілі робіт, ресурсів, фінансово-організаційних умов, необхідних і достатніх для розв'язання проблеми" [*9,* 169].

Важливе значення програмно-цільового підходу до здійснення державної політики розвитку країни, про що наголошується у ст. 119 Конституції України. Саме завдяки такому підходу місцеві органи управління створюють умови для виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і регіональних бюджетів" [10].

"Сутність програмно-цільового підходу, – вважає Ю. Ульянченко, – полягає у виборі основних завдань соціального, економічного і науково-технічного розвитку країни, регіону або певної території, розробці взаємоузгоджених заходів щодо їх виконання у

встановлений термін за умови збалансованого забезпечення ресурсами і ефективного розвитку суспільного виробництва" [*4,* 519].

Виходячи із цих положень, ми змогли оцінити пріоритетність і послідовність програмних документів (цільових програм), що стосуються освіти, розроблених і прийнятих до дії.

Користуючись програмно-цільовим підходом під час аналізу державних цільових програм та інших стратегічних документів, ми вивчали наскільки вони конкретні й орієнтовані на забезпечення актуальних потреб розвитку сфери освіти, чи належним чином урахована ситуація, чи достатньо врахована можливість концентрації ресурсів на найбільш пріоритетних напрямах розвитку освіти, чи забезпечені взаємні інтереси, цілі й завдання органів влади і суб'єктів освітньої галузі тощо.

Як засвідчив аналіз, цільові програми не завжди досягають поставленої мети. Причиною такого становища найчастіше буває: недостатнє фінансування за рахунок державних коштів, відсутність чіткого законодавчого механізму пріоритетності тієї чи іншої програми, недостатнє забезпечення прозорості й публічності результатів виконання програми, відсутність механізму громадського контролю за виконанням програми та координації виконання (різна підпорядкованість) тощо.

Отже, екстраполюючи програмно-цільовий підхід на предмет нашого дослідження (державна освітня політика як цілісний і результативно регулівний інструмент), ми змогли проаналізувати способи впливу державної освітньої політики на соціально-економічний розвиток країни.

Надзвичайно близько до програмно-цільового підходу (можна навіть сказати, виходить з нього або продовжує його) стоїть ***прогностичний підхід.***

В Енциклопедії державного управління прогнозування визначається науково обґрунтоване судження про можливий стан об'єкта у майбутньому: "Прогноз, – зазначається там, – це пошук реалістично й економічно виправданого рішення, це зусилля, які докладаються з метою розрахувати майбутнє" [*11,* 523].

Прогностичний підхід у дослідженнях з державного управління має свої особливості "як процес отримання науково-обґрунтованих імовірних оцінок можливих шляхів і результатів розвитку об'єктів державного управління: країни в цілому, окремих галузей чи сфер діяльності (у нашому випадку – освітньої. – *Н. Ш.*), а також потрібних для цього ресурсів і організаційних заходів" [*4,* 587].

На підставі цих положень ми застосовували прогностичний підхід також для аналізу різних цільових програм, стратегічних документів, заходів тощо, спрямованих на забезпечення державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни. У ході аналізу ми виявили *позитивні* (зростання пріоритетності знань та інновацій, розуміння важливості зростання інтелектуального потенціалу нації, рівень ефективності використання нових технологій, підвищення якості освіти) й *негативні* (низькі абсолютні показники фінансування в освіті, недосконаліть розмежування функцій, повноважень і джерел фінансування освіти, нечітке розмежування внутрішніх і кінцевих цілей державної освітньої політики, недосконаліть державного управління в освіті, недостатня увага до державно-громадського управління в освіті тощо) сторони запропонованих сценаріїв підвищення ролі державної освітньої політики у проведенні соціально-економічних перетворень.

За допомогою прогностичного підходу ми виявили також аксіологічне цілевизначення зорієнтованості державної освітньої політики на гарантію права для кожної

людини на освіту, створення належних умов підвищення якості освіти, рівності умов функціонування різних типів освіти, поєднання державного управління і громадського самоврядування, дотримання принципу неперервності та різноманітності у здобутті освіти, приведення структури освіти до міжнародних стандартів тощо.

За допомогою прогностичного підходу ми шукали джерела адаптивних можливостей державної освітньої політики до нового курсу розвитку держави, а також визначали головні цінності державної освітньої політики (підвищення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету і конкурентоспроможності освітньої галузі, нарощування інтелектуального, духовного та економічного потенціалу, радикальна модернізація освіти, пріоритетність розвитку освіти тощо). З огляду на визначені цінності було окреслено цілі державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни, а саме: забезпечення рівних можливостей здобуття освіти для кожної людини; створення умов для запровадження освітніх інновацій; забезпечення інтеграції національної освіти в європейський простір; створення механізмів оцінювання якості освіти; модернізація інститутів освіти; створення сучасної системи неперервної освіти; забезпечення реформ у галузі освіти; досягнення нової сучасної якості дошкільної, середньої та вищої освіти; формування ефективних нормативно-правових та організаційно-економічних механізмів залучення і використання ресурсів; розвиток освіти як відкритої державно-громадської системи на основі розподілу відповідальності між суб'єктами державної освітньої політики; збалансованість соціально-економічних інтересів; забезпечення ефективної державної освітньої політики за рахунок широкої та постійної взаємодії освітньої системи з представниками національної економіки, науки, культури.

Такий підхід дав нам змогу на різних етапах дослідження використати широкий спектр аналітичних засобів, з-поміж яких виокремлюється метод моделювання з метою аналізу різних моделей державної освіти в країнах Західної Європи та пропозицій теоретичного характеру розробки моделі державної освітньої політики як ефективного інструменту соціально-економічного розвитку України.

У ході дослідження використовувався також ***інноваційний підхід,*** який дав змогу розглянути спектр інноваційних впливів державної освітньої політики на одержання соціальних, економічних та інших практичних результатів.

За допомогою інноваційного підходу визначено різні підходи до класифікації інновацій за компетентністю, спрямованістю, наступністю, ретрононовведенням, обсягом тощо; крім того, визначено провідні напрями державної освітньої політики в інноваційній діяльності; окреслено основні положення, на яких базується національна інноваційна система.

Водночас інноваційний підхід дав змогу розглянути взаємодію суб'єктів інноваційної діяльності, що здійснюють регулівну функцію; місце й роль державної освітньої політики в цьому процесі; важелі впливу на інноваційну діяльність держави; виокремити принципи державної освітньої політики, спрямованої на інновації, а також розглянути місце інноваційної освітньої діяльності в національній освітній системі.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, у ході дослідження державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни для розв'язання наукової проблеми застосовано цілу низку наукових підходів, використання яких у сукупності дало нам змогу

визначити зміст, концептуальні підходи, пріоритетні напрями державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку країни.

Оскільки науковий підхід – це лише один з методологічних інструментів наукового дослідження і він "визначає основний шлях розв'язання поставленого дослідницького завдання, розкриває лише стратегію цього рішення" [*1,* 31], подальшого розкриття потребують принципи та спеціальні і наукові методи, використання яких дасть змогу повно і всебічно дослідити державну освітню політику як інструмент соціально-економічного розвитку країни.

Список використаних джерел:

1. Ковальченко И. Д. Методы исторического исследования / Ковальченко И. Д. ; Отделение историко-филологических наук. – 2-е изд., доп. – М. : Наука, 2003. – 486 с.

2. Основні напрями і проблеми сучасної філософії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://subject.com.ua/philosophy/ philosophy/58.html

3. Методологія державного управління. Словник-довідник / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 196 с.

4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

5. Новиков А. М. Методология / А. М. Новиков, Д. А. Новиков. – М. : СИНТЕГ, 2007. – 668 с.

6. Система гуманитарного и социально-экономического знания. Языковая подготовка : учебное пособие для юридических вузов / под ред. С. А. Хмелевской. – М. : ПЕР СЭ, 2002. – 415 с.

7. Андреев В. И. Педагогика : учебный курс для творческого саморазвития / Андреев В. И. – Казань : Центр инновационных технологий, 2000. – 608 с.

8. Нестерчук О. А. Государственная политика современной России в области высшего профессионального образования: тенденции и механизмы реализации : автореф. дисс. на соискание ученой степени докт. полит. наук : спец. 23.00.02 "Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологи" / О. А. Нестерчук. – М., 2009. – 50 с.

9. Стеченко Д. М. Програмно-цільова орієнтація в управлінні соціально-економічним розвитком регіону / Д. М. Стеченко // Університетські наукові записки. – 2007. – № 3. – С. 167–171.

10. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Режим доступу : http://zakon5.rada. gov.ua/laws/show/254к/96-вр

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