

УДК 351.858:316.346.32-053.6

В. Корженко,  
А. Баранова

#### АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИХОВАННЯ МОЛОДІ

Проаналізовано державну виховну політику згідно з проблемно-орієнтованим підходом. Визначено етапи вироблення державної політики у сфері виховання молоді та виявлено особливості політико-аналітичних процедур у виховній сфері. Запропоновано показники моніторингу та оцінки державної політики у сфері виховання молоді.

Ключові слова: аналіз державної політики, державна виховна політика, виховання молоді, етапи державної політики, оцінка виховної політики.

Виховання молоді є одним із пріоритетних напрямів діяльності органів державної влади, що зумовлено високою соціальною активністю молоді та її роллю в процесах державотворення. Тому розробка концептуальних основ виховання молодого покоління є об'єктом досліджень не лише педагогів та психологів, а й фахівців із державного управління. Діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері виховання молоді потребує наукового обґрунтування та характеристики її основних етапів.

Аналізу державної політики присвячено праці відомих зарубіжних науковців (Р. Айстон, В. Данн, Х. Коулбетч, Л. Пал, К. Паттон, Г. Райт, Р. Розенфельд, Р. Роуз, Д. Савіцкі та інші), а також окремих вітчизняних фахівців з державного управління (Ю. Бажал, О. Вальєвський, О. Дем'янчук, О. Кілієвич, М. Логунова, М. Пірен, А. Пойченко, В. Ребало, В. Тертичка та інші), що досліджують аналіз політики як державно-управлінську категорію.

Проте на сьогодні ще недостатньо публікацій, де б розкривалась сутність політико-аналітичних процедур у різних сферах державно-управлінської діяльності, зокрема у сфері виховання молоді.

Необхідність осмислення політичних процесів, які відбуваються в Україні, наперед актуалізує вивчення сутності державної політики, її джерел, механізмів та технологій реалізації, впливу на суспільство.

Чимало наукових публікацій присвячено проблемі дефініції “державна політика” та змісту поняття. Так, В. Тертичка в своїх дослідженнях надає наукове тлумачення цього поняття зарубіжними дослідниками та з'ясовує його зміст у контексті вітчизняної науки державного управління [1]. Залежно від різних аспектів державної політики, її цілей, намірів, завдань або засобів, зарубіжні науковці наводять різні визначення цього поняття. Скажімо, Р. Айстон визначає державну політику у широкому розумінні як ставлення урядової структури до свого оточення, Р. Роуз - як тривалу серію більш або менш відповідальних дій та їх узгодження з метою прийняття конкретного рішення [2]. В. Данн під державною політикою розуміє комплексну модель взаємозалежних колективних варіантів вибору, у тому числі, рішення про бездіяльність, прийняті урядовими органами і посадовцями [3]. На думку вітчизняних науковців, політика (policy) - це план, курс дій або “напрямок дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо”; певний курс дій, обраний заради вигідності, зручності тощо [4]. В такому контексті науковцями розуміється державна політика загалом чи її відповідний напрямок: зовнішня, економічна, соціальна, культурна, виховна тощо. В. Тертичка визначає державну політику як курс дій

АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВИХОВАННЯ МОЛОДІ

(або утримання від дій - бездій), обраний органами влади для вирішення певної суспільної проблеми або сукупності взаємно пов'язаних проблем [5]. Р Розенфельд пов'язує державну політику з дослідженням процесу вироблення і прийняття рішень стосовно певної проблеми, тобто суспільна проблема призводить до створення державної програми, або програми недержавної організації, що спрямована на вирішення цієї проблеми [6]. Такий підхід В. Данн називає проблемно-орієнтованим, саме він є основою цієї статті.

Таким чином, відповідно до проблемно-орієнтованого підходу, окреслення суспільної проблеми у вихованні молоді дає змогу виділити виховну політику як один із видів державної політики та проаналізувати її як предмет дослідження.

Державна політика - це, насамперед, політичний процес, що є послідовним, внутрішньозв'язаним ланцюгом політичних подій та явищ, сукупністю послідовних дій різних суб'єктів політики. Оскільки державна політика є процесом, можна говорити про її певні етапи, стадії. Створення політики не може відбуватися в одну мить і будь-яку проблему не можна вирішити відразу і назавжди - її вирішення неодмінно потребує певної послідовності [7]. Процес вироблення політики складається із сукупності дій насамперед політичного спрямування, та є серією взаємозалежних етапів, організованих у часовому вимірі. Зокрема, В. Данн виокремлює такі етапи: встановлення порядку денного, формулювання, ухвалення, впровадження та оцінювання політики. Аналіз вироблення політики передбачає проведення певних політико-аналітичних процедур на кожному з етапів. Характеристику етапів, приклади дій та політико-аналітичні процедури на кожному з етапів можна узагальнено представити табл. 1.

Таблиця 1

Етапи вироблення державної виховної політики (за В. Данном)

№ з/п	Етап	Характеристика	Приклад	Політико-аналітична процедура
1	2	3	4	5
1	Встановлення порядку денного	Уповноважені органи державної влади, посадовці, недержавні організації вносять проблему до порядку денного політики	Парламентські слухання "Про становище молоді в Україні"	Структурування проблеми
2	Формулювання політики	Посадовці формулюють альтернативи політики для вирішення проблеми	Розробка державної Концепції виховання української молоді	Прогнозування
3	Прийняття політики	Одна з альтернатив політики приймається за наявності підтримки парламентської більшості або консенсусу між керівниками, рішенням суду	Прийняття Постанови "Про комплексні заходи Кабінету Міністрів України щодо реалізації державної програми "Молодь України"	Рекомендація
4	Впровадження політики	Практична реалізація політики адміністративними підрозділами, які мобілізують фінансові і людські ресурси	Проведення Міністерством освіти і науки, молоді та спорту заходів військово-патріотичного та громадянського спрямування	Моніторинг

Закінчення табл. 1

1	2	3	4	5
5	Оцінювання політики	Визначення відповідності дій виконавчих установ, законодавчих і судових органів до встановлених вимог виконання політики та досягнення її цілей		Оцінювання

Вітчизняні науковці, беручи за основу різні підходи західних політологів щодо періодизації політики, виділяють шість основних етапів, відповідно до яких спробуємо проаналізувати державну виховну політику як предмет цього дослідження.

1. Етап усвідомлення проблеми характеризується тим, що перш ніж застосувати державну політику, необхідно насамперед визнати і усвідомити наявність проблеми, яка потребує вирішення. Водночас така проблема не обов'язково має бути очевидною для всіх. Можлива ситуація, коли її сутність і ймовірні наслідки можуть усвідомлюватися і обмеженим колом людей: експертами, аналітиками, дослідниками. Завдання державних органів, на думку науковців, полягає у тому, щоб своєчасно, ґрунтуючись на відповідних даних, виявити проблему ще до того, як її загострення призведе до небажаних соціальних або політичних наслідків, і запропонувати політику її вирішення. Чим раніше проблема виявлена, тим легше і скоріше її можна вирішити. Важливість цього етапу полягає ще й у тому, що визначення проблем нерозривно пов'язане з політичними завданнями, з'ясуванням того, чого політика намагається досягнути, якими є її цілі і напрями. Політичні завдання завжди породжуються специфікою виявлення проблеми. Саме специфіка виховання як суспільного феномену, пов'язаного з передачею молодому поколінню культурно-історичного досвіду певної людської спільноти та ціннісних орієнтирів, що сприяють розвитку як окремої особистості, так і суспільства загалом, дає змогу виокремити державну виховну політику в один із важливих напрямів діяльності органів державної влади.

Державна виховна політика насамперед пов'язана із суспільною проблемою виховання сучасної молоді. Наявна виховна проблема характеризується кризою моральності, відсутністю цілісної національної виховної системи, що зумовлене трансформаційними процесами у суспільстві. Прагнення подолати цю проблему може бути реалізованим, якщо буде осмислена основна мета державної виховної політики в Україні - створення відповідних умов для становлення цілісної особистості громадянина України, що поєднує в собі інтелектуальний потенціал, духовність, життєву компетентність та високий професіоналізм, особистість зі стійкою системою ціннісних орієнтацій та переконань, що визначають стиль та спосіб її життя.

2. Другий етап державної політики - встановлення порядку денного (за В. Данном - перший етап, див. табл. 1). На цьому етапі увага політичного керівництва зосереджується на виявленій проблемі, що може вважатись пріоритетною в діяльності. Виховання молоді визнається в Україні важливим напрямом діяльності держави, про що свідчать Закони України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні", "Про освіту" Концепція національно-патріотичного виховання молоді, Державна програма "Освіта" ("Україна ХХІ ст.") тощо.

Порядок денний державної політики - це перелік питань, які вимагають вирішення на

державному рівні протягом певного часу. Але це не просто перелік питань, на які необхідно дати відповідь, щоб вирішити усвідомлену проблему. Це й певне ранжирування цих питань за ступенем їх значущості, виявлення тих із них, які є найважливішими для вирішення проблеми. Таке ранжирування - це відповідне структурування проблеми, що дає змогу визначити основні завдання державної політики. Досягнення основної виховної мети передбачає вирішення певних завдань державної виховної політики, наприклад, формулювання національної виховної ідеї, підтримка державної мови, збереження звичаїв і традицій народу, підтримка молоді сім'ї тощо.

Окрім того, структурування проблеми передбачає не лише постановку питань, без відповіді на які неможливо вирішити цю проблему, але й знаходження того з них, що відіграє ключову роль у вирішенні проблеми, тобто визначення найголовніших першочергових завдань.

**3.** Третім етапом державної політики є формулювання політики. Цей етап характеризується тим, що на ньому пропонуються, аналізуються, вивчаються і оцінюються різноманітні альтернативні варіанти вирішення проблеми. Йдеться про обговорення і вирішення питання про філософську базу та ідеологію діяльності політичного керівництва стосовно проблеми, аналізуються можливості її вирішення, дискутується питання про залучення до цього процесу державних або приватних структур, застосування конкретних знарядь управління. У цьому випадку дуже важливу роль відіграє залучення до процесу розробки державної політики різноманітних політичних сил, зокрема й опозиційних, а також активне обговорення альтернатив вирішення проблеми в засобах масової інформації, вивчення громадської думки щодо різних його варіантів тощо.

Виховна політика на цьому етапі характеризується найсуттєвішою ознакою, що виокремлює її серед всіх інших політик - ідеологічною складовою. Ключовим визначенням виховної ідеології є поняття виховного ідеалу. Основою формулювання державної виховної політики має бути система суспільних норм та цінностей, що засвоюються молодю людиною в ході виховання та стають ціннісними орієнтаціями і мотиваційною основою в її діяльності. Виховний ідеал є уявним образом бажаної дійсності і моральних людських стосунків, що позитивно оцінюються суспільною свідомістю. Саме на цьому етапі відбувається прогнозування, тобто уявлення того, яким буде суспільство в майбутньому за умови вибору певного виховного ідеалу, напрямів та принципів державної виховної політики.

**4.** Наступний етап державної політики вітчизняні науковці називають етапом прийняття політичного рішення, за В. Данном - це ухвалення політики (див. табл. 1). Це етап набуття політикою законного статусу, коли на основі домовленостей і компромісів політичним керівництвом із багатьох варіантів та альтернатив вирішення проблеми обирається один, на основі якого розробляється стратегія, приймаються відповідні програми. На думку вітчизняних науковців, це дуже важливий етап процесу державної політики і не випадково його називають етапом набуття законного статусу, оскільки на цьому етапі політика набуває чинності. Державна політика може здійснюватися в широкому плані, дозволяючи виконавчим структурам розробляти деталі програм, але тільки в рамках загальних засад ухваленого політичного рішення. Коли політичне рішення прийняте, воно вже не може обговорюватися у виконавчих структурах. Це керівництво до дії, яке є обов'язковим для виконання [8]. Прикладом політичної діяльності в сфері виховання молоді на цьому етапі є прийняття Концепції національно-патріотичного виховання молоді, де затверджено основні ідеологічні засади, завдання, принципи та шляхи реалізації державної виховної політики, яким має відповідати діяльність органів державної влади в Україні.

Відповідно до положень цієї концепції, органами державної влади мають розроблятися конкретні виховні заходи, що є змістом наступного етапу.

**5.** Після набуття чинності певного політичного курсу дій настає етап впровадження політики, розпочинається процес, за допомогою якого рішення (концепція) впроваджується в життя. На цьому етапі державна політика набуває відповідного легітимного статусу державного управління. Згідно із законом відповідності повноважень і відповідальності у державному управлінні, адміністративний апарат несе відповідальність за реалізацію завдань політики, і саме на етапі впровадження політики основну відповідальність за реалізацію завдань цього етапу несуть органи виконавчої влади [9]. Отже, впровадження виховної політики потребує від органів державної влади здійснення системних заходів, спрямованих на виховання молоді, а саме: розробки конкретного плану дій щодо реалізації виховної концепції. Зокрема, відповідальність за впровадження виховної політики покладена на Міністерство освіти і науки, молоді та спорту, Міністерство оборони та Міністерство культури України. Власне їхня діяльність у сфері виховання молоді і складає зміст державного управління в цій суспільній галузі.

**6.** Завершення процесу реалізації державної політики пов'язано з її моніторингом та оцінкою. На цьому етапі визначаються і перевіряються результати та наслідки державної політики, яка була ухвалена та впроваджена. При цьому розглядаються питання про те, які проблеми були вирішені і наскільки успішно, скільки це коштувало, чи не марно були витрачені гроші, чи не призвело вирішення цієї проблеми до загострення інших проблем, чи не стала проблема внаслідок застосованої політики ще більш серйозною. Особливо складними є моніторинг та оцінка політики саме у виховній сфері через складність визначення критеріїв оцінки результату. Моніторинг політики передбачає перевірку правильності обраного курсу дій відповідно до певних показників (індикаторів), і якщо, скажімо, в економічній політиці ці індикатори мають кількісне вираження (наприклад, рівень заробітної платні, кількість надходжень до бюджету, показник валового внутрішнього продукту (далі - ВВП) тощо), за якими можна дати позитивну чи негативну оцінку, то визначити індикатори щодо вихованості молоді дуже складно. Проте деякі показники, на нашу думку, можна використати як індикатори моніторингу виховної політики. Так, наприклад, рівень злочинності серед молоді може бути індикатором такого напрямку виховної політики, як підвищення правової культури молоді, кількість молодих людей, що вживають алкоголь чи тютюнові вироби - індикатором ефективності пропаганди здорового способу життя. Значно складнішим є визначення індикаторів для таких напрямів виховної політики, як відновлення і вшанування національної пам'яті, забезпечення духовної єдності поколінь, виховання моральних рис молоді тощо. Тобто моніторинг виховної політики вимагає наукового обґрунтування та виокремлення відповідних показників (індикаторів).

Складною політико-аналітичною процедурою є й оцінка виховної політики. Оскільки оцінка передбачає співставлення отриманого результату з бажаним, а саме досягнення виховної мети, то головною перешкодою при цьому постає питання визначення виховного ідеалу як головної мети виховної політики. Саме на цьому етапі постає питання про відповідальність держави в сфері виховання молоді. На відміну, скажімо, від економічної політики, специфіка виховання полягає у неможливості чіткого визначення виховних категорій та окреслення меж відповідальності в цій сфері. Так, науковець В. Нікітін пропонує так звані моральні (позараціональні) критерії оцінювання політики, засновані на моральному сприйнятті світу, що є основою громадської думки та визначають ступінь соціальної відповідальності політичних діячів та органів державної влади [10]. Тобто необхідно

розробити такі критерії оцінки виховної політики, що будуть враховувати історичні, культурні та цивілізаційні надбання українського народу, відображати національну ідею та національний виховний ідеал.

Отже, відповідно до проблемно-орієнтованого підходу, процес вироблення державної виховної політики має відбуватися за визначеними етапами, відповідно до яких і здійснюється її аналіз. Основним етапом при цьому є виявлення та структурування проблеми, яку повинна вирішити державна політика як певний курс дій. Окрім того, ступінь вирішення означеної проблеми є показником ефективності діяльності органів влади в певній сфері, зокрема у сфері виховання молоді. Проте неоднозначність визначення виховних категорій, неможливість чіткого окреслення виховного ідеалу ускладнює розробку виховних індикаторів та, відповідно, моніторинг і оцінку виховної політики. Відтак перспективами дальших наукових розвідок ми вважаємо розробку показників ефективності державної виховної політики та запровадження індикаторів для її моніторингу і оцінки.

#### Література

1. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні [Текст] / В. Тертичка. — К. : Вид-во ім. Соломії Павличко “Основи”, 2002. — С. 124.
2. Валевський О. І. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні [Текст] : [навч. посіб.] / О. І. Валевський, В. А. Ребкало, М. М. Логунова [та ін.] ; [за заг. ред. В. А. Ребкала]. — К. : УАДУ 2000. — С. 11, 12.
3. Данн В. Н. Державна політика: вступ до аналізу [Текст] : [підручник для ВНЗ] / Вільям Н. Данн ; пер. з англ. — Одеса : АО БАХВА, 2005. — С. 106.
4. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державного політики та економіки [Текст] / О. Кілієвич. — К. : Вид-во ім. Соломії Павличко “Основи”, 2003. — С. 262.
5. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні... — С. 130.
6. Розенфельд Р. А. Лекції з державної політики [Текст] / Р. А. Розенфельд. — К. : К.І.С., 2002. — С. 6.
7. Валевський О. І. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні... — С. 23.
8. Райт Г. Державне управління [Текст] / Глен Райт. — К. : Основи, 1994. — С. 6.
9. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин [Текст] : [монографія] / Н. М. Мельтюхова. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. — С. 91.
10. Нікітін В. В. Ресурсний потенціал становлення громадянського суспільства в Україні [Текст] : [монографія] / В. В. Нікітін. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. — С. 222.

V. Korzhenko,  
A. Baranova

#### THE ANALYSIS OF PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF YOUTH UPBRINGING

The analysis of public upbringing policy according to the problem-oriented approach is carried out. The stages of making of public policy in the field of youth upbringing are defined; the features of politically-analytical procedures in the field of youth upbringing are exposed. The indexes

*В. КОРЖЕНКО, А. БАРАНОВА*

of monitoring and evaluating of public upbringing policy are suggested.

Key words: analysis of public policy, public upbringing policy, youth upbringing, stages of public policy, evaluation of upbringing policy.

Баранова А. В. Аналіз державної політики у сфері виховання молоді / В. В. Корженко, А. В. Баранова // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України / за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 27. – С. 44-50.