УДК [35:37](477)

Мельник Я.В.,
аспирантка кафедры государственного управления и местного самоуправления
Львовского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины
(Украина, Львов)

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ И СОВРЕМЕННЫЕ РЕАЛИИ

В статье дается определение понятия «государственная образовательная политика», проводится анализ периодизации развития государственной политики, а также анализируются основные особенности осуществления образовательной политики в государстве, определены факторы и принципы формирования и реализации образовательной политики современного государства.

Ключевые слова: государственная образовательная политика, развитие государственной образовательной политики, этапы формирования и осуществления государственной образовательной политики, принципы формирования образовательной политики.

Государство всегда уделяло особое внимание системе образования, рассматривая ее как способ сохранения и развития цивилизованности страны. В Украине, как и во всех развитых странах мира, образовательная политика выступает важной частью социальной стратегии государства, а потому ее дальнейшее развитие и поиск путей совершенствования выходят на первый план в программах общественных реформ.

Разнообразие и быстротечность социальных, политических и экономических изменений, стремительное развитие XXI века заставляют государственные учреждения принимать оперативные решения по корректировке стратегии образовательных реформ. Учитывая приоритеты развития государственной политики, пристальное внимание государства к системе образования обусловлено тем, что она получает государственный заказ на формирование личности определенного типа. А руководство системой образования государство осуществляет через государственную образовательную политику. Форми-

рование современной государственной образовательной политики является одной из ключевых проблем государственного созидательного процесса.

Исследование развития государственной образовательной политики в Украине осуществляется уже около двухсот лет. Впервые этот вопрос раскрыл В.Татищев в XVIII в., анализируя источники периода Древнерусского государства. В 1854 г. вышла первая монография по данной проблематике М. Лавровского. Также стоит отметить работы общего характера В. Биднова, М. Даденкова, Е. Мединского, С. Сирополко и публикации, посвященные рассмотрению отдельных периодов развития образования Украины: В. Борисенко, О. Дзюбы, С. Крисюка, В. Курило, В. Лугового, В. Майбороды и др.

В современном научном мире опубликовано немало научных работ о государственной образовательной политике с ее анализом. Изучению проблем государственной политики в области образования посвятили свои труды такие ученые, как: Г. Атаманчук, А. Адамський, В. Андрющенко, В. Бакуменко, А. Бардашкевич, П. Браун, В. Дарманский, Д. Дзвинчук, В. Журавский, В. Кремень, М. Лавровский, В. Луговой, С. Николаенко, В. Огневьюк, Л. Палл, В. Полонский, Н. Протасов, О. Смолин, В. Татищев, Ж. Халлак и многие другие отечественные и зарубежные специалисты.

Отмечая важность государственной образовательной политики как одной из ключевых проблем государства, Г. Атаманчук подчеркивает, что освоение исторического опыта особенно актуально именно в переломные периоды, поскольку при выборе направлений и путей движения в будущее новых форм и механизмов жизнедеятельности крайне важно не ошибиться в этом «фундаменте», тех исходных принципах, той опорной точке, из которых и на которых предполагается вести дальнейшее создание [3, с. 8].

В то же время системный анализ научной литературы по вопросам государственного управления свидетельствует о том, что, несмотря на наличие значительного количества научных работ, проблема исследований генезиса государственной образовательной политики на сегодня продолжает иметь место, поэтому изучение исторического опыта генезиса системы государственного образования и управления им постоянно находится в исследовании и поисках новых форм развития и самореализации.

Целями данной статьи являются анализ понятия «государственная образовательная политика», определение этапов формирования и освещение закономерностей развития, исследование специфики государственного управления образованием в условиях образовательной глобализации и путей его совершенствования.

Формирование современной государственной образовательной политики является одной из ключевых проблем Украинского государства. Это актуализирует проблему глубокого анализа не только лучшей современной практики, как отечественной, так и зарубежной, но и предыдущего опыта осуществления государственной образовательной политики Украины.

Анализируя развитие образовательной политики, можно определить несколько ее важных закономерностей. Во-первых, структура системы образования имеет устойчивую тенденцию к усложнению, что обусловливается постепенным развитием социальной структуры общества, ростом его экономических, социальных, духовных потребностей, ростом значимости образования в развитии общества. Этот процесс занимает все этапы формирования и развития системы образования: от зарождения простых форм обучения и воспитания в первобытном обществе до превращения его в определяющий фактор современного информационного общества.

Во-вторых, для образовательной политики всегда было характерным множество субъектов ее осуществления. Но с момента своего образования государство превращается в ведущего субъекта образовательной политики. Присущими ему методами (правовыми, административными, экономическими) государство активно включается в процесс образования новых человеческих поколений. Государственная образовательная функция, как отмечает В. Луговой, прослеживается на протяжении всего периода существования государства, более того, влияние государства на образовательные процессы постоянно

усиливается. Это объясняется серьезным усложнением жизни общества и повышением вследствие этого удельного веса государственной власти в механизмах общественной регуляции. Именно государство в ходе реализации образовательной функции связывает между собой интересы различных групп и побуждает их к проявлению активности с целью достижения единых определенных целей [5, с. 21].

Учитывая эти общие закономерности, можно выделить несколько основных этапов генезиса образовательной политики Украины. Первый институционный этап наиболее длительный по времени, он занимает период от возникновения человеческого общества на территории Украины (по последним данным, около одного миллиона лет назад) до образования Древнерусского государства (IX век). Второй этап начинается с образованием Древнерусского государства и продолжается до второй половины XVIII века. Третий этап занимает период со второй половины XVIII века и до начала XX века. Четвертый этап — это период 1917—1991 гг., и с августа 1991 г. начинается пятый этап развития государственной образовательной политики.

На первом этапе происходит становление самого образования как социального института. Качественный прыжок в системе механизмов накопления, сохранения и наследования общественно-исторического опыта связан с возникновением особого общественного феномена — культуры — и усложнением общественных отношений. Со времен формирования родоплеменного устройства процессы обучения и воспитания приобретают все более самостоятельное значение и начинают выделяться как отдельная образовательная функция [2, с. 134; 5, с. 17—19].

Субъектами образовательной политики становятся общины, которые определяли основные направления формирования у подрастающего поколения необходимых навыков и жизненных ориентиров. Следовательно, в течение всего первого этапа господствовали семейная и групповая (коллективная) саморегуляция, субъектами которой были семья, члены рода, собрание членов племени [1, с. 20—22].

Второй этап совпадает с периодом образования Древнерусского государства в середине IX века. Особые характерные особенности этого периода:

— превращение образования в один из важнейших социальных институтов наряду с государством, православной церковью, семьей, школа становится основным элементом образовательной деятельности, а учитель — основным субъектом учебно-воспитательного процесса;

— отсутствие на этом этапе общегосударственного образовательного законодательства, единой структуры учебных заведений, регламентации учебного процесса, как и государственного финансирования системы образования. Образование имело духовный характер, его содержание сводилось к обучению чтению, письму, счету, церковному пению [7, с.17];

— множество субъектов образовательной политики, хотя главная роль принадлежала государству и церкви. Говоря о соотношении их роли и места в развитии образования этого периода, научные исследователи делают ударение именно на деятельности духовенства как главного инициатора становления и развития школы. В этом контексте важное методологическое значение имеет мнение известного исследователя средневековой церкви Д.Линча, который отмечает, что тогда не проводили современной разницы между церковью и государством. Существовало одно христианское общество, в котором делали одно дело, хотя и выполняли разную работу. При этом, поскольку в средние века образование рассматривалось как своего рода функция религии и обслуживало прежде всего религиозные потребности, то именно церковь определяла содержание образования [6, с. 164—165];

— стратифицированость системы образования вследствие жесткой стратификации общества, особенно в позднем средневековье. Образовательная политика строилась с учетом актуальных потребностей государства, специфических черт обучения и воспитания каждой из основных социальных групп, сложившихся в феодальном обществе. В этот период государство сосредоточило свое внимание на развитии только тех учебных заведений,

которые были необходимы для обеспечения функций государственного управления и потребностей церкви [9, с. 13 — 14].

В целом различия образовательной политики данного периода определялись особенностями социально-экономического развития государства на разных этапах его истории и переходом от раннефеодальной монархии к монархии периода феодальной раздробленности, а позже к представительной и абсолютной монархии, поскольку социальная природа государства определяла и характер его образовательной политики.

Третий этап развития образовательной политики начинается со второй половины XVIII века, Эпоха Просвещения отметилась существенными изменениями в политической, экономической, культурной жизни европейских стран и отразилась на развитии образования. Начало индустриальной фазы развития человеческой цивилизации способствовало утверждению понимания значения образования как мощного фактора роста могущества государства. Старая модель школы, связанная с церковью, уже не отвечала требованиям времени.

В конце XVIII века в Речи Посполитой, Австрийской и Российской империях, в состав которых входили украинские земли, осуществляются образовательные реформы, во время которых происходит секуляризация образовательного дела и создаются общегосударственные системы образования на светских принципах. Государство постепенно превращается в главного субъекта образовательной деятельности, определяя на законодательном уровне содержание и структуру системы образования, приспособленную к обеспечению государственной идеологии. Для контроля за соблюдением этих требований впервые создаются центральные органы управления образованием. Поскольку главной целью государственной образовательной политики в XVIII — первой половине XIX века было прежде всего предоставление качественного образования привилегированным классам и обеспечение кадровых потребностей государственного аппарата, армии, то основное внимание уделялось развитию университетов, гимназий, специальных военных учебных заведений [4, с. 48 — 49].

Вторая половина XIX — начало XX в. характерны завершением промышленного переворота и переходом к индустриальному обществу, что требовало существенного повышения уровня образованности населения, расширения подготовки специалистов со специальным образованием. В этот период завершается начатый образовательными реформами процесс формирования основных элементов системы образования в ее современном понимании: начальное, среднее общее, профессиональное, специальное среднее и высшее образование.

Четвертый этап развития государственной образовательной политики начинается с 1917 года. Основные принципы образовательной политики определялись переходом от полицентризма к полной государственной монополии в сфере образования всех уровней. Это обусловлено тем, что образование рассматривалось как «проводник идейного, организационного и воспитательного влияния партии», средство воспитания нового человека и формирования специалиста нового типа, мощный фактор ускорения экономического развития страны.

В течение исторически короткого времени в развитии образования были достигнуты впечатляющие успехи. В связи с завершением восстановительного периода и переходом к индустриализации и коллективизации, которые должны были обеспечить быструю модернизацию экономического потенциала, с 1925 г. начинается подготовка, а с 1930 г. происходит реформирование всех звеньев образования на основе централизованного планирования, полного политического и идеологического контроля партии и унификации обучения во всех союзных республиках.

Образование в СССР того периода по праву можно считать уникальным явлением. В нем гармонично соединились традиции дореволюционной школы и модернизм молодой Страны Советов (в пределах возможностей политического устройства). В конце 50-х годов XX века поколение советских ученых обеспечило беспрецедентную победу научно-технической мысли и развитие наукоемких производств.

Однако состояние школьного образования в 60-е годы уже не отвечало требовани-

ям времени. Очень остро встал вопрос об изменении содержания образования, повышении его теоретического уровня. Фактически модернизация образования была одним из направлений образовательной политики 60-х годов прошлого века всех ведущих стран мира.

Реформа содержания образования в рамках мировых тенденций обеспечила концепцию непрерывного образования, остается ведущей образовательной идеей и сейчас. Образование стали рассматривать как непрерывный процесс, который начинается с первых лет и продолжается в течение всей жизни.

Термин «государственная образовательная политика» появился в научной литературе в период 60—70-х годов XX века, когда в СССР, США, государствах Европы и в Японии образование стали рассматривать как важнейший фактор развития и социального прогресса, как сферу, которая требует особого внимания на общегосударственном уровне. Этот период характеризуется бурным развитием естественных и физико-математических наук, так называемым «информационным взрывом» [2, с. 3].

Так, значительные успехи СССР в области космических исследований в 60-х годах стали одной из главных причин изменения образовательной парадигмы во всех развитых странах мира. Именно в этот период в образовательной политике различных государств появляется такая особенность, как планирование образования.

По мнению российских исследователей, предпосылками целенаправленного формирования государственной образовательной политики стали: переход человечества от индустриального к постиндустриальному обществу; рационализация профессиональной деятельности человека; усиление взаимосвязи воспитания, образования и культуры, ментальности и образования как способа сохранения и развития цивилизованности отдельных государств; альтернативный характер развития самого образовательного процесса, его комплексность, системность и структурность содержательного и организационного порядка, необходимость обеспечения общечеловеческих потребностей образовательной деятельности; обогащение опытом предоставления образовательных услуг; информатизация общественной жизни в целом; инновационный характер развития системы. С влиянием этих объективных обстоятельств связано возникновение в 60—70-е годы прошлого века образовательной политики современных государств [6, с. 32—33; 5, с. 3—56].

Одновременно централизация управления и жесткая регламентация учебного процесса, высокий уровень идеологизации обучения, в определенной степени экстенсивный путь развития системы образования негативно сказались на ее состоянии. Именно поэтому в период перестройки все активнее начали поднимать вопрос о необходимости изменений в государственной образовательной политике и глубокого реформирования системы образования, начало реализации которого стал пятый этап, в начале 90-х годов.

Сегодня существует много мнений относительно роли государственной образовательной политики, однако все отечественные исследователи склоняются к мысли, что именно взвешенная государственная образовательная политика, а также реальное воплощение принципа приоритетного развития образования способны вывести образовательную систему государства в мировое пространство.

Современная сфера образования полностью находится под влиянием социальных и экономических факторов, поэтому образовательная политика не может быть отделена от национального, экономического и социального развития государства. Образование должно планироваться и внедряться именно в рамках этих изменений.

Среди факторов, которые обусловливают и определяют вектор развития управления образовательной отраслью, назовем:

— внешние: развитие науки и теории управления, социально-политические факторы, научно-технический прогресс, мировое направление развития образования, изменения социально-экономического положения страны;

— внутренние: изменение образовательной парадигмы, развитие школы.

«Одной из главных задач образовательной политики на современном этапе является достижение современного качества

образования, его соответствие актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства» [9, с. 2]; «государственная политика в сфере образования — это политика, в основе которой лежит принцип приоритетности вопросов образования, недопущение создания и деятельности политических организаций и религиозных движений в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, органах управления» [8, с. 32]; «образовательная политика — это сфера деятельности, связанная отношениями между социальными группами по передаче новым поколениям накопленного социального опыта, и трансляция культуры» [1, с. 6]; «образовательная политика — это деятельность государства относительно функционирования и развития системы образования. Разработка образовательной политики основывается на всестороннем анализе, целью которого является выявление и сравнение возможных вариантов политики. Принятая образовательная политика устанавливает приоритетные направления для финансирования, управления, планирования системы образования и контроля за ней» [4, с. 3].

В научной литературе «государственная образовательная политика» определяется как важнейшая составляющая политики государства, инструмент обеспечения фундаментальных прав и свобод личности, повышения темпов социально-экономического и научно-технического развития, гуманизации общества, роста культуры. Образовательная политика устанавливает на основе общественного согласия коренные цели и задачи развития образования, гарантирует их воплощение в жизнь путем согласованных действий государства и общества.

Итак, государственную образовательную политику можно определить как составную политики государства, отражающую совокупность ее целей и задач в области образования, которые формируются политической системой в зависимости от сущности государства и его социального назначения и реализуются им с помощью соответствующих инструментов. Таким образом, понятие «государственная образовательная политика» предусматривает, что она формируется, определяется государством и осуществляется от его имени в лице государственных органов и учреждений, которые олицетворяют все ветви государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной, институтов гражданского общества), с целью регламентации образовательных процессов.

Между тем в современных политических условиях субъектами государственной образовательной политики выступают как региональные структуры управления образованием, так и международные органы и учреждения, осуществляющие образовательную политику на мировом уровне. Состав и компетенции органов и институтов образовательной политики являются специфическими для каждого государства.

Сегодня объектами образовательной политики выступают собственно сами национальные системы образования, официально закрепленные в каждом государстве, международные связи национальных систем образования, структурные элементы. В развитых государствах образовательная политика является важной частью социальной стратегии. Образование и образовательная политика, что направляет его развитие, выходят на первый план в программах государственных реформ.

Приоритетное внимание государства к образованию, целенаправленная государственная образовательная политика могут способствовать росту благосостояния каждого гражданина и конкурентоспособности всей страны. Эта политика будет эффективной только тогда, когда будет разрабатываться и проводиться в сочетании с активной инновационной политикой страны.

На современном этапе развития на смену традиционному обществу приходит новое, инновационное общество, основанное на приоритетности стратегий получения новых знаний, превращения их в технологии решений и их реализации. Думаем, именно эти знания обеспечивают устойчивое развитие и определяют весь потенциал реформ. Уровень образования начинает определять экономический, социальный, информационный, культурный потенциал общества в целом.

Одним из главных вызовов глобализации образования является инновационное

направление развития общества, которое требует реформирования образовательных стратегий, применения новых технологий, всесторонней аккумуляции знаний, формирования способности к инновациям, создания современной эффективной конкурентоспособной информационной инфраструктуры через сотрудничество, которое способно не только решать текущие задачи, но и опережать их развитие.

Инновационное развитие общества невозможно без преобразования науки и образования в ключевой компонент инноваций. Образование и наука превращаются в реальный двигатель прогресса, который начинает определять принципиально новые стандарты развития для всех сфер общественной жизни. Следует учитывать, что все определенные на рубеже XX и XXI веков образовательные стратегии уже сейчас активно совершенствуются. Сегодня выигрывает тот, кто не гордится своими вчерашними достижениями, а пытается работать на опережение, формирует такой уровень образовательной услуги, который позволяет работать на предупреждение общественных проблем и формировать реальные технологии их решений.

Реальная приоритетность образования должна определяться двумя факторами: обществом и государством и образовательной общественностью. Эти два фактора должны взаимодополнять друг друга. Обществу следует рассматривать образование как национальное богатство, вводить его в перечень основных приоритетов, объектов первоочередной поддержки. Со своей стороны образовательная общественность должна сосредоточить внимание на разработке конструктивных и реальных предложений и программ по обновлению и развитию системы отечественного образования. Постановка вопроса именно в такой плоскости позволит восстановить национальную систему образования, поднять ее престиж, устойчивое развитие государства.

Изучение процессов формирования государственной образовательной политики показывает, что в общем контексте политика может рассматриваться как формы, задачи, содержание деятельности государства, воплощение ее собственных полномочий. Именно поэтому формирование государственной образовательной политики охватывает следующие этапы:

— определение принципиальных задач;

— начертание перспективных и ближайших целей, которые должны быть достигнуты в конкретный срок;

— выработка методов, средств, форм деятельности;

— выбор организаций (учреждений), с помощью которых будет осуществляться деятельность и могут быть достигнуты поставленные цели;

— подбор и расстановка кадров, способных понять и выполнить намеченные задачи.

Безусловно, эти позиции предусматривают анализ конкретной ситуации, изучение возможных вариантов решения поставленных задач. По нашему мнению, такая интерпретация политики объединяет в одно целое политику, ее разработку и, главное, реализацию. Для формирования и реализации государственной образовательной политики следует также определить основные принципы, на которых основывается государственная политика в области образования:

— сочетание интересов личности, общества и государства в сфере образования;

— сохранение исторического опыта и развитие фундаментальных достижений в сфере образования;

— обеспечение целостности образования и превращение его в процесс непрерывного развития личности на протяжении всей жизни;

— повышение на всех уровнях образовательной системы роли государства и общества в управлении системой образования;

— поддержка общественных инициатив и общественных институтов в сфере образования.

Таким образом, основываясь на проведенных исследованиях исторических этапов развития образовательной политики, сделаем вывод, что роль государства в этой сфере имела и продолжает иметь тенденцию к постоянному росту. Проведенный анализ основных особенностей осуществления образовательной политики в государстве также свидетельствует, что в зависимости от

конкретных условий меняются цели и принципы производства государственной образовательной политики, методы и средства их достижения. Это следует учитывать на современном этапе развития государственной образовательной политики, определяя стратегические приоритеты модернизации системы образования в соответствии с потребностями информационного общества.

Библиографический список

1. Адамский А.И. Становление образовательной деятельности // Доклад на VIII Всеукраинской конференции «Педагогика развития» [Электронный ресурс] – URL: http://www.school.edu.ru; http://www.cjc.ru

2. Акинфиева Н.В., Владимирова А.П. Государственно-общественное управление образовательными системами: Учебно-методическое пособие. – Саратов: Приволж. кн. из-во, 2001. – 49 с.

3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций // 2-е изд. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.

4. Куклин В.Ж., Беляков С.А. Системные аспекты образовательной политики и управление образованием // Университетское управление. – № 326. – С. 10–23.

5. Культура, культурология и образование. Материалы «круглого стола» // Вопросы философии. – 1997. – № 2. – С. 3–56.

6. Миронов А.В. Образование как сфера государственной политики России // Социально-гуманитарные знания. – 2002. – № 6. – С. 32–33.

7. Образование в Украине // Нормативная база. – К.: КНТ, АТИКА, 2004. – 492 с.

8. Полонский В.М. Словарь понятий и терминов по законодательству Российской Федерации. – М.: Московский ин-т развития образовательных систем, 1995. 58 с.

9. Филиппов В.М. Образовательная политика России на современном этапе [Электронный ресурс] – URL: http://www.phlippov.ru

Reference

1. A. Adamskiy A.I. [The formation of the educational activity]. Report on the VIII National Conference "Education for Development". Retrieved from http://www.school.edu.ru; http://www.cjc.ru

2. Akinfieva N.V, Vladimirova A.P. [Public-public management of education systems]. Training Manual. Saratov Volga. Prince. out of. 2001. 49 p.

3. Atamanchuk G.V. [Theory of the State: a course of lectures].2 – ed., M.: Omega-L, 2004. 584 p.

4. Kuklin V.J., Belyakov S.A. [System aspects of educational policy and management of education]. University Management. Number 326. pp. 10–23.

5. Culture, culture and education. Materials Roundtable. Problems of Philosophy. 1997. Number 2. pp. 3–56.

6. Mironov A.V. [Education as a public policy realm Russia]. Social and humanities in 2002. Number 6. pp. 32–33.

7. Education in Ukraine. Normative base. K.: CST Atika 2004. 492 p.

8. Polonsky V.M. [Dictionary of concepts and terms under the laws of the Russian Federation]. Moscow: Moscow Inst development of educational systems. 1995. 58 p.

9. Filippov V.M. [The educational policy of Russia at the present stage]. Retrieved from http://www.phlippov.ru

Melnyk Y.V., e-mail: yana.melnyk @ yahoo.com
Graduate student of Public Administration and Local Self Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Lviv, Ukraine);

DEVELOPMENT OF STATE EDUCATIONAL POLICY: HISTORICAL ASPECTS AND CONTEMPORARY REALITIES

The article provided a definition of «national education policy», analyzes the periodization of public policy, and analyzes the main peculiarities of the education policy in the state, the factors and principles of development and implementation of education policy in the state.

Key words: state educational policy, the development of the national education policy, the secularization of education, educational policy Genesis, stages of development and implementation of national education policy, principles of educational policy.