
УДК 316.334:37.014

ББК 60.56

Соловьева Екатерина Олеговна

аспирант

г. Санкт-Петербург

Solovieva Ekaterina Olegovna

Post-graduate

St. Petersburg

**Основные тенденции государственной образовательной политики
в новейшей истории России**
**Basic Tendencies of Public Education Policy
in the Modern History of Russia**

В статье представлены основные тенденции государственной образовательной политики в России, начиная с конца XX века, по настоящее время. На основе исследования нормативных документов, публикаций ученых и свидетельств реальной практики результатов воздействия государственно-властных структур на сферу образования в России, особенно школьного образования, проведена систематизация основных целей и методов воздействия государства на школьное образование, характерных для определенных временных периодов.

Basic tendencies of the state educational policy of Russia, starting from the end of the XX-th century to the present are presented in the article. The systematization of main objectives and methods of state influence on school education, typical for certain time periods is represented in the article, on the basis of the research of legal documents, publications of scientists and real practice the witnesses of the results of state-power structures influence on the educational sphere in Russia, school education in particular.

Ключевые слова: государственная образовательная политика, модернизация школьного образования, динамика изменений государственной образовательной политики.

Key words: state educational policy, modernization of school education, changes of state education policy.



Глубокий системный кризис в России актуализировал интерес социологов и к изучению природы и тенденций развития школьного образования как одного из жизнеопределяющих компонентов общества. Усилилось внимание ученых к поиску теоретико-методологических основ преобразований, управлению школьным образованием как задачи государственной политики.

С определенной долей условности динамику государственной образовательной политики в новейшей истории России за последние 20 лет можно разделить на несколько этапов:

I этап. В 90-х годах XX века Россия пережила системные социальные потрясения. Фактически российское общество раскололось на несколько страт [13]. Естественно, образовательные стратегии семей из различных страт кардинально отличались: от систематического направления детей в западные дорогостоящие образовательные учреждения (что могли себе позволить 5–7% экономически активного населения) до борьбы за выживание (часть родителей не уделяла внимание школьному образованию своих детей, иногда даже заставляя их зарабатывать, в ущерб школе).

Государственное обеспечение системы школьного образования опустилось до крайне низкого уровня. Властные структуры слабо воздействовали на финансовую ситуацию в сфере образования: массовые и долговременные невыплаты зарплат учителям, хроническое недофинансирование школьного образовательного процесса, не финансировался ремонт школ и т. д. Не подвергалось систематическому контролю и качество самого образовательного процесса: появились многочисленные сомнительные учебники, учителя длительное время не повышали квалификацию, появилась определенная анархичность в выборе школьных программ.

Указанные факторы непосредственно отразились на состоянии школ: школьники и учителя стали менее здоровыми, менее подготовленными (по данным медицинской статистики) на физиологическом и психологическом уровне к освоению нарастающей аналитической информации, овладению знаниями. Проведенная Министерством здравоохранения России в 2002 году диспансери-

зация школьников выявила отсроченные результаты такого отношения государства: к моменту окончания школы до 40% детей имели по 2–3 диагноза патологий; около 50% выпускников школ имели ограничения в выборе профессии по состоянию здоровья [12]. Такие выпускники школ, в свою очередь, не смогли получить профессиональное образование, которое позволило бы им занять достойное место на рынке труда.

Как следствие, государству наносится прямой урон: снижается конкурентоспособность трудовых ресурсов; часть выпускников переходят со школьной скамьи в инвалидную коляску, пополняя ряды нетрудоспособных.

II этап. Этот этап ведет отсчет с начала XXI века, когда ситуация в социуме несколько стала меняться. Приход к власти В. В. Путина сопровождался быстрым улучшением внешнеполитической конъюнктуры. Наполнилась государственная казна, что позволило рассчитаться с долгами бюджетникам (выплатить зарплаты учителям, предоставить финансирование школам) и начать жизненно необходимые российскому обществу экономические и социальные реформы.

Предпринимаются попытки реформирования и всей системы образования в контексте глобального социально-экономического переустройства государства.

Реформы образования обрели статус государственной образовательной политики с принятием в 2000 году «Федеральной программы развития образования» [1]. Эта программа определила стратегию приоритетного развития образования до 2005 года и включала меры по ее реализации, по обеспечению устойчивого функционирования и развития системы образования. Главной целью программы декларировалось развитие системы образования «в интересах формирования гармонично развитой, социально активной, творческой личности в качестве одного из ключевых факторов экономического и социального прогресса общества» [1]. Таким образом, цель государственной образовательной политики была официально идентифицирована с сущностной целью социально-профессиональной институционализации молодых граждан в российском обществе.

Предмет заботы государства – не только гарантии получения образования,



а решение проблемы выхода из острого цивилизационного кризиса через повышение качества образования.

Эту проблему, в свою очередь, нельзя было решить в рамках традиционных методологических подходов к управлению образовательными процессами. Стратегическая цель реформирования образования была дополнена комплексом взаимосвязанных принципов и задач государственной образовательной политики [1].

Обозначив долговременные приоритеты, государственные структуры начали поиск механизмов реализации государственной образовательной политики. И, прежде всего, они предусматривали либеральные рецепты: органы государственного управления предлагали ввести персонифицированное бюджетное финансирование в образовании – государственные именные финансовые обязательства (ГИФО), главный принцип которого: «деньги следуют за учащимся».

Либеральные механизмы программы реформирования образования коснулись и контрольных функций его управления: в школах началась кампания по введению независимой формы оценки качества школьного образования – Единого государственного экзамена (ЕГЭ).

Первоначально социальные эксперименты по введению ЕГЭ проводились в нескольких регионах. Они сопровождались апробацией использования ГИФО как финансового оформления результатов ЕГЭ. Но попытки внедрения финансового инструментария ГИФО были оценены как бесперспективные.

Эксперимент же с самим ЕГЭ, напротив, привел к принятию в 2008 году Закона о его обязательном использовании [2; 5].

Справедливости ради следует отметить, что в научном и школьном сообществах на сегодняшний день нет единства мнений относительно ЕГЭ. Неоднозначно отношение педагогической общественности и к самому эксперименту, и к принятию Закона о государственном экзамене. Многие коллективы школ, ректоры вузов, родители выступали и выступают против введения ЕГЭ. Наиболее последовательно критику противников ЕГЭ высказал председатель Совета директоров школ России, доктор педагогических наук Я. Турбовской, он подвел

негативный итог эксперименту: «Если говорить честно и прямо, то ЕГЭ нужен только недругам российского образования. Возможно те, кто начинал этот эксперимент 7 лет назад, действительно наивно пытались решить проблему коррупции в вузах, повысить объективность отметок, взяв пример с Запада. Однако сегодня из-за ЕГЭ вся страна буквально встала на дыбы. В чистые помыслы его последователей не верится. Почему они игнорируют этот факт? На мой взгляд, сторонники Единого госэкзамена просто боятся признать, что совершают ошибку. Но ведь на карту поставлено будущее страны» [8].

В эти годы изменились принципы и способы финансового обеспечения образования со стороны государства: в экспериментальных регионах в школах осуществлялось пилотное внедрение подушевого финансирования. Содержание этого принципа заключается в том, что, чем больше в школе учеников, тем больше денег из бюджета ей предназначено.

Апробация данного государственного финансового механизма вызвала ряд научных дискуссий: часть ученых поддержало этот эксперимент, находя в виде положительных сторон то, что предприняты попытки уйти от уравнильных принципов финансирования и найти оптимальное финансовое обеспечение деятельности школ.

Вместе с тем, в ходе дискуссий признается, что положительные аспекты могут наблюдаться лишь в деятельности городских школ, в условиях, когда будет относительная свобода выбора. В сельских же малокомплектных школах, согласно критике этого эксперимента рядом экспертов (Е. Гонтмахер, Я. Турбовской и др.), он может способствовать форсированному закрытию и ограничению доступности школьного образования.

Механизмы реализации государственной образовательной политики на первых этапах реформ были традиционными. Они заключались в следующем: в исполнительных органах власти составлялся план, в котором детально прописывается исполнение всех пунктов президентской речи.

III этап. Новые приоритеты образовательной политики были обозначены в Послании Президента РФ Федеральному собранию РФ 2004 года. В планах



социальных реформ предполагалось осуществить следующие преобразования: «выпускники школ – независимо от имущественного положения родителей – должны иметь возможность поступать в вузы в соответствии с уровнем их знаний; ... мы обязаны внедрять в практику адекватные времени образовательные стандарты; ... мы также должны дальше интегрировать образование и научную деятельность» [10].

Начиная с 2004 года, Президент РФ В. В. Путин решает изменить и механизмы реализации государственной политики, составить новую схему взаимодействия субъектов государственного управления. Он организовал Совет по реализации составленного плана. Это был основной орган по реализации новой государственной политики, в том числе по реформированию образования.

Для исследования государственной образовательной политики важно выделить основные субъекты управления, показать их функции в процессе модернизации школьного образования.

Так, в Совет по реализации Послания Президента были включены профильные министры, депутаты фракций Государственной Думы РФ, работодатели, представители профессиональных союзов.

Под эгидой Администрации Президента были организованы рабочие группы по основным направлениям плана Президента. Особая группа была создана по направлению «Образование». К участию в работе этой группы были привлечены правительственные и научные эксперты.

Одним из наиболее проблемных на данном этапе оказалось то, что деятельность групп экспертов фактически была свернута в 2005 году. Низкую эффективность управляющие структуры продемонстрировали и в том, что не удалось подготовить необходимые проекты Законов и соответствующие им правительственные документы, которые могли бы конкретизировать Законы. Выявились также определенные разногласия в Правительстве РФ по поводу финансирования образовательных программ.

Иными словами, реформаторская деятельность государства на данном этапе во многом свелась к внутриаппаратной работе и внутренним коммуни-

кациям многочисленных экспертных и межведомственных групп, не представивших программы модернизации на широкое обсуждение общественности и, тем самым, не поддержанных сообществом учителей и руководителей школ. Сама же эффективность использованных государственных методов управленческого воздействия на школьные образовательные процессы оказалась не на должной высоте.

IV этап. В 2005 году высшее руководство государства решило кардинально изменить механизмы образовательной политики. Внешние условия, среди которых особенно необходимо отметить создание Стабилизационного фонда в 2005 году и дальнейший приток «нефтяных денег», и, главным образом, внутренние потребности страны, обусловили создание новой программы модернизации школьного образования.

В Выступлении 5 сентября 2005 года Президент РФ В. В. Путин раскрывает идеи Национальных проектов [9]. В Администрации Президента разработаны и начинают реализовываться четыре приоритетных национальных проекта, среди которых – проект «Образование».

Проект «Образование», опираясь на приоритеты государственной политики в сфере школьного образования, включает поддержку и развитие лучших образцов отечественного образования, внедрение современных образовательных технологий, повышение уровня воспитательной работы в школах. Качественно изменилась структура бюджетных расходов, разрабатываются новые методы финансирования и оценки результатов.

Опыт предыдущей деятельности субъектов управления, анализ слабых мест позволил скорректировать на высшем уровне механизм государственного управления.

Исследование новых механизмов реализации государственной образовательной политики показывает, что на примере Национальных проектов апробировалась новая схема управления реализацией государственной образовательной политики как одной из важнейших составляющих Национальных проектов.

В современном российском государстве довольно динамично развивается



нормативно-правовая база образования. Принят комплекс федеральных законов об образовании, Указами Президента РФ и Постановлениями Правительства РФ утверждены Государственные образовательные стандарты среднего и высшего профессионального образования; типовые положения об основных типах и видах образовательных учреждений.

Подводя итоги анализа результатов воздействия государственной образовательной политики на школьную образовательную среду в последние десятилетия, можно отметить, что необходимость глубокой модернизации школьного образования констатировалась в многочисленных государственных решениях.

Изучая, с одной стороны, механизмы реализации государственной образовательной политики, с другой – дискуссии, которые развернулись среди экспертов в научном и школьном сообществах, отчеты руководителей государственно-властных структур, исполнительных органов власти в сфере образования, и сопоставляя позиции организационно-управленческих, социальных законов развития с первыми итогами проведения социально-образовательных государственных экспериментов, можно выйти на ряд понятийных заключений.

Прежде всего, это позволило автору сформулировать стратегическую цель государственного управления модернизацией современного школьного образования: формирование социально-профессиональной личности высокого уровня развития как субъекта высокопродуктивной общественно полезной деятельности и паритетного социального диалога между индивидом и обществом, гражданским обществом и государством.

Немаловажен, как нам кажется, вывод и о том, что ориентация школьного образования, социально-профессионального и этического воспитания нового поколения России на конкурентоспособность в мировом сообществе определяет динамику изменений в социокультурном пространстве развития школ.

Следует подчеркнуть, что развитие образования в современной России происходит в ситуации глобальной трансформации коренных доминант духовно-культурной жизни: политики, экономики и социума в целом.

Доминирующей тенденцией развития современных образовательных

процессов становится глобализация, интеграция национальных систем образования. Россия активно участвует в двухсторонних, многосторонних межгосударственных проектах и всемирных проектах ООН, ПРООН по совершенствованию образования. Нарастает участие России в Болонском процессе, которое рассматривается как путь качественных изменений содержания и технологий образования.

В то же время, в контексте сказанного, мы считаем целесообразным отметить, что, наряду с вышеназванными положениями, объектами долговременной модернизации в школьном образовании должны стать: учебно-предметная сфера, социальная организация учебного заведения и школьная социокультурная среда.

В процессе модернизации школьного образования со стороны государственных структур необходимо также, по нашему мнению, бережно.

Библиографический список

1. Об утверждении Федеральной программы развития образования. Федеральный закон от 10 апреля 2000 г. N 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 16. – Ст. 1639.
2. О внесении изменений в закон РФ «Об образовании» и ФЗ «О высшем послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена : Федеральный закон от 09.02.2007 N 17-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 7. – Ст. 838.
3. Об образовании. Закон РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 // Собрание законодательства РФ. – № 30. – Ст. 1797.
4. О Федеральной целевой программе развития образования на 2006–2010 годы. Постановление Правительства РФ от 23 декабря 2005 г. N. 803 // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 2. – Ст. 186.
5. Об установлении форм и порядка проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования в 2007–2008 учебном году, и утверждении Положения о проведении единого государственного экзамена в 2008 году : Приказ Минобрнауки РФ от 05.02.2008 N. 36 // Российская газета. – 2008. – 14.03. – № 55.
6. Лыткарина, В. Д. Национальный проект «Образование» // Воспитание школьников. – 2006. – № 14.
7. Социологическое исследование «Роль муниципальных образований в реализацию национальных проектов». – М. : Информационно-аналитический вестник Государственной Думы РФ от 25 января 2007 г. – С. 33–35.



8. Турбовской, Я. ...Кому выгоден ЕГЭ? / Я. Турбовский // Аргументы и факты. – 2008. – № 26. – С. 11.
9. Выступление Президента РФ В. В. Путина на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета 5 сентября 2005 года // Официальный сайт Президента РФ. – Режим доступа : <http://www.president.kremlin.ru>.
10. Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 26 мая 2004 года // Официальный сайт президента России. – Режим доступа : <http://www.president.kremlin.ru>.
11. Россия в цифрах 2008 г. Основные социально-экономические индикаторы уровня жизни населения. // Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа : <http://www.gks.ru>.
12. Стенограмма заседания Государственной Думы 2 апреля 2003 года. Выступление заместителя министра здравоохранения РФ О.В. Шараповой // Официальный сайт Государственной Думы РФ. – Режим доступа : <http://www.duma.gov.ru>.

Bibliography

1. About the statement of the Federal program of educational development : The federal law April, 10, 2000 N. 51-FL // Collection of the legislation of the Russian Federation. – 2000. – N. 16. – Item 1639.
2. About modification of the law of the Russian Federation «About education» and the Federal law «About the postgraduate professional education» regarding carrying out of unified state examination : the Federal law, February, 9, 2007 N. 17-FL // Collection of the legislation of the Russian Federation. – 2007. – N. 7. – Item 838.
3. About education : The law of the Russian Federation, July, 10, 1992 N. 3266-1 // Collection of the legislation of the Russian Federation. – N. 30. – Item 1797.
4. About the Federal target program of a development of education on 2006–2010 : The governmental order of the Russian Federation, December, 23, 2005 N. 803 // Collection of the legislation of the Russian Federation. – 2006. – N. 2. – Item 186.
5. About the establishment of forms and order of carrying out of the state (final) certification of students, mastered educational programs of general secondary education in 2007–2008 educational year, and the Position Statement about carrying out of unified state examination in 2008 : The Order of the Department of Science and Education of the Russian Federation, February, 5, 2008 N. 36 // The Russian newspaper. – 2008. – 14.03. – N. 55.
6. Lytkarina, V. D. The National project «Education» // Students education. 2006. – 14 (699), July, 18.
7. Sociological research «The Role of municipal unions in national projects realisation». – M. : The informational analytical bulletin of State Duma of the Russian Federation, January, 25, 2007 – P. 33–35.

-
8. Turbovskiy, I. ... To whom is unified state examination favourable? / I. Turbovskiy // Arguments and Facts. – 2008. – N. 26. – P. 11.
9. The speech of the President of the Russian Federation V. V. Putin at a meeting with members of the Government, the heads of the Federal Assembly and members of presidium of the State Council, September, 5, 2005 // The Official website of the President of the Russian Federation. – Access mode : <http://www.president.kremlin.ru>.
10. The message of the President of Russian Federation V. V. Putin to the Federal Assembly, May, 26, 2004 // The Official website of the President of Russia. Access mode: <http://www.president.kremlin.ru>.
11. Russia in Figures 2008. The Basic social and economic indicators of population living standards // Federal Agency of the State Statistics. Access mode : <http://www.gks.ru>.
12. The State Duma transcript, April, 2, 2003. The deputy Minister of Health O. V. Sharapova // The official website of the State Duma. Access mode : <http://www.duma.gov.ru>.