

Интернет-журнал «Наукovedение» ISSN 2223-5167 <http://naukovedenie.ru/>

Том 7, №5 (2015) <http://naukovedenie.ru/index.php?p=vol7-5>

URL статьи: <http://naukovedenie.ru/PDF/177PVN515.pdf>

DOI: 10.15862/177PVN515 (<http://dx.doi.org/10.15862/177PVN515>)

УДК 37.014.5

Головецкий Николай Яковлевич

ФГБОУ ВО «Финансовый университет»

Россия, Москва

Профессор кафедры «Финансового менеджмента»

Кандидат экономических наук

E-mail: nik1957@mail.ru

РИНЦ: http://elibrary.ru/author_profile.asp?id=715010

Мирошниченко Леонид Николаевич

ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при

Президенте Российской Федерации»

Россия, филиал в г. Красногорске¹

Заведующий кафедрой «Гуманитарных, социально-экономических и

естественнонаучных дисциплин»

Факультета «Экономики и менеджмента»

Доцент

Кандидат философских наук

E-mail: mirosh52@mail.ru

РИНЦ: http://elibrary.ru/author_profile.asp?id=384935

Колесникова Светлана Васильевна

ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при

Президенте Российской Федерации»

Россия, филиал в г. Красногорске

Декан факультета «Государственного управления и права»

Кандидат педагогических наук

E-mail: ksv110375@gmail.com

РИНЦ: http://elibrary.ru/author_profile.asp?id=452558

Государственная политика России в сфере образования: понятие и принципы

¹ 143402, г. Красногорск, ул. Речная, д. 8, к. 1

Аннотация. В статье проанализировано содержание доклада Правительства РФ Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования.

Этот доклад явился первым подобным документом в Российской Федерации. Он является основой для определения приоритетных направлений государственной политики в сфере образования и разработки предложений по совершенствованию и развитию нормативно-правового регулирования и государственного управления в сфере образования.

Основополагающий характер этого доклада проявился и в том, что на его основе Правительством РФ в июне 2015 г. было принято специальное постановление, утвердившее «Положение о подготовке и представлении Федеральному Собранию Российской Федерации ежегодного доклада Правительства Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования». Значение этого документа еще предстоит адекватно оценить. По мнению авторов статьи, это постановление само становится важнейшим инструментом регулирования политики российского государства в сфере образования.

На основе проведенного анализа внесены предложения по уточнению понятия «государственная политика в сфере образования», структуры ежегодного доклада Правительства РФ в этой области, акцентировано внимание на необходимости подробного анализа степени реализации принципов государственной политики в сфере образования.

Ключевые слова: образование; государственная политика; реализация государственной политики; принципы государственной политики; политика в сфере образования; приоритетность образования; управление образованием.

Ссылка для цитирования этой статьи:

Головецкий Н.Я., Мирошниченко Л.Н., Колесникова С.В. Государственная политика России в сфере образования: понятие и принципы // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» Том 7, №5 (2015) <http://naukovedenie.ru/PDF/177PVN515.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ. DOI: 10.15862/177PVN515

Основные приоритеты российской государственной политики в сфере образования сформулированы в ряде документов, имеющих долговременный, стратегический характер. Среди них: 1) Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.; 2) Государственная программа РФ «Развитие образования» на 2013-2020 гг.; 3) Федеральная целевая программа развития образования на 2011-2015 гг.; 4) Национальная образовательная инициатива «Наша новая школа» (утверждена Президентом РФ 4 февраля 2010 г.)².

В октябре 2014 г. в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» на официальном сайте Правительства РФ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» был размещен доклад Правительства РФ Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования, опубликованный³.

Этот доклад явился первым подобным документом в Российской Федерации, по сути, он стал основой для определения приоритетных направлений государственной политики в сфере образования, а также для разработки предложений по совершенствованию и развитию нормативно-правового регулирования и государственного управления в сфере образования. В докладе представлены анализ реализации государственной политики в сфере образования в 2013/2014 учебном году, обозначены основные проблемы в этой области, а также сформулированы предложения по их решению и действиям на последующий период.

Основополагающий характер этого доклада проявился и в том, что на его основе Правительством РФ в июне 2015 г. было принято специальное постановление, утвердившее «Положение о подготовке и представлении Федеральному Собранию Российской Федерации ежегодного доклада Правительства Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования»⁴. В этом Положении определено, что ежегодный доклад в будущем должно готовить Министерство образования и науки РФ с учетом предложений, высказанных при обсуждении предыдущего доклада. Значение этого документа еще предстоит адекватно оценить. По нашему мнению, это постановление само становится важнейшим инструментом регулирования политики российского государства в сфере образования. В связи с этим в настоящей статье представлен анализ некоторых положений Доклада за 2013/2014 учебный год, а также сформулированы предложения по совершенствованию содержания и структуры подобного рода документов.

Прежде всего, затронем вопрос о структуре Доклада. Он весьма важен, поскольку, в конечном счете, структура определяет и содержательную сторону документа. Доклад Правительства 2014 г. носил экспериментальный характер, поэтому его структура в основном

² См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. (утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г.). – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=law;n=90601;req=doc>; Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 гг. (утверждена постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 295). – URL: <http://www.rg.ru/2014/04/24/obrazovanie-site-dok.html>; Федеральная целевая программа развития образования на 2011-2015 гг. (утверждена постановлением Правительства РФ от 7.02.2011 г. № 61). – URL: <http://base.garant.ru/55170694/>; Национальная образовательная инициатива «Наша новая школа» (утверждена Президентом РФ 4 февраля 2010 г. № Пр-271). – URL: <http://base.garant.ru/6744437/>.

³ См.: Доклад Правительства РФ Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования. – URL: <http://government.ru/info/15283/>.

⁴ См.: О подготовке и представлении Федеральному Собранию Российской Федерации ежегодного доклада Правительства Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования: постановление Правительства РФ от 29 июня 2015 г. № 645. – URL: <http://government.ru/docs/all/102399/>.

была определена требованиями принятого в 2012 г. Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Доклад Правительства РФ 2013/2014 учебного года структурно состоит из 9 разделов: I. Основные цели и задачи государственной политики в сфере образования, особенности их достижения в 2013/2014 учебном году; II. Реализация государственной политики в сфере общего образования; III. Реализация государственной политики в сфере профессионального образования; IV. Реализация государственной политики в сфере дополнительного образования; V. Обеспечение права на образование детей и молодежи, нуждающихся в особой защите государства; VI. Финансирование системы образования; VII. Государственная регламентация образовательной деятельности; VIII. Открытость системы образования; IX. Основные проблемы в реализации государственной политики в сфере образования и пути их решения в предстоящем учебном году.

В целом такая структура Доклада выглядела приемлемой. Следуя логике этой структуры, разработчиками был создан отчетный документ, представляющий собой завершённую стройную систему основных положений государственной политики в области образования. В то же время нам представляется, что доклад все же страдает определенной избыточностью, целый ряд его положений можно было бы свести в один раздел. Этот недостаток преодолён благодаря появлению уже упоминавшегося Положения о подготовке ежегодного доклада, в котором структура документа была радикально оптимизирована.

Новая структура Доклада сведена уже к семи разделам: I. Основные цели и задачи государственной политики в сфере образования и особенности их достижения в отчетном году; II. Реализация мероприятий государственной политики в сфере общего образования и дополнительного образования детей и молодежи; III. Реализация государственной политики в сфере профессионального образования и профессионального обучения; IV. Обеспечение права на образование детей и молодежи, нуждающихся в особой защите государства; V. Расходы на реализацию государственной программы Российской Федерации "Развитие образования" на 2013-2020 годы; VI. Открытость системы образования; VII. Прогноз развития системы образования и перспективные задачи на среднесрочный период с учетом вызовов и тенденций, стоящих перед системой образования.

Сосредоточим внимание на первом разделе Доклада. На наш взгляд, содержательная часть этого раздела нуждается в уточнении. Обращаем внимание на то, что в Положении о порядке подготовки доклада специально подчеркнуто, что при формировании документа учитываются основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования, предусмотренные ч. 1 ст. 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Однако анализ показывает, что в представленном Докладе за 2013/2014 учебный год вопросу о реализации принципов государственной политики в сфере образования не уделено должного внимания. Учитывая, что целый ряд авторов критически относятся к содержанию вышеназванных принципов, подчеркивая их абстрактность и декларативный характер, возникает необходимость в ежегодном докладе Правительства РФ специально сосредоточить внимание на этих положениях.

В связи с этим возникает предложение законодательно закрепить требование о необходимости представления в ежегодном докладе Правительства РФ анализа хода реализации принципов государственной политики в сфере образования. Для этого необходимо внести изменение в Положение о подготовке и представлении Федеральному Собранию РФ ежегодного доклада Правительства РФ о реализации государственной политики в сфере образования, введенное постановлением Правительства РФ от 29 июня 2015

г. № 645, отметив, что первый раздел этого доклада должен называться: «Основные цели, задачи и принципы государственной политики в сфере образования и особенности их реализации в отчетном году».

Принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования сформулированы Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации». Государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере образования основываются на следующих принципах:

- 1) признание приоритетности образования;
- 2) обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования;
- 3) гуманистический характер образования, приоритет жизни и здоровья человека, прав и свобод личности, свободного развития личности, воспитание взаимоуважения, трудолюбия, гражданственности, патриотизма, ответственности, правовой культуры, бережного отношения к природе и окружающей среде, рационального природопользования;
- 4) единство образовательного пространства на территории Российской Федерации, защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов Российской Федерации в условиях многонационального государства;
- 5) создание благоприятных условий для интеграции системы образования Российской Федерации с системами образования других государств на равноправной и взаимовыгодной основе;
- 6) светский характер образования в государственных, муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность;
- 7) свобода выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, создание условий для самореализации каждого человека, свободное развитие его способностей, включая предоставление права выбора форм получения образования, форм обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, направленности образования в пределах, предоставленных системой образования, а также предоставление педагогическим работникам свободы в выборе форм обучения, методов обучения и воспитания;
- 8) обеспечение права на образование в течение всей жизни в соответствии с потребностями личности, адаптивность системы образования к уровню подготовки, особенностям развития, способностям и интересам человека;
- 9) автономия образовательных организаций, академические права и свободы педагогических работников и обучающихся, предусмотренные настоящим Федеральным законом, информационная открытость и публичная отчетность образовательных организаций;
- 10) демократический характер управления образованием, обеспечение прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями;
- 11) недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования;

12) сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования.

Содержательный и сравнительный анализ этих принципов представлен в целом ряде научных публикаций⁵.

При этом надо отметить, что ни в одном из нормативных документов, посвященных правовому регулированию сферы образования, даже в статье 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», которая определяет основные понятия, используемые в этом законе, не раскрыто содержание термина «государственная политика в сфере образования». Этот недостаток приводит к тому, что фактически у этого важного понятия нет единого смыслового наполнения и общепринятой официальной трактовки. В связи с этим, требование части 2 статьи 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» о ежегодном докладе Правительства РФ «о реализации государственной политики в сфере образования» приобретает декларативный, «размытый» характер.

Попытки устранить этот недостаток и установить содержание рассматриваемого понятийного аппарата предприняты, например, в статье М.В. Беспалова, В.А. Котенева, В.В. Кузьмина и Т.В. Ряховской⁶. В частности, авторы статьи, обратившись к докладу Общественной палаты «Образование и общество. Готова ли Россия инвестировать в свое будущее?» (2007 г.), приводят определение понятия «национальная образовательная политика» как «выражение общественного договора между всеми субъектами образования – его заказчиками, исполнителями и благоприобретателями. Наличие такой политики есть гарантия не только того, что российское образование выйдет из проблемных зон, но и того, что оно станет силой, консолидирующей общество, основой экономики знаний, сделает российскую цивилизационную модель конкурентоспособной в условиях глобальных вызовов XXI века»⁷. Однако, учитывая статус этого документа, вряд ли правомерно считать его нормативным актом федерального уровня.

Определенный подход в толковании интересующего нас термина закреплён также в модельном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», принятом Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ в декабре 2002 г. в Санкт-Петербурге. Этот закон является основой координации политики государств Содружества в области высшего и послевузовского профессионального образования и направлен на поддержку и развитие соответствующих интеграционных процессов. Документ гласит, что «государственная политика в области образования – это направляющая и регулирующая деятельность государства в указанной сфере, осуществляемая им с целью эффективного использования возможностей образования для достижения вполне определенных стратегических целей и разрешения задач общегосударственного или глобального значения. Она реализуется посредством законов, общегосударственных программ, правительственных постановлений, международных программ и договоров и

⁵ См.: Агаркова Д.А. Принципы реализации государственной политики в сфере образования в рамках нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Правовое государство. – 2013. – №2. – С. 101-107; Братановский С.Н., Кочерга С.А. Принципы государственной политики и правового регулирования в сфере образования Российской Федерации // Гражданин и право. – 2015. – №1. – URL: <http://dokipedia.ru/document/5209176>.

⁶ См.: Беспалов М.В., Котенев В.А., Кузьмин А.В., Ряховская Т.В. Государственная политика и правовое регулирование в сфере образования и системе образовательных услуг в современной России // Вестник Тамбовского университета. Серия: «Гуманитарные науки». – 2014. – №12. – С. 132-140.

⁷ Образование и общество. Готова ли Россия инвестировать в свое будущее? Доклад Общественной палаты Российской Федерации / под ред. Я.И. Кузьминова. – М., 2007. – С. 7.

других актов, а также путем привлечения общественных организаций и движений, широкой общественности для ее поддержки имеющимися в их распоряжении средствами (средства массовой информации, общественные академии, профессиональные ассоциации и т.д.)»⁸. Однако следует согласиться с авторами статьи в том, что юридическая формула этого определения также имеет слабые стороны: во-первых, она не реализована во внутреннем российском законодательстве; во-вторых, по общему правилу, существующему в российской правовой системе, законы толкуются буквально, т.е. терминологический инструментарий указанного нормативного акта относится только к высшему и послевузовскому образованию и не применим для всей образовательной сферы.

Следовательно, существует необходимость законодательно определить единое толкование термина «государственная политика в сфере образования», для чего предлагается в статью 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» внести соответствующее дополнение.

Итак, с целью совершенствования содержания государственной политики России в сфере образования предлагается:

1. Внести дополнение в статью 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», сформулировав определение понятия «государственная политика в сфере образования» в следующей редакции: «1) государственная политика в сфере образования – это направляющая и регулирующая деятельность государства в указанной сфере, осуществляемая им с целью эффективного использования возможностей образования для достижения вполне определенных стратегических целей и разрешения задач общегосударственного или глобального значения. Она реализуется посредством законов, общегосударственных программ, правительственных постановлений, международных программ и договоров и других актов, а также путем привлечения общественных организаций и движений, широкой общественности для ее поддержки имеющимися в их распоряжении средствами (средства массовой информации, общественные академии, профессиональные ассоциации и т.д.)».

2. Внести изменение в структуру доклада, предусмотренную Положением о подготовке и представлении Федеральному Собранию РФ ежегодного доклада Правительства РФ о реализации государственной политики в сфере образования (постановление Правительства РФ от 29 июня 2015 г. № 645), сформулировав название первого раздела доклада в следующей редакции: «I. Основные цели, задачи и принципы государственной политики в сфере образования и особенности их реализации в отчетном году».

3. В очередном ежегодном докладе Правительства РФ о реализации государственной политики в сфере образования сосредоточить внимание на содержательном анализе процесса реализации принципов государственной политики в сфере образования.

⁸ Модельный закон о высшем и послевузовском профессиональном образовании (Принят в г. Санкт-Петербурге 07.12.2002 Постановлением 20-5 на 20-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ). – URL: <http://www.lawmix.ru/abro/2691/18741>.

ЛИТЕРАТУРА

1. Агаркова Д.А. Принципы реализации государственной политики в сфере образования в рамках нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Правовое государство. – 2013. – №2. – С. 101-107.
2. Беспалов М.В., Котенев В.А., Кузьмин А.В., Ряховская Т.В. Государственная политика и правовое регулирование в сфере образования и системе образовательных услуг в современной России // Вестник Тамбовского университета. Серия: «Гуманитарные науки». – 2014. – №12. – С. 132-140.
3. Братановский С.Н., Кочерга С.А. Принципы государственной политики и правового регулирования в сфере образования Российской Федерации // Гражданин и право. – 2015. – №1. – URL: <http://dokipedia.ru/document/5209176>.
4. Доклад Правительства РФ Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования. – URL: <http://government.ru/info/15283/>.
5. О подготовке и представлении Федеральному Собранию Российской Федерации ежегодного доклада Правительства Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования: постановление Правительства РФ от 29 июня 2015 г. № 645. – URL: <http://government.ru/docs/all/102399/>.
6. Образование и общество. Готова ли Россия инвестировать в свое будущее? Доклад Общественной палаты Российской Федерации / под ред. Я.И. Кузьминова. – М., 2007.

Рецензент: Статья рецензирована членами редколлегии журнала.

Goloveckij Nikolaj Jakovlevich

Financial University under the Government of the Russian Federation
Russia, Moscow
E-mail: nik1957@mail.ru

Miroshnichenko Leonid Nikolaevich

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Russia, Krasnogorsk
E-mail: mirosh52@mail.ru

Kolesnikova Svetlana Vasiljevna

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
Russia, Krasnogorsk
E-mail: ksv110375@gmail.com

State policy of Russia in the sphere of the education: concept and the principles

Abstract. In the article are analyzed the content of report the governments RF to the Federal Meeting of the Russian Federation about the realization of state policy in the sphere of education.

This report was the first similar document in the Russian Federation. It is basis for determining the priority directions of state policy in the sphere of education and development of proposals on improvement and development of normative- lawful regulation and state administration in the sphere of education.

The basic nature of this report appeared also in the fact that on its basis by government RF in June 2015 was accepted the special decision, which affirmed “Position about the preparation and the idea to the Federal Meeting of the Russian Federation of the annual report of the government of the Russian Federation about the realization of state policy in the sphere of education”. The value of this document still is in prospect adequately to estimate. In the opinion contributors, this decision auto becomes the most important tool of the regulation of the policy of Russian state in the sphere of education.

On the basis of the carried out analysis are introduced the proposals on the refinement of concept “state policy in the sphere of education”, the structures of the annual report of government RF in this region, attention in the need for the detailed analysis of the degree of the realization of the principles of state policy in the sphere of education is accentuated.

Keywords: education; state policy; the realization of state policy; the principles of state policy; policy in the sphere of education; the priority of education; control of the education.

REFERENCES

1. Agarkova D.A. Printsipy realizatsii gosudarstvennoy politiki v sfere obrazovaniya v ramkakh novogo Federal'nogo zakona «Ob obrazovanii v Rossiyskoy Federatsii» // Pravovoe gosudarstvo. - 2013. - №2. - S. 101-107.
2. Bepalov M.V., Kotenev V.A., Kuz'min A.V., Ryakhovskaya T.V. Gosudarstvennaya politika i pravovoe regulirovanie v sfere obrazovaniya i sisteme obrazovatel'nykh uslug v sovremennoy Rossii // Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: «Gumanitarnye nauki». - 2014. - №12. - S. 132-140.
3. Bratanovskiy S.N., Kocherga S.A. Printsipy gosudarstvennoy politiki i pravovogo regulirovaniya v sfere obrazovaniya Rossiyskoy Federatsii // Grazhdanin i pravo. - 2015. - №1. - URL: <http://dokipedia.ru/document/5209176>.
4. Doklad Pravitel'stva RF Federal'nomu Sobraniyu Rossiyskoy Federatsii o realizatsii gosudarstvennoy politiki v sfere obrazovaniya. - URL: <http://government.ru/info/15283/>.
5. O podgotovke i predstavlenii Federal'nomu Sobraniyu Rossiyskoy Federatsii ezhegodnogo doklada Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii o realizatsii gosudarstvennoy politiki v sfere obrazovaniya: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 29 iyunya 2015 g. № 645. - URL: <http://government.ru/docs/all/102399/>.
6. Obrazovanie i obshchestvo. Gotova li Rossiya investirovat' v svoe budushchee? Doklad Obshchestvennoy palaty Rossiyskoy Federatsii / pod red. Ya.I. Kuz'minova. - M., 2007.