

УДК 37.014.5

Леонід ПРОКОПЕНКО

*Національна академія державного управління  
при Президентові України  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

**ДЕРЖАВНА ОСВІТНЯ ПОЛІТИКА:  
ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ**

**Надається визначення поняття «державна освітня політика»; визначається періодизація генези державної освітньої політики в Україні; аналізуються основні напрями та особливості здійснення освітньої політики на різних етапах.**

*Ключові слова: державна освітня політика, генеза та розвиток державної освітньої політики, етапи здійснення державної освітньої політики.*

Леонид ПРОКОПЕНКО

*Национальная академия государственного управления  
при Президенте Украины  
Днепропетровский региональный институт государственного управления*

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА:  
ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

**Дается определение понятия «государственная образовательная политика»; определяется периодизация генезиса государственной образовательной политики в Украине; анализируются основные направления и особенности осуществления образовательной политики на различных этапах.**

*Ключевые слова: государственная образовательная политика, генезис и развитие государственной образовательной политики, этапы осуществления государственной образовательной политики.*

Leonid PROKOPENKO

*National Academy of Public Administration,  
Office of the President of Ukraine  
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration*

**STATE EDUCATION POLICY: HISTORIC  
AND THEORETICAL ASPECT**

**Definition of the notion «state education policy» is given; periodization of the genesis of state education policy in Ukraine is determined; main directions and peculiarities of the state education policy implementation on the different stages are analyzed.**

*Key word: state education policy, genesis and development of state education policy, state education policy implementation stages.*

Вироблення сучасної державної освітньої політики є однією з ключових проблем українського державотворення. Це актуалізує проблему глибокого аналізу не тільки кращої сучасної практики, як вітчизняної, так і зарубіжної, але й попереднього досвіду здійснення державної освітньої політики в Україні. Зазначаючи важливість цього, Г. В. Атаманчук підкреслює, що освоєння історичного досвіду особливо актуальне саме в переломні періоди, оскільки під час вибору напрямів і шляхів руху в майбутнє, нових форм і механізмів життєдіяльності вкрай важливо не помилитися в тому «фундаменті», тих вихідних засадах, тій опорній точці, з яких і на яких передбачається вести подальше творення [1, с. 8].

Дослідження генези державної освітньої політики в Україні здійснюється вже близько двохсот років. Уперше до цих питань звернувся у XVIII ст. В. М. Татищев під час аналізу джерел періоду Давньоруської держави. У 1854 р. вийшла перша монографія з даної проблематики М. О. Лавровського. З тих пір світ побачили десятки книг, сотні статей істориків, істориків церкви, культури, педагогіки, захищено цілий ряд дисертацій, в яких розглядаються різні аспекти розвитку освіти в Україні. Серед них роботи загального характеру В. О. Біднова, М. Ф. Даденкова, Є. М. Мединського, С. О. Сірополка тощо та публікації, присвячені розгляду окремих періодів та питань розвитку освіти й педагогічної думки України, С. Д. Бабишина, В. Й. Борисенка, О. М. Дзюби, С. В. Крисюка, В. С. Курила, І. Є. Курляк, В. І. Лугового, В. К. Майбороди, С. В. Майбороди, Б. М. Мітюрова, О. І. Пенішкевич, Б. Н. Ступарика, К. В. Харламповича, З. І. Хижняк, Н. А. Шип та ін.

Водночас системний аналіз наукової літератури з проблем державного управління свідчить, що, незважаючи на велике коло досліджень, у науковому плані проблема генези державної освітньої політики на сьогодні залишається малодослідженою. Зокрема, поза увагою дослідників залишилась проблема її періодизації. Тому метою даної статті якраз і є висвітлення закономірностей розвитку державної освітньої політики, визначення її етапів та аналіз особливостей здійснення на різних етапах.

Аналіз розвитку освітньої політики дає можливість визначити кілька її важливих закономірностей. По-перше, структура системи освіти має стійку тенденцію до ускладнення, що обумовлюється поступовим розвитком соціальної структури суспільства, зростанням його економічних, соціальних, духовних потреб і, як наслідок, урізноманітненням взаємодії багатьох процесів і явищ. Звичайно, це не відбувається по прямій, висхідній лінії, але домінуючим підсумком є зростання значущості освіти в розвитку суспільства. Цей процес охоплює всі етапи формування й розвитку системи освіти: від зародження

простих форм навчання і виховання в первісному суспільстві до перетворення її на визначальний чинник сучасного інформаційного суспільства.

По-друге, для освітньої політики завжди була характерною множинність суб'єктів її здійснення. Без сумніву, співвідношення ролі тих чи інших суб'єктів у формуванні та реалізації освітньої політики не було сталим, постійно змінювалось. Але з моменту свого утворення держава перетворюється на провідного суб'єкта освітньої політики. Властивими їй методами (правовими, адміністративними, економічними) вона активно включається в процес освіти нових людських генерацій. Державна освітня функція, зазначає В. І. Луговий, простежується протягом усього періоду існування держави, більше того, вплив держави на освітні процеси постійно посилюється. Це обумовлюється серйозним ускладненням життя суспільства й підвищенням унаслідок цього питомої ваги державної влади в механізмах суспільної регуляції. Саме держава в ході реалізації освітньої функції пов'язує між собою інтереси різних груп і спонукає їх до прояву активності з метою досягнення єдиних визначених цілей [4, с. 21].

По-третє, будь-яка держава, підкреслює О. Ю. Оболенський, функціонує в певному соціальному оточенні, залежить від економіки та культури суспільства, його структури, психології та матеріальних і духовних цінностей громадян, їх менталітету, історичної пам'яті поколінь тощо. У зв'язку з цим процеси формування і здійснення освітньої політики на кожному етапі розвитку суспільства мають певні особливості, які детермінуються співвідношенням соціально-економічних умов та суспільно-політичних відносин, яке, власне, і впливає на визначення змісту, пріоритетних цілей освітньої політики, вибір методів і засобів їх досягнення. Сукупність цілей та завдань держави, що практично реалізуються нею в освітній сфері, відображають сутність держави та її соціальне призначення [6, с. 12, 25].

Отже, державну освітню політику можна визначити як складову політики держави, що відображає сукупність її цілей і завдань у сфері освіти, які формуються політичною системою залежно від сутності держави та її соціального призначення і реалізуються нею за допомогою відповідних інструментів. Таким чином, поняття «державна освітня політика» передбачає, що вона формується, визначається державою і здійснюється від її імені в особі державних органів та установ, які уособлюють усі гілки державної влади, з метою упорядкування освітніх процесів, здійснення на них впливу або безпосереднього визначення їх перебігу.

З огляду на ці загальні закономірності, можна виокремити кілька основних етапів генези освітньої політики в Україні. Перший, інституційний, етап найбільш тривалий у часі, він охоплює період від виникнення людського суспільства на території України (за останніми даними, близько одного мільйона років тому) до утворення Давньоруської держави (IX ст.). Другий етап розпочинається з утворенням Давньоруської держави і триває до другої половини XVIII ст. Третій етап охоплює період з другої половини XVIII ст. і до початку XX ст. Четвертий етап – це період 1917 – 1991 рр. і з серпня 1991 р. розпочинається п'ятий етап.

На першому етапі відбувається становлення самої освіти як соціального інституту. При цьому слід ураховувати, що, на думку більшості дослідників, до

формування людини сучасного типу (35 – 40 тис. років тому) процес виховання і навчання майже не відрізнявся від форм, характерних для тваринного світу. Якісний стрибок у системі механізмів нагромадження, збереження та успадкування суспільно-історичного досвіду пов'язаний з виникненням особливого суспільного феномену – культури – та ускладненням суспільних відносин. З часу формування родоплемінного устрою процеси навчання й виховання набувають усе більш самостійного значення і починають виокремлюватись як окрема освітня функція [2, с. 134; 4, с. 17 – 19].

Змінюється і суб'єктність здійснення освітньої політики. Спочатку її здійснювали всі члени первісної общини, а саме навчання і виховання мало наслідуваний характер, оскільки реалізовувалося безпосередньо в процесі трудової та побутової діяльності. У міру ускладнення соціальної структури (появою сім'ї, спочатку матріархальної, а пізніше патріархальної, а також родоплемінної організації) формуються родинна та спеціалізовано-суспільна форми навчання й виховання. Суб'єктами освітньої політики стають племінні інститути, які визначали основні напрями формування в підростаючого покоління необхідних навичок і життєвих орієнтирів. Отже, протягом усього першого етапу панували сімейна та групова (колективна) саморегуляція, суб'єктом якої були родина, члени роду, збори членів племені [8, с. 20 – 22].

Утворення Давньоруської держави в середині IX ст. стало початком другого етапу. Освітня політика на цьому етапі має як загальні риси, так і певні відмінності, обумовлені особливостями історичного розвитку України. Загальними характерними рисами цього етапу були:

- завершення процесу інституалізації освіти як самостійної сфери соціального життя і перетворення її на один із найважливіших соціальних інститутів поряд з державою, православною церквою, родиною тощо. Школа стає основним елементом освітньої діяльності, а вчитель – основним суб'єктом навчально-виховного процесу;

- множинність суб'єктів освітньої політики, хоча головна роль належала державі і церкві. Говорячи про співвідношення їх ролі і місця в розвитку освіти цього періоду, інколи наголос роблять саме на діяльності духовенства як головного ініціатора становлення й розвитку шкільництва. Але, як слушно підкреслював Є. М. Мединський, замість механічного протиставлення діяльності держави і церкви у справі організації школи, її слід розглядати як спільну. У цьому контексті важливе методологічне значення має думка відомого дослідника середньовічної церкви Д. Лінча, який зазначає, що тоді не проводили сучасної різниці між церквою і державою. Існувало одне християнське суспільство, в якому королі і єпископи робили одну справу, хоча й виконували різну роботу. Між ними могли виникати суперечки, але йшлося не про відносини між церквою й державою в сучасному розумінні, а про розподіл Богом даної влади в об'єднаному християнському суспільстві. Водночас оскільки в середні віки освіта розглядалася як свого роду функція релігії, обслуговувала, перш за все, релігійні потреби, то саме церква визначала зміст освіти [3, с. 164 – 165; 5, с. 13 – 14];

- відсутність на цьому етапі загальнодержавного освітнього законодавства, єдиної структури навчальних закладів, регламентації навчального

процесу, як і державного фінансування системи освіти. Освіта мала гуманітарний характер, її зміст у школах підвищеного типу та вищій школі визначався викладанням «семи вільних мистецтв», характерних для античної доби і адаптованих християнською церквою для потреб середньовічного суспільства. Що стосується елементарної освіти, то її зміст, особливо на початку етапу, зводився до навчання читанню, письму, лічбі, церковному співу. Освіта була спрямована на засвоєння не системи знань, а лише їх певної суми. Цю суму склали книги Святого письма, твори отців церкви і дидактична література [9, с. 17];

– стратифікованість системи освіти унаслідок жорсткої стратифікації суспільства, особливо в пізньому середньовіччі. Освіту отримували лише представники духовенства, вищих верств суспільства та третього стану, причому характер і рівень отримуваних знань відповідав їх соціальному статусу. Освіта селянства, як і жінок, робила лише перші кроки.

Звичайно, освітня політика будувалась з урахуванням нагальних потреб держави, специфічних рис навчання і виховання кожної з основних соціальних груп, які склалися у феодальному суспільстві. Однак державні потреби в освіті задовольнялися без створення світської системи освіти. Держава в умовах жорстко стратифікованого суспільства зосереджувала свою увагу на розвитку лише тих навчальних закладів, які були необхідні для забезпечення функцій державного управління та потреб церкви. Тому основний зміст державної освітньої політики обмежувався захистом університетів, академій та їх корпорацій, а також державним регулюванням освітньої діяльності, яка полягала у видачі дозволів та привілеїв на навчальні заклади церковним громадам, магістратам, приватним особам тощо. На них покладалися і турботи про облаштування, утримання цих закладів освіти, забезпечення їх педагогічними кадрами [10, с. 5].

Якщо говорити про відмінності освітньої політики, то вони визначалися передусім двома чинниками. По-перше, особливостями соціально-економічного розвитку України на різних етапах її історії. По-друге, переходом від ранньофеодальної монархії до монархії періоду феодальної роздробленості, а пізніше до станово-представницької та абсолютної монархій, оскільки соціальна природа держави визначала й характер її освітньої політики.

З другої половини XVIII ст. починається третій етап розвитку освітньої політики. Епоха Просвітництва позначилася суттєвими змінами в політичному, економічному, культурному житті європейських країн і відобразилася на розвитку освіти. Початок індустріальної фази розвитку людської цивілізації, який збігся з переходом до абсолютистських монархій, по-перше, сприяв утвердженню розуміння значення освіти як потужного чинника зростання могутності держави. По-друге, розвиток індустріального суспільства і пов'язані з цим активізація товарно-грошових відносин, зростання торгівлі й промисловості, формування розгалуженого державно-адміністративного апарату абсолютистських монархій породжували необхідність суттєвих коректив державної освітньої політики й обумовлювали посилення уваги держави до розвитку всіх ланок освіти з метою забезпечення потреб індустріального суспільства з підготовки освічених людей у

розширених обсягах, наданні їм спеціальної освіти. Стара модель школи, тісно пов'язана з церквою, уже не відповідала вимогам часу, і церква поступово втрачає монополію на організацію освіти.

В останній третині XVIII ст. у Речі Посполитій, Австрійській та Російській імперіях, до складу яких входили українські землі, здійснюються освітні реформи, під час яких відбувається секуляризація освітньої справи і створюються загальнодержавні системи освіти на світських засадах. Слід зазначити, що цей процес переходу у XVIII ст. не був різким і супроводжувався виникненням перехідних форм, які також були пов'язані з церквою, що, як і раніше, відіграла важливу роль у розвитку освіти. Більше того, уряд, намагаючись використати матеріальні і кадрові можливості церкви для поширення освіченості населення, покладав на неї функцію освіти як державну функцію. Але держава поступово перетворюється на головного суб'єкта освітньої діяльності, визначаючи на законодавчому рівні зміст і структуру системи освіти, пристосовану до збереження станової нерівності та забезпечення державницької ідеології. Для контролю за дотриманням цих вимог уперше створюються центральні органи управління освітою. Оскільки головною метою державної освітньої політики у XVIII – першій половині XIX ст. було, передусім, надання якісної освіти привілейованим станам і забезпечення кадрових потреб державного апарату, армії, то основна увага приділялася розвитку університетів, гімназій, спеціальних військових навчальних закладів. Що стосується основної маси населення – жителів міст і селянства, то необхідність поширення серед них грамотності лише декларувалася. Вважалося, що для селянської праці освіта не потрібна, а для інших верств, за висловом міністра народної освіти Росії початку XIX ст. адмірала О. С. Шишкова, знання, як і сіль, корисні лише в міру [7, с. 48 – 49].

Ситуація почала змінюватися в другій половині XIX – на початку XX ст. Завдання завершення промислового перевороту і переходу до індустріального суспільства потребували суттєвого підвищення рівня освіченості населення, розширення підготовки фахівців зі спеціальною освітою. Проте освітній процес розвивався суперечливо. Хоча в умовах модернізації суспільства освіта й проголошувалася всестановою, на початку XX ст. російський уряд навіть розпочав здійснювати заходи щодо переходу до загальної початкової освіти, однак загалом в основу своєї освітньої політики він поклав формування так званої дуалістичної моделі системи освіти: основна увага, в інтересах забезпечення державного апарату та зростаючої промисловості й торгівлі необхідними кадрами, зосереджувалася на розвитку вищої і середньої загальної освіти для дворянства, вищої спеціальної та професійної – для міського населення. Що стосується селянства, то оскільки воно під час реформи не перетворилося на повноправний клас суспільства, так і освіта для нього не стала одним з основних пріоритетів держави.

Саме в другій половині XIX ст. завершується розпочатий освітніми реформами 1803 – 1804 рр. та 1828 р. процес формування основних елементів системи освіти в її сучасному розумінні: початкова, середня загальна, професійна, спеціальна середня і вища освіта. Визначну роль у розвитку освіти в пореформений час відіграв дозвіл засновувати навчальні заклади органам

місцевого самоврядування, громадським організаціям, сільським товариствам і приватним особам. Особливе значення це мало для піднесення початкової професійної та жіночої освіти, яка бурхливо розвивалася переважно за рахунок громадської та приватної ініціатив. За рахунок недержавних вищих навчальних закладів компенсувалися і недоліки урядової політики з розвитку вищої школи.

Проте наприкінці XIX – на початку XX ст. уряд продовжував балансувати у своїй освітній політиці, намагаючись не допустити докорінних перетворень. З одного боку, він дозволяв різні нововведення, а з іншого – залишав незмінним офіційний курс на збереження багатьох архаїчних рис освіти. Така політика визначалася, по-перше, розумінням об'єктивних потреб розвитку економіки, що вимагало підвищення освітнього рівня населення, а по-друге, оцінкою освіти як «внутрішньої охорони» існуючого ладу і бажанням виховати законослухняних громадян.

З 1917 р. розпочинається четвертий етап у розвитку державної освітньої політики. Саме в цей час, у роки Української революції (1917 – 1920), була зроблена спроба створити сучасну національну школу. Унаслідок політичної та економічної дестабілізації вирішити це завдання не вдалося. За Центральної Ради лише була розпочата і за Гетьманату поглиблена українізація освіти, відкрився ряд українських середніх та вищих навчальних закладів. Значною мірою це обумовило процеси українізації у 20 – 30-х рр. за радянської доби.

У радянський період основні засади освітньої політики визначалися переходом від поліцентризму до повної державної монополії у сфері освіти всіх рівнів. Це обумовлювалося тим, що освіта розглядалася як «провідник ідейного, організаційного та виховного впливу партії», засіб виховання нової людини і формування спеціаліста нового типу, потужний чинник прискорення економічного розвитку країни.

Протягом історично короткого часу були досягнуті вражаючі успіхи в розвитку освіти. У зв'язку із завершенням відбудовного періоду і переходом до індустріалізації і колективізації, які мали забезпечити швидку модернізацію економічного потенціалу, з 1925 р. розпочинається підготовка, а з 1930 р. запроваджується обов'язкове початкове навчання. Відбувається реформування всіх ланок освіти на основі централізованого планування, повного політичного й ідеологічного контролю партії та уніфікації навчання в усіх союзних республіках.

З цією метою вводиться єдина структура системи загальної освіти, що складалася з дитячих садків, початкових, 7-річних неповних середніх та 10-річних середніх шкіл, а також єдина структура вищої школи. До кінця 30-х рр. у містах фактично був здійснений перехід до неповної середньої освіти, приблизно половина школярів продовжувала навчання в середній школі. У 1958 р. запроваджується обов'язкове 8-річне навчання, а в 1972 р. приймається рішення про перехід до загальної середньої освіти молоді. Як у довоєнні, так і повоєнні роки швидкими темпами розвивається мережа середніх спеціальних та вищих навчальних закладів. Це дає можливість забезпечити народне господарство значною кількістю спеціалістів з вищою і середньою спеціальною освітою.

Водночас високий рівень ідеологізації навчання, централізація управління і жорстка регламентація навчального процесу, певною мірою екстенсивний шлях

розвитку системи освіти негативно позначилися на її стані. Різко скоротилась сфера застосування української мови, особливо у вищій школі. Значною мірою, унаслідок непродуманої кадрової політики, прорахунків в економічному стимулюванні висококваліфікованої і ефективної праці, «зрівнялівки», була порушена мотивація до успішного навчання. Саме тому в період перебудови все активніше почало ставитися питання про необхідність змін у державній освітній політиці і глибокого реформування системи освіти, які стали реалізовуватися вже на п'ятому етапі, після отримання Україною незалежності.

Таким чином, історичний досвід генези освітньої політики свідчить, що роль держави в цій сфері має тенденцію до постійного зростання. Звичайно, залежно від конкретних умов змінюються цілі і принципи здійснення державної освітньої політики, методи та засоби їх досягнення. Це слід ураховувати на сучасному етапі державотворення, визначаючи стратегічні пріоритети докорінної модернізації системи освіти відповідно до потреб інформаційного суспільства.

### Список використаних джерел

1. **Атаманчук, Г. В.** Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – Изд. 2-е, доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
2. **Давыдов, В. В.** Проблемы развивающего обучения: Опыт теоретического и экспериментального психологического исследования / В. В. Давыдов. – М. : Педагогика, 1986. – 240 с.
3. **Лінч, Джозеф Г.** Середньовічна церква. Коротка історія / Джозеф Г. Лінч ; пер. з англ. В. Шовкуна. – К. : Основи, 1994. – 492 с.
4. **Луговий, В. І.** Управління освітою : навч. посіб. / В. І. Луговий. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.
5. **Медынский, Е. Н.** История русской педагогики до Великой Октябрьской социалистической революции / Е. Н. Медынский. – Изд. 2-е, испр. и доп. – М. : Учпедгиз, 1938. – 512 с.
6. **Оболенський, О. Ю.** Державна служба : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
7. **Прокопенко, Л.** Аналіз здійснення державної політики російського уряду у сфері університетської освіти в ХІХ ст. / Леонід Прокопенко, Тамара Липовська // Актуал. пробл. держ. упр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 4 (14). – С. 45 – 62.
8. **Романенко, М. І.** Освітня парадигма: генезис ідей та систем / М. І. Романенко. – Д. : Промінь, 2000. – 159 с.
9. **Российское образование: история и современность** / под ред. С. Ф. Егорова. – М. : ИТП и МИО РАО, 1994. – 253 с.
10. **Харлампович, К.** Западнорусские православные школы XVI и начала XVII века, отношение их к инославным, религиозное обучение в них и заслуги их в деле защиты православной веры и церкви / К. Харлампович. – Казань : [б. и.], 1898. – 524 с.

*Надійшла до редколегії 31.08.09*