И. Э. Кондракова

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЯ

Рассматривается содержание понятия «образовательная политика» в контексте общего понимания политики как курса правительства, как деятельности людей и как сферы общественной жизни. Основой анализа послужили программы, проекты, стратегии правительства РФ в области развития образования, концептуальные позиции исследователей, а также результаты опроса педагогов-практиков школ Санкт-Петербурга.

Ключевые слова: образовательная политика, субъекты образовательной политики, уровни формирования образовательной политики.

I. Kondrakova

EDUCATIONAL POLICY: CONTENT OF THE CONCEPT

The content of the concept of educational policy in the context of general understanding of a policy as governmental course, as activities of people and as spheres of a public life is regarded. The analysis is based on programs, projects strategies of the government of the Russian Federation in the field of developing education, as well as conceptual positions of researchers and the results of interviews of teachers of schools of St.-Petersburg.

Keywords: educational policy, subjects of educational policy, levels of the formation of educational policy.

Эффективность образовательной политики во многом определяется степенью научной проработки всех ее уровней и составляющих. Разработка методологии и технологии формирования и реализации образовательной политики предполагает последовательное решение ряда познавательных и аналитических задач, в число которых входят: уточнение сути, содержания, границ и других параметров родового в дан-

ном контексте понятия «образовательная политика»; анализ таких ее составляющих, как цели, задачи, объект, субъект, средства, механизмы, ресурсы. Прежде чем приступать к рассмотрению всех этих проблем, необходимо раскрыть содержание самого понятия «образовательная политика», которое пока еще не получило полного отражения ни в историографии, ни в существующих справочниках и словарях (включая философские, политологические и собственно педагогические словари). Поэтому попытаемся рассмотреть его через понятие более общего характера — понятие «политика».

В отличие от понятия «образовательная политика», термин собственно «политика» по количеству определений принадлежит к числу лидеров в социогуманитарных науках [8]. Можно выделить три группы понимания содержания этого термина:

- политика как ***курс правительства***, его органов, руководства крупного административно-территориального образования, политической партии;
- политика как собственно ***деятельность людей***, включая политическое участие;
- политика как ***одна из сфер общественной жизни***, связанная отношениями между государством и большими социальными группами.

Проведем анализ содержания понятия «образовательная политика» через эти три линии, т. е. определим понимание образовательной политики как сферы общественной жизни, как деятельность людей и как курс правительства, но в одной социальной сфере — в сфере образования.

Образовательная политика — курс правительства. Рассмотрим подробнее смысл и содержание интересующего нас понятия «образовательная политика» в данном аспекте, опираясь на анализ официальных источников современной России (прежде всего, федеральных и региональных документов), на анализ научной литературы.

Обратимся, прежде всего, к анализу содержания текстов документов федерального уровня, включающих в себя материалы об исследуемом феномене. Такими документами в нашем исследовании стали: Закон РФ «Об образовании», «Национальная доктрина образования в Российской Федерации», Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, Федеральная целевая программа образования на период 2006–2010 гг., нормативные документы по реализации Национального приоритетного проекта «Образование», доклад рабочей группы Общественной палаты «Образование и общество. Готова ли Россия инвестировать в свое будущее?» (2007 г.), выступление Президента РФ на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года» (февраль, 2008 г.), национальная образовательная инициатива «Наша новая школа», Послание Президента РФ Д. А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации (12 ноября 2009 г.). Выбор данных документов для анализа содержания понятия «образовательная политика» объясняется тем, что именно в них закреплены приоритетные направления развития российского образования до 2025 года, и именно в них система образования

рассматривается как основа развития государства.

Анализ текстов документов показал, что интересующее нас понятие «образовательная политика» в этом его звучании практически не используется. Так, в Законе РФ «Об образовании» применяется термин «государственная политика Российской Федерации в области образования».

Федеральная целевая программа развития образования, являясь организационной основой государственной политики РФ в области образования, определяет, в свою очередь, основную стратегическую цель, которой является обеспечение условий для удовлетворения потребностей граждан, общества и рынка труда в качественном образовании путем создания новых институциональных механизмов регулирования в сфере образования, обновления структуры и содержания образования, развития фундаментальности и практической направленности образовательных программ, формирования системы непрерывного образования. [9, с. 13]. При этом в самом документе исследуемое нами понятие не встречается, но анализ текста дает основание утверждать, что заложенные основные идеи программы являются политикой государства в области образования.

Национальная доктрина образования в Российской Федерации (далее — доктрина) как основополагающий государственный документ декларирует приоритет образования в государственной политике, устанавливает стратегию и основные направления его развития. Доктрина определяет цели воспитания и обучения, пути их достижения посредством государственной политики в области образования, ожидаемые результаты развития системы образования на период до 2005 года. Она обозначает стратегические цели образования, определяет основные направления совершенствования законодательства в области образования и является основой для разработки программ развития образования [6]. В документе в интересующем нас контексте встречается лишь понятие «государственная политика», которое, в свою очередь, раскрывается как политика государства в области образования, гарантирующая получение гражданами качественного образования.

Ни в нормативных документах по реализации Национального приоритетного проекта «Образование», ни в выступлении Президента РФ на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года», ни в последнем Послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации и в национальной образовательной инициативе «Наша новая школа» не используются понятия «политика государства в области образования», «государственная политика в сфере образования», «образовательная политика». При этом достаточно четко определяются стратегические линии развития образования, в том числе школьного образования.

В результате анализа текстов документов нормативного характера было выявлено, что интересующее нас понятие «образовательная политика» впервые встречается в тексте Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года. В этом государственном документе указывается на необходи-

мость широкой поддержки со стороны общественности проводимой образовательной политики, восстановление ответственности и активной роли государства в этой сфере. Главная задача российской образовательной политики, говорится в Концепции, — обеспечение современного качества образования на основе сохранения его фундаментальности и соответствия актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства. В первый раз встречается также понятие «субъекты образовательной политики», которыми «должны стать все граждане России, семья и родительская общественность, федеральные и региональные институты государственной власти, органы местного самоуправления, профессионально-педагогическое сообщество, научные, культурные, коммерческие и общественные институты» [5].

Наиболее полно характеризуется содержание понятия «образовательная политика» в докладе Общественной палате «Образование и общество. Готова ли Россия инвестировать в свое будущее?» (2007 г.), в котором заявлено, что «Национальная образовательная политика должна быть выражением общественного договора между всеми субъектами образования — его заказчиками, его исполнителями, его 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, станет основой экономики знаний, сделает российскую цивилизационную модель конкурентоспособной в условиях глобальных вызовов XXI века» [4]. При этом, учитывая состав рабочей группы по подготовке доклада, вряд ли можно говорить об этом документе как о нормативном документе федерального значения.

Таким образом, можно констатировать, что официальные документы пока не дают трактовки термина «образовательная политика», но обозначают стратегические ориентиры развития системы образования РФ на ближайшую перспективу. Стратегическая цель государственной политики в области образования — повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития общества и каждого гражданина. Реализация этой цели предполагает решение следующих приоритетных задач развития образования как важнейшего элемента долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года:

- обеспечение инновационного характера базового образования в соответствии с требованиями экономики, основанной на знаниях;
- формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей, участие в международных сопоставительных исследованиях;
- модернизация институтов образования как инструментов социального развития;
- создание современной системы непрерывного образования, подготовки и переподготовки профессиональных кадров.

Обратимся теперь к научным источникам. Как показывает анализ литературы по вопросам образования, данное понятие вошло в научный язык сравнительно недавно. Но очень близкое по значению понятие

«школьная политика» уже было введено в середине 80-х годов Э. Д. Днепровым в работе «Школьная политика: содержание понятия и аспекты изучения» (на материалах дореволюционной России), в которой автор указывал, что в большинстве исторических и историко-педагогических работ понятие «школьная политика» выступало, по существу, синонимом понятия «политика правительства в области просвещения», что, в свою очередь, значительно сужало смысл происходящих изменений именно в школе. Э. Днепров в своей работе определил школьную политику как совокупность законодательных, идеологических, административных, педагогических и общественных *акций в области образования*, которые проводятся государством, различными профессиональными и общественными союзами, движениями, *социальными институтами* для достижения определенных социально-экономических, политических, культурных и педагогических *целей* [2, с. 25–55].

В предложенном определении отмечены три основные элемента школьной политики — ее цели, их осуществление при помощи различного рода акций и институты, проводящие эти акции. Таким образом, внутреннюю взаимосвязь этих элементов, т. е. *структуру школьной политики как вида деятельности*, более зримо можно представить следующим образом: определение *целей и задач* школьной политики (с большей или меньшей идеологической мотивацией); выбор и обоснование *средств и методов достижения* этих целей и задач; их *практическая реализация* на уровнях законодательной практики, административно-управленческой практики и школьной практики.

Позднее, в своей книге «Образование и политика. Новейшая политическая история российского образования», Э. Д. Днепров обозначает *образовательную политику как общенациональную систему целей, ценностей и приоритетов в образовании и выработку их эффективного претворения в жизнь* [3, с. 164]. Он указывает, что именно социальные ценности и приоритеты (в их широком смысле) имеют первенствующее значение в образовательной политике. Под них в итоге выстраивается и само образование в трех его основных сущностях — как социальный институт, как система образования и как образовательная практика.

В этом определении образовательная политика выступает инструментом обеспечения фундаментальных прав и свобод личности, повышения темпов социально-экономического и научно-технического развития, гуманизации общества, роста культуры. Можно сказать, что образовательная политика устанавливает на основе общественного согласия коренные цели и задачи развития образования, гарантирует их проведение в жизнь путем согласованных действий государства и общества. И тогда понятен пафос следующего определения, данного Днепровым же, который указывает, что «общенациональная образовательная политика в подлинном ее понимании — это *равнодействующая двух ее компонентов — государственного и общественного, то есть государственно-общественная политика.* Иными словами, *образовательная политика представляет собой поле активного взаимодействия государства и общества по реализации в*

образовании социальных ценностей, целей и приоритетов».

И. Д. Фрумин рассматривает *образовательную политику* «как борьбу (а точнее, взаимодействие) самых разных групп интересов, в которой интересы группы государственников (а не государства) являются важным, но далеко не единственным элементом» [10, с. 45]

Рассуждая о смысле образовательной политики, О. Н. Смолин определяет ее как одно из ключевых направлений внутренней политики государства, имеющее целью создание экономических, институциональных и духовно-идеологических условий для осуществления основных функций образования, включая формирование определенного типа (или типов) личности, воспроизводство кадрового потенциала общества и воспитание граждан государства в соответствии с принятой системой ценностей» [7, с 17].

Как с теоретической, так и с практической точек зрения, представляется необходимым различать два близких, но не совпадающих по объему и содержанию понятия: *«политика в области образования»* и *«образовательная политика»*. Первое из них охватывает комплекс мер, предпринимаемых либо программируемых государством, его органами, политическими партиями и другими субъектами политического действия в отношении образования как социального института; второе, помимо этого, включает в себя образовательные компоненты и образовательное воздействие других направлений внутренней политики государства (экономической, социальной, информационной и т. п.).

Это положение развивает и Н. И. Булаев через трактовку государственной политики в области образования как особой линии стратегического планирования жизнедеятельности государства, которая проявляется через совокупность замыслов и действий общественных движений и органов государственной власти и местного самоуправления по отношению к функционированию и развитию системы образования в целом или ее отдельных подсистем [1].

Итак, анализ документов, отражающих государственную политику в области образования и научных работ, посвященных выявлению сущности образовательной политики, позволяет нам сделать следующие выводы: на данный момент отсутствует единая методологическая рамка рассмотрения образовательной политики. В официальных документах образовательная политика определяется в обычном ее понимании — как комплекс необходимых мер по поддержанию функционирования и развития системы образования. В то время как в научно-педагогической литературе раскрывается недостаточность подобного ракурса рассмотрения образовательной политики, представляются позиции, отражающие понимание образовательной политики как равнодействующую двух ее компонентов — государства и общества, т. е. как государственно-общественную политику. И здесь уместно говорить о взаимодействии государства и общества по реализации в образовании социальных целей, ценностей и приоритетов.

Образовательная политика как деятельность людей. Характерной особенностью современной образовательной политики является ее полисубъектный характер. В силу

исторических традиций и ресурсов ведущим субъектом является государство. Оно определяет генеральные цели образования и формы их осуществления. Все более активными участниками формирования образовательного пространства становятся субъекты Российской Федерации. Закрепленный в их конституциях суверенный государственный статус дает им формальное основание проводить собственную образовательную политику, самостоятельно определяя ее цели и приоритеты. Чрезвычайно важным и своеобразным субъектом образовательной политики можно назвать национальные (этнокультурные) сообщества, которые в сфере образования имеют свои специфические требования и интересы.

Следующий участник образовательной политики — потребители образовательных услуг, формирующие и выражающие общественные ожидания в отношении образования: а) учащиеся и их родители; б) структуры, востребующие специалиста и тем самым косвенно оценивающие «образовательный продукт». Субъектом образовательной политики является и сама система образования, осознающая свои проблемы и ресурсы, образовательные задачи и социальную миссию. В определенном смысле функции субъекта образовательной политики выполняет мировое образовательное пространство — через тиражирование концентрированного опыта ошибок и достижений, выработку методологических и нормативно-правовых документов, реализацию международных программ и т. д.

Следует отметить, что позиции различных субъектов образовательной политики далеко не всегда могут совпадать друг с другом. Эта деятельность зависит от конкретных политических, исторических, экономических, территориальных, социально-педагогических и других групп условий. Представляется, что изучение этих условий с целью выявления позиций различных субъектов образовательной политики требует дальнейшего серьезного рассмотрения.

Образовательная политика — сфера общественной жизни. Для анализа этого аспекта образовательной политики необходимо, прежде всего, выявить понимание общественностью (в данном случае практикующими педагогами) термина «образовательная политика», выявление смысла, вкладываемого людьми в его содержание, определение субъектов образовательной политики.

С этой целью нами был проведен опрос общественно-педагогического мнения. Базой исследования были выбраны десять школ разных районов Санкт-Петербурга, две из которых — гимназии, две школы — с углубленным изучением ряда предметов, шесть — общеобразовательных школ. Семь образовательных учреждений из десяти — победители в Национальном приоритетном проекте «Образование» (2006–2009 гг.). В число респондентов входили 270 педагогов и 30 школьных администраторов. Были проанализированы ответы респондентов на вопросы интервью:

1. Каковы Ваши *ассоциации* на словосочетание «образовательная политика»?

2. Кто, по Вашему мнению, должен выступать *субъектом* образовательной политики в России?

3. Какова *роль школы* в формировании образовательной политики на современном этапе?

Ниже представлен анализ мнений респондентов.

Первый вопрос был связан с написанием ассоциаций на словосочетание «образовательная политика». Интересно, что наиболее часто встречающимся было слово «государство». При этом мнения разделились следующим образом: 189 учителей и 15 администраторов указали эту ассоциацию в первой строке. По степени частотности другие ассоциации разделились следующим образом: деятельность органов власти на разных уровнях (202 педагога и 25 администраторов); мероприятия по реализации программ развития на различных уровнях (175 учителей и 27 администраторов); реализация Национального проекта «Образование» (63 учителя и 10 администраторов); претворение в жизнь образовательной инициативы «Наша новая школа» (27 учителей и 12 администраторов); формулирование школьной образовательной политики (3 администратора). Таким образом, большинство респондентов вкладывает в понятие «образовательная политика» исключительно деятельность государства, государственных органов власти по реализации мероприятий, связанных с реформированием системы образования.

По второму вопросу — о субъектах образовательной политики — большинство респондентов считают, что субъектами образовательной политики сегодня выступают федеральные и региональные органы власти (95% всех респондентов), а должны бы в этот ряд войти руководители школ (87% всех респондентов), педагоги (47%), родители (40%), общественность (25%).

Третий вопрос о роли школы в формировании образовательной политики позволил зафиксировать одно мнение как у учителей, так и у школьных администраторов — роль школы в формировании (участие в формировании) образовательной политики на данном этапе не проявляется никак. При этом очень важно, по мнению большинства респондентов, разработать механизм действенного участия школ и школьных коллективов (включая родителей и социальных партнеров школы) в формировании региональной образовательной политики (через участие в разработке программ развития региональной системы образования, реализации педагогических инициатив снизу, деятельности инновационных площадок на базе образовательных учреждений, позиционирование и диссиминация передового педагогического опыта).

Итак, понимание образовательной политики как сферы общественной жизни, исходя из представлений педагогов, т. е. непосредственных исполнителей политических решений правительства в области образования, позволяет сделать следующий вывод. Педагоги, которые могут являться активными субъектами образовательной политики, имеют размытое представление о сути самой образовательной политики, склонны полагать, что образовательная политика — это прерогатива исключительно государственных органов власти. При этом интересен факт наличия у некоторых школ документа под названием «Образовательная политика школы…». Анализ 100 школьных сайтов позволил нам зафиксировать такие документы (или разделы школьной документации), в которых заявлены приоритетные направле-

ния, основные принципы, ценностные ориентиры в деятельности школы. Таким образом, можно предполагать, что в педагогическом сообществе начинает складываться позиция школы как субъекта образовательной политики.

Общие итоги теоретического и экспериментального исследования позволяют утверждать, что сегодня для эффективного построения образовательной политики необходимо прежде всего понимание содержания самого термина «образовательная политика», которое может быть раскрыто через ***деятельность всех субъектов этой политики по согласованию целей, ценностей и приоритетов в образовании***. При этом под субъектами образовательной политики понимаются государство, региональный и муниципальный уровни управления образованием, непосредственно образовательное учреждение (в том числе школа, включая учащихся, педагогов, родителей, социальных партнеров).

Сегодня можно утверждать, что образовательная политика формируется на всех уровнях образовательной системы: на федеральном, региональном, муниципальном и собственно уровне образовательного учреждения. Поэтому характеристика уровней разработки, изучение механизмов формирования образовательной политики в деятельности различных субъектов является самостоятельной задачей исследования феномена «образовательная политика» на современном этапе развития общества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Булаев Н. И.* Государственное управление развитием системы отечественного образования: Монография. СПб.: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2006. 261 с.

2. *Днепров Э. Д.* Школьная политика: содержание понятия и аспекты изучения (на материалах дореволюционной России) // Сб. научных трудов «Школа России накануне и в период революции 1905–1907 гг.». М., 1985. 220 с.

3. *Днепров Э. Д.* Образование и политика. Новейшая политическая история российского образования. М., 2006. Т. 2. 520 с.

4. Доклад Общественной палате «Образование и общество. Готова ли Россия инвестировать в свое будущее?». http://www.hse.ru/op_report_2007.

5. Концепция модернизации российского образования, 2002. http://www.mosedu.ru.

6. Национальная доктрина образования в Российской Федерации. http://www.base.garant.ru.

7. *Смолин О. Н.* Образование — для всех: Философия. Экономика, Политика. Законодательство. М., 2006. 416 с.

8. Современный философский словарь / Под общ. ред. В. Е. Кемерова. М.: Академический проект, 2004. 864 с.

9. Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 годы. М.: ТЦ Сфера, 2006. 35 с.

10. *Фрумин И. Д.* Образовательная политика: практика анализа. Путеводитель по курсу. М.: ЦИОП, 2002. 168 с.

REFERENCES

1. *Bulaev N. I.* Gosudarstvennoe upravlenie razvitiem sistemy otechestvennogo obrazovanija: Monografija. SPb.: Izd-vo RGPU im. A. I. Gercena, 2006. 261 s.

2. *Dneprov Je. D.* Shkol'naja politika: soderzhanie ponjatija i aspekty izuchenija (na materialah dorevoljucionnoj Rossii) // Sb. nauchnyh trudov «Shkola Rossii nakanune i v period revoljucii 1905–1907 gg.». M., 1985. 220 s.

3. *Dneprov Je. D.* Obrazovanie i politika. Novejshaja politicheskaja istorija rossijskogo obrazovanija. M., 2006. T. 2. 520 s.

4. Doklad Obschestvennoj palate «Obrazovanie i obschestvo. Gotova li Rossija investirovat' v svoe buduschee?». http://www.hse.ru/op_report_2007.

5. Koncepcija modernizacii rossijskogo obrazovanija, 2002. http://www.mosedu.ru.

6. Nacional'naja doktrina obrazovanija v Rossijskoj Federacii. http://www.base.garant.ru.

7. *Smolin O. N.* Obrazovanie — dlja vseh: Filosofija. JEkonomika, Politika. Zakonodatel'stvo. M., 2006. 416 s.

8. Sovremennyj filosofskij slovar' / Pod obsch. red. V. E. Kemerova. M.: Akademicheskij Proekt, 2004. 864 s.

9. Federal'naja celevaja programma razvitija obrazovanija na 2006–2010 gody. M.: TC Sfera, 2006. 35 s.

10. *Frumin I. D.* Obrazovatel'naja politika: praktika analiza. Putevoditel' po kursu. M.: CIOP, 2002. 168 s.