

*Кемахлы Шевкет Башер*

## СОДЕРЖАНИЕ И ПУТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

*В статье предприняты попытки определения понятия «образовательная политика», определены субъекты образовательной политики, описаны задачи, цели и механизмы реализации государственной образовательной политики. В ходе анализа нормативных актов было выяснено, что реализацию образовательной политики можно рассматривать как продукт взаимодействия между конкретными политиками, людьми и местами. Это определение охватывает сложные взаимоотношения между образовательной политикой, местом, где она осуществляется, и субъектами, участвующими в этой политике. Образовательная политика была рассмотрена с точки зрения системного подхода.*

**Ключевые слова:** образовательная политика, реализация образовательной политики, субъекты образовательной политики.

*Kemahli Sevket Baser*

## STATE EDUCATION POLICY: THE CONTENT AND WAYS OF IMPLEMENTATION

*The article attempts to define the concept of “education policy”. The article identifies the actors of education policy and describes the tasks, goals and mechanisms of education policy implementation. Based on the analysis of laws and regulations, the article found that the implementation of education policy can be defined as the product of interaction between specific policies, people and places. This definition covers the complex relationship between education policies, their place of implementation and the actors involved. Education policy was examined using a systems approach.*

**Keywords:** education policy, implementation of education policy, actors of educational policy.

В современном обществе актуальным остается вопрос исследования национальной образовательной политики в педагогическом контексте. И здесь немаловажную роль играет определение терминов образовательной политики и политики в сфере образования, так как наличие такой политики является гарантией выхода образовательной системы России из проблемных зон, становления ее как силы, объединяющей российское общество, и делающей российскую образовательную модель конкурентоспособной в современных условиях [8].

На данный момент в научной литературе не существует общепринятых определений этих двух терминов. В связи с этим необхо-

димо последовательное рассмотрение ключевых понятий.

Как область деятельности людей политика изучается многими областями знаний. Каждое научное направление рассматривает политику с собственной точки зрения: философия, социология, менеджмент, педагогика, история, политология и другие науки изучают политику в той плоскости, в которой лежат их научные интересы.

В педагогике также нет общего понимания данного термина, в него вкладываются разные понимания и разные смыслы в зависимости от того, с какой точки зрения она рассматривается. Точка зрения исследователя определяется методологическим подходом, то есть

системой взглядов на изучаемое явление, той позицией, с которой изучается определенное явление и рассматривается основной предмет исследования.

Подход определяет совокупность методов, используемых для изучения исследуемого явления.

Политику можно рассматривать с разных сторон:

- как ценность, ведь политика — это трансляция ценности — аксиологический подход, если рассматривать политику как ценность, то необходимо изучать ценности людей, которые реализуют эту политику;
- как деятельность субъектов политики, государства, организаций по реализации программ, принципов и т. д.; в таком случае в основе лежит деятельностный подход, который предусматривает определение того, что именно делают люди или организации, как они выстраивают свою деятельность по реализации политики;
- как систему, состоящую из определенных компонентов, взаимосвязанных между собой и влияющих друг на друга, — системный подход.

Данными подходами взгляды на политику не исчерпываются, так как политика — настолько сложное явление, что его можно изучать с точки зрения самых разных подходов.

В данной статье понятие «политика» будет рассматриваться с точки зрения системного подхода.

Системный анализ представляет собой широкую описательную теорию того, как различные части и уровни политической системы взаимодействуют друг с другом. Центральная идея системного анализа основана на аналогии с биологией: как сердце, легкие и кровь функционируют как единое целое, так и компоненты социальных и политических систем неразрывно связаны друг с другом. Когда один компонент изменяется

или подвергается нагрузке, другие компоненты корректируются для компенсации.

Системообразующим компонентом политики является политическая цель, которая определяется на уровне президента и правительства, их указов, которые создают направленность политики.

Сам термин «политика» следует понимать как деятельность, которая направлена на достижение социально значимых целей [2], включающих в себя, в том числе политическое участие, а также курс правительства, и как сферу жизни, связанную отношениями между большими социальными группами и государством [3]. Государственная политика представляет собой процесс обеспечения основных направлений, а также решение вопросов, которые стоят перед главными сферами развития общества [4].

Термин «образование» является довольно многозначным, имеет разные интерпретации и чаще всего подразумевает овладение интеллектуальными аналитическими знаниями в совокупности с определенными практическими умениями и навыками [2] и является одним из базовых социальных институтов современного общества, обладающих функцией социализации всех поколений, национальной интеграции и духовного воспроизводства общества [7]. В педагогике образование следует рассматривать как процесс и результат усвоения социального опыта, а также необходимых для жизни в социуме знаний, умений и навыков. Как социальное явление образование рассматривается как процесс формирования личности человека, который ориентирован на приобретение необходимых теоретических знаний, умений и навыков, овладение нравственными и социальными ценностями и нормами поведения.

Образование подразумевает организацию и эффективное взаимодействие трех основных векторов его функционирования в соответствии с единой общенациональной целью в единой логике. Такими векторами являются система образовательных учреждений,

образовательная практика и непосредственно образование как социальный институт.

Исходя из этого, политика в области образования включает в себя комплекс принимаемых государством мер в отношении образования как социального института, а именно создание, развитие и усовершенствование государственной системы образования [11]. Она играет важную роль в области функционирования государства и общества, являясь основным фактором социального развития, и затрагивает интересы большинства слоев общества.

Одним из трех ключевых аспектов разработки образовательной политики являются цели, определяющие конкретные задачи, сферу охвата и временной горизонт, устанавливающие некоторые ограничения для процесса ее реализации.

Ясность целей образовательной политики и их приоритетность в уставах влияют на оперативную стадию в учреждениях-исполнителях. Более того, различные субъекты могут по-разному интерпретировать политические цели.

Образовательная политика не может иметь одну цель, их всегда несколько, и в зависимости от того, какая цель стоит перед ней, такими будут разрабатываться и внедряться государственные программы, направленные на реализацию конкретных поставленных целей.

Образовательная политика обычно направлена на конкретные целевые группы пользователей и бенефициаров. Например, реформы учебных программ могут изменить содержание и педагогические методы для повышения качества преподавания и эффективности обучения. В этом случае политика имеет две целевые группы: учителя и учащиеся.

Термин «образовательная политика» впервые упоминается в Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года. Здесь же сформулирована основная задача образовательной политики: обеспечить современное качество образова-

ния, основываясь на сохранении его фундаментальности и соответствуя перспективным потребностям государства и общества.

Направления реализации национальной образовательной политики зависят от конкретной поставленной перед ней задачи. Непосредственно задачи образовательной политики лежат в двух плоскостях: внешние и внутренние. Внешние задачи — это социокультурные, социально-экономические и политические задачи, направленные на развитие системы образования. Под внутренними по отношению к образовательной сфере задачами подразумеваются непосредственно образовательные задачи, то есть те, которые направлены на обеспечение функционирования и развития института образования в соответствии с предъявляемыми к нему требованиями педагогической науки и изменениями самой системы образования [1].

Образовательная политика включает в себя образовательные компоненты, а также образовательное воздействие экономической, информационной, социальной и других направлений внутренней политики [6].

Образовательная политика обеспечивает сохранение разнообразия национальных образовательных систем, отвечающих потребностям общества и государства, разработку и совершенствование законодательных и социально-правовых основ образовательной сферы, ориентацию системы образования и образовательной деятельности на ее гуманизацию и гуманитаризацию, а также обеспечивает научную поддержку образовательной деятельности [5].

Образовательная политика — это программы, разрабатываемые государственными органами, основанные на ценностях и идеях, адресованные субъектам образования и реализуемые администраторами и специалистами в области образования.

Образовательная политика представляет собой инструмент, призванный обеспечивать ключевые права и свободы личности, повышать темпы научно-технического

и социально-экономического развития общества, а также способствующий ее реализации совместно со специалистами разных направлений в рамках развития образования в целом.

Под термином «субъекты образовательной политики» подразумеваются все граждане Российской Федерации, в том числе семья и родители, институты государственной власти, как региональные, так и федеральные, органы местного самоуправления, педагогическое сообщество, научные, культурные, коммерческие и общественные институты [3].

Следовательно, основными субъектами образовательной политики можно назвать государство, субъекты Российской Федерации, органы регионального и муниципального управления образованием, региональные и муниципальные национальные сообщества, система образования, учащиеся и их родители как потребители, получающие образовательные услуги, и все мировое образовательное пространство [6].

Государство можно считать ведущим субъектом образовательной политики, потому что оно формирует ценностные и социокультурные основы процесса образования, которые определяют содержание образовательной политики, определяет направления реализации государственной образовательной политики, а также предъявляет требования к уровню и процессу образования педагогов, к объему обязательных знаний, получаемых учащимися, к образовательным стандартам, определяет нормы, принципы, в том числе правовые, формы, методы образовательной политики и механизмы ее регулирования.

Что касается временного горизонта или рамок, периодов реализации политики, то можно утверждать, что политика имеет определенные временные ограничения процесса ее реализации, который, в свою очередь, должен привести к положительному результату.

Процесс реализации образовательной политики следует рассматривать как деятельность субъектов образовательной политики,

которые, собственно, и реализуют саму политику.

Реализация образовательной политики представляет собой динамический процесс решения необходимых задач и достижения поставленных перед ней целей, который начинается сразу после легитимизации самой политики или какой-либо ее программы и в котором принимают участие различные ее субъекты [1].

Реализация образовательной политики носит целенаправленный характер и предполагает изменение процесса образования в соответствии с определенными политическими целями. Она разнонаправленна, потому что может быть изменена субъектами в различных точках системы образования. Контекстуальность заключается в том, что институты, социальные потрясения и тенденции — например, в области культуры, демографии, политики и экономики — влияют на систему образования и на то, как формируется и воплощается политика в секторе образования.

Существуют некоторые фундаментальные особенности реализации образовательной политики. Реализация — это конструкция из нескольких процессов, и контекст также влияет на то, как она разворачивается. Еще одним вопросом, требующим анализа, является эффективность политики, поскольку ожидается, что ее осуществление приведет к определенным положительным результатам. В зависимости от точки зрения, которую человек принимает в отношении политического процесса, эффективность осуществления может быть измерена по-разному. Одним из способов может быть измерение того, насколько реализованная политика остается верной своему первоначальному замыслу (нисходящая перспектива).

Другой способ заключается в том, чтобы считать реализацию эффективной, когда она достигает политических целей, которые широко разделяются, когда она использует для этого влияние различных субъектов во всей системе образования и когда она остается

чувствительной к своему контексту. Принимая это во внимание, эффективным внедрением образовательной политики называется процесс, который изменяет практику и структуру систем образования в конкретных терминах, в направлении некоторых общих целей и которые адекватны контексту.

Реализация образовательной политики предполагает определение стратегии и тактики, при этом стратегия определена в различных государственных программах, а тактика представляет собой комплекс мер, которые в этих программах закладываются: мероприятия, создание центров, разработка и реализация проектов и т. д.

Политика основывается на законах, поэтому политические принципы, на которых базируется реализация государственной политики, и законы взаимосвязаны. В данном случае образовательная политика выстраивается в рамках Закона об образовании, и при этом у нее есть определенные принципы, которые, независимо от создаваемой программы — программа информатизации, программа поддержки одаренных, программа развития образования и другие — и ее направленности, должны сохраняться.

Официальное направление политической деятельности страны и органов государственной власти в области образования указано в соответствующих законах, подзаконных актах, концепциях и доктринах, регулирующих сложные образовательные процессы [10]. Подзаконные акты формируются на уровне правительства и министерств, локальные акты формируют региональные органы управления, школы, другие структуры.

Образовательная политика должна проводиться в соответствии с требованиями современности, должна быть направлена на положительные изменения системы образования, ее развитие и прогресс. Изменения должны касаться не только условий обучения, но и образовательных программ, учебников и учебных материалов, уровня подготовки педагогических и административных кадров, а также того, что оказалось не только вос-

требуемым, но и просто необходимым в нынешних условиях, возможностей удаленного, дистанционного обучения как в высших учебных заведениях, так и в общеобразовательных школах.

Реализация образовательной политики относится к различным реальностям для разных людей: преподаватели и студенты могут рассматривать реализацию политики как изменения, которые они вносят в свою повседневную практику управления школами, преподавания и обучения. Для органов государственной власти она может относиться к тому, что должно быть выполнено, чтобы довести их новую политику до районов и школ. Для региональных или местных политиков это может означать принятие решений об изменении приоритетов и использовании ресурсов.

Различные определения реализации образовательной политики, встречающиеся в литературе, отражают конкретные перспективы политического процесса. Традиционно органы государственной власти рассматривают реализацию политики в области образования как техническую стадию политического процесса, в ходе которого принятое ими решение исполняется администрацией и преподавателями по всей системе. В настоящее время ученые склонны определять реализацию образовательной политики скорее как итеративный политический процесс, в ходе которого субъекты влияют на результаты и направления политики [8].

Таким образом, реализацию образовательной политики можно определить как процесс воплощения в жизнь идеи, программы или набора мероприятий и структур, новых для людей, пытающихся изменить или ожидающих изменений в сфере образования. Это изменение может быть четко определено в деталях или разработано и адаптировано постепенно; разработано для единообразного использования или намеренно спланировано таким образом, чтобы пользователи могли вносить изменения в соответствии

со своими представлениями о потребностях ситуации.

Во-первых, реализация заключается в изменении школ и системы образования в направлении некоторых востребованных изменений. Таким образом, предполагается, что этот процесс, организованный государственными органами, будет служить их целям (т. е. внесет желаемые изменения в образование).

Во-вторых, реализация политики на уровне класса сводится к изменению учебных материалов, педагогических практик и убеждений или понимания процессов обучения.

Таким образом, конечные пользователи политики, такие как учителя, могут формировать политику на своем уровне, и они могут делать это таким образом, чтобы это соответствовало целям органов государственной власти [9].

Органы государственной власти могут ссылаться на осуществление политики как на то, что должно быть выполнено, чтобы довести их политику до районов и школ. Учителя и руководители школ могут рассматривать ее осуществление как правительственную инициативу, о которой им необходимо узнать и внедрить в свое преподавание или в повседневное управление школой. Для некоторых местных органов она может означать политические и технические усилия по адаптации национальной политики к местным вызовам и ресурсам.

Второе приоритетное направление реализации политики — это обеспечение безопасности учащихся и педагогического состава, изменение и улучшение действующих норм и правил, а также изменение форм контроля и ответственности за исполнение или неисполнение этих требований.

Третьим, не менее важным направлением политики в области образования является соответствие образовательных стандартов и форм контроля полученных знаний современным реалиям. Это подразумевает глубокое понимание властью происходящих в современном обществе процессов, умение работать на перспективу и осознание необходимости постоянной модернизации системы непрерывного образования.

Образовательная политика может отвечать на потребность или на восприятие потребности, которая должна быть четко очерчена, чтобы облегчить формулирование, легитимность и осуществление решения. На любом уровне системы образования количество проблем, которые должны решать субъекты, вынуждает их расставлять приоритеты, и в этом случае политические потребности кажутся наиболее неотложными, наиболее ясными.

Таким образом, было выявлено, что ни понятие «политика в области образования», ни понятие «образовательная политика» в научной литературе и в нормативно-правовых актах не получило конкретного толкования. Образовательная политика представляет собой систему как совокупность политических и образовательных компонентов, связанных между собой и имеющих системообразующий компонент — цель. На основании проанализированных определений были описаны задачи, цели, сфера охвата, временные рамки, процесс и механизмы реализации государственной образовательной политики, в качестве которых выступает комплекс нормативных актов, согласующих потребности субъектов образовательной политики России и воздействующих на образовательную практику в части ее нормального развития и функционирования.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Аллагулов А. М.* Теоретико-методологические основы историко-педагогического познания образовательной политики в России // Отечественная и зарубежная педагогика. № 2 (11). 2013. С. 76–81.

2. *Арутюнян М. Л.* О соотношении понятий «образовательная политика» и «государственная политика в сфере образования» // Вестник Российско-Армянского (Славянского) университета: гуманитарные и общественные науки. 2016. № 3. С. 17–25.
3. *Кондракова И. Э.* Образовательная политика: содержание понятия // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2010. № 128. С. 116–125.
4. *Лухуташвили Н. Х.* Образовательная политика как составляющая социальной политики государства // Интерактивная наука. 2017. № 2 (12). С. 143–146. <https://www.doi.org/10.21661/r-117153>
5. *Нурутдинова А. Р., Дмитриева Е. В.* Образовательная политика как часть социальной политики государства: понятие и направление // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2015. № 5-2. С. 108–110.
6. *Оболдина Т. А.* О сущности понятия «образовательная политика» // Научный альманах. 2015. № 9 (11). С. 535–540. <https://www.doi.org/10.17117/na.2015.09.535>
7. *Степанов О. В.* Образовательная политика в контексте национальной интеграции России // Гуманитарий Юга России. 2016. № 4. С. 182–194.
8. *Трофимов К. В.* Образовательная политика России: понятие, политическая сущность, функции и механизмы реализации // Электронный научный журнал. 2016. № 1 (4). С. 479–498.
9. *Corbier M.-C.* Ecole: Des réformes affaiblies par un management “catastrophique” // LesEchos. 2017. [Online]. URL: [https://www.lesechos.fr/28/03/2017/LesEchos/22413-525-ECH\\_ecole---des-reformesaffaiblies-par-un-management---catastrophique--.htm](https://www.lesechos.fr/28/03/2017/LesEchos/22413-525-ECH_ecole---des-reformesaffaiblies-par-un-management---catastrophique--.htm) (accessed 20.04.2020).
10. *Mason M.* Is thorough implementation of policy change in education actually possible? What complexity theory tells us about initiating and sustaining change // European Journal of Education. 2016. Vol. 51. No. 4. P. 437–440. <https://doi.org/10.1111/ejed.12193>

#### REFERENCES

1. *Allagulov A. M.* Teoretiko-metodologicheskie osnovy istoriko-pedagogicheskogo poznaniya obrazovatel'noy politiki v Rossii // Otechestvennaya i zarubezhnaya pedagogika. № 2 (11). 2013. S. 76–81. 144
2. *Arutyunyan M. L.* O sootnoshenii ponyatiy ‘obrazovatel’naya politika’ i ‘gosudarstvennaya politika v sfere obrazovaniya’ // Vestnik Rossiysko-Armyanskogo (Slavyanskogo) universiteta: gumanitarnye i obshchestvennye nauki. 2016. № 3. S. 17–25.
3. *Kondrakova I. E.* Obrazovatel’naya politika: sodержanie ponyatiya // Izvestiya Rossiyskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A. I. Gertsena. 2010. № 128. S. 116–125.
4. *Luhutashvili N. H.* Obrazovatel’naya politika kak sostavlyayushchaya sotsial’noy politiki gosudarstva // Interaktivnaya nauka. 2017. № 2 (12). S. 143–146. <https://www.doi.org/10.21661/r-117153>
5. *Nurutdinova A. R., Dmitrieva E. V.* Obrazovatel’naya politika kak chast’ sotsial’noy politiki gosudarstva: ponyatie i napravlenie // Aktual’nye problemy gumanitarnyh i estestvennyh nauk. 2015. № 5-2. S. 108–110.
6. *Oboldina T. A.* O sushchnosti ponyatiya ‘obrazovatel’naya politika’ // Nauchnyj al’manah. 2015. № 9 (11). S. 535–540. <https://www.doi.org/10.17117/na.2015.09.535>
7. *Stepanov O. V.* Obrazovatel’naya politika v kontekste natsional’noy integratsii Rossii // Gumanitariy Yuga Rossii. 2016. № 4. S. 182–194.
8. *Trofimov K. V.* Obrazovatel’naya politika Rossii: ponyatie, politicheskaya sushchnost’, funktsii i mehanizmy realizatsii // Elektronnyj nauchnyj zhurnal. 2016. № 1 (4). S. 479–498.
9. *Corbier M.-C.* Ecole: Des réformes affaiblies par un management “catastrophique” // LesEchos. 2017. [Online]. URL: [https://www.lesechos.fr/28/03/2017/LesEchos/22413-525-ECH\\_ecole---des-reformesaffaiblies-par-un-manage-ment---catastrophique--.htm](https://www.lesechos.fr/28/03/2017/LesEchos/22413-525-ECH_ecole---des-reformesaffaiblies-par-un-manage-ment---catastrophique--.htm) (accessed 20.04.2020).
10. *Mason M.* Is thorough implementation of policy change in education actually possible? What complexity theory tells us about initiating and sustaining change // European Journal of Education. 2016. Vol. 51. No. 4. P. 437–440. <https://doi.org/10.1111/ejed.12193>