



003473372

На правах рукописи
УДК 323.22/.28

ЦВЕТКОВА Надежда Федоровна

**СОВРЕМЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ:
ГЛОБАЛЬНЫЙ, НАЦИОНАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ**

**Специальность: 23.00.02 - политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии
(политические науки)**

**Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Санкт-Петербург

2009

1 8 ИЮН 2009

Диссертация выполнена на кафедре социально-политических процессов и управления персоналом Коми республиканской академии государственной службы и управления при Главе Республики Коми.

Научный руководитель: доктор социологических наук
ТОРЛОПОВ Владимир Александрович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
ВУЛЬФОВИЧ Ревека Михайловна

кандидат педагогических наук, профессор
БАРАБАНОВ Владимир Васильевич

Ведущая организация – БАЛТИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМ. Д. Ф. УСТИНОВА

Защита состоится « 16 06 » 2009 года в 19⁰⁰ часов
на заседании совета Д 212.199.14 по защите докторских и кандидатских
диссертаций при Российском государственном педагогическом университете
им. А.И. Герцена по адресу: 191186, г. Санкт-Петербург, наб. р. Мойки, 48,
корп. 20, ауд. 307.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке Россий-
ского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена

Автореферат разослан « 15 05 » 2009 года.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент  Абаканова В. А.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Образование играет все большую роль в развитии современных обществ, обеспечивая прогресс в социальной, экономической и культурной сферах. В условиях глобализации конкурентноспособность отдельной страны все в большей степени начинает зависеть от того, насколько политические и интеллектуальные элиты будут способны развивать и предлагать эффективные и перспективные формы образования, поддерживать и усиливать мотивацию населения на освоение новых знаний, способов мышления, расширение кругозора.

Основным агентом образовательной политики в современном мире, как правило, выступает государство. Деятельность государства направлена на то, чтобы с помощью имеющихся у него в распоряжении инструментов влиять на решения и действия различных социальных акторов в соответствии с определенными политической властью целями. Изменение социально-экономического и политического строя по необходимости влечет за собой и изменения в сфере образования. Любой политический строй начинается с того, что борется со старой системой образования и пытается создать новую. Эта закономерность нашла свое отражение и в России.

Система образования в России пережила существенные трансформации, подвергнувшись значительному реформированию, однако при этом долгое время оставалась в тени более значимых событий. Начиная с 1990-х годов, целое поколение россиян прошло через постоянно изменяющуюся российскую образовательную систему, которая оказалась местом пересечения и столкновения интересов множества людей - студентов, их родителей, преподавателей, чиновников и, наконец, политиков. В результате постепенно вопросы образования стали занимать гораздо большее место, как в политике, так и в общественном сознании.

Образование в России в последние годы модернизируется в соответствии с мировыми тенденциями. В концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года образованию определена особая роль двигателя системных изменений в экономике и обществе. Ставится задача кардинального изменения статуса образования в инновационном процессе развития страны – современное образование будет не столько одним из результатов инновационного развития, сколько необходимым условием его осуществления.

Однако все большую политическую остроту приобретает в настоящее время проблема адекватности российскому образованию внедряемых инновационных принципов и механизмов, соответствие их ожиданиям потребителей образовательных услуг - учащихся, родителей, педагогов, наличия необходимых финансовых, материальных и кадровых ресурсов, учета специфики менталитета российских граждан. В результате на первый план выходит вопрос о соотношении глобальных, национальных и региональных факторов при определении и реализации государственной политики в сфере образования.

Степень научной разработанности проблемы.

Проблемы образования находятся в центре внимания специалистов в различных областях социальных наук – педагогов, экономистов, социологов, политологов. В нашей стране публикуется немало исследований, касающихся этих вопросов. Однако работ написанных с позиций политической науки пока еще явно не достаточно. Во многом это связано с тем, что в рамках общественных наук проблемы образования долгое время рассматривались в нашей стране как социологические и экономические, в то время как в Западной Европе, США и Канаде это является важным предметом интереса и политической науки.

Среди многочисленных работ зарубежных авторов, посвященных образованию как социально-политическому институту и политическим последствиям его трансформации, наибольший интерес представляют уже ставшие классическими работы сторонников функционалистской точки зрения на образование (Э. Дюркгейма, Т. Парсонса и др.), рассматривающих роль образования в поддержании стабильности в обществе и распределении людей в соответствии с их достоинствами. Сторонники теории конфликта (И. Иллик, Р. Коллинз и др.) видят политическую сущность образования в воспроизводстве и усилении социального неравенства, способствующего угнетению групп, находящихся в неблагоприятном положении. В соответствии с теорией человеческого капитала (П. Бурдьё, Ж.-К. Пассарон) получение образования рассматривается как инвестиции, которые обеспечивают рост материального вознаграждения на весь жизненный цикл.

Проблеме влияния глобализации на современную политику в сфере образования уделяют в своих работах центральное внимание Л.Серич, Д.Когберн, У.Бек, Н.Бербулс и С.Торрес, Л.Куэн, А.Грин и многие другие. Раскрытию специфики неолиберальных реформ в образовании и их противоречивым последствиям посвящены работы С.Лейса, Ж.Манибо, Ф.Рамиреса, Д.Стьюарта и ряда других авторов.

Значительный вклад в изучение образования как социально-политического института внесен российскими исследователями. Особый интерес в этом плане представляют работы А.М. Осипова, А.И. Кравченко, В.Я. Нечаева, Б.М.Бим-Бада, В.А.Дмитриенко, В.И.Добренкова, Ф.Г.Зиятдиновой, К.М.Н. Руткевича, Е.Э. Смирновой, Н.Д. Сорокиной, Н.А.Пруеля, Ф.Р. Филиппова и др.

Сравнительному анализу реформ образования в условиях глобализации посвящены работы Б.Л.Вульфсона, С.Л.Зарецкой, Л.Л. Шпаковской, Г.А. Ключарева, Е.Н.Пасхина, И.И.Русина

Различные аспекты модернизации российского образования раскрываются в работах А.Адамского, Ю.Афанасьева, И.С.Болотина, Л.Венберга, Л.Гребнева, В.И.Жукова, Я.И.Кузьминова, Т.Малкиной, И.Лимана, Н.А.Пашкус, А.Я.Рубинштейна, О.Н.Смолина, А.И.Субетто, В.В.Тумалева и многих других авторов, часто ведущих друг с другом острую полемику.

Собственно политические аспекты реформирования системы образования в Российской Федерации нашли свое отражение в работах А.Г.Бермуса, В.М.Долгова, М.О.Мухададаева, В.Г.Овсянникова, С.А.Балабая, Т.Попкевиц, С.Б.Сурова, В.Е.Третьякова и ряда других специалистов.

Особую группу составляют исследования, посвященные анализу специфики реализации реформ в сфере образования в субъектах Российской Федерации. В этой связи, в первую очередь, заслуживают, на наш взгляд, внимания работы В.В.Гаврилюка, А.Л.Гаврикова, Н.П.Литвиновой, В.А.Зыкова, В.С.Собкина, П.С.Писарского, И.И.Харченко, Т.М. Чурековой и ряда других. Однако большинство работ носит зачастую фрагментарный и описательный характер, когда авторы ограничиваются описанием конкретных действий региональных органов законодательной и исполнительной власти, избегая выводов на уровне широкого теоретического обобщения.

В целом, следует отметить, что в отечественной общественной науке достаточно глубоко проработаны отдельные направления в сфере изучения современной политики в сфере образования. Наметилось движение, как на теоретическом, так и на практическом уровне, в направлении понимания необходимости адаптации имеющегося зарубежного опыта к современным политическим реалиям России. Вместе с тем очевидна потребность в более системном и комплексном характере осмысления данной весьма актуальной политической проблемы, которое позволило бы выявить не только влияние глобальных процессов на национальную политику в сфере образования, но и дало бы возможность увидеть, каким образом эти процессы трансформируются под влиянием региональной специфики.

Целью данного диссертационного исследования является выявление взаимосвязи глобальных, общенациональных и региональных факторов, оказывающих влияние на определение и реализацию политики в сфере образования в современных условиях.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи:**

- Определить социально-политическую сущность и содержание института образования в современных условиях;
- Проследить основные направления влияния глобализации на реформирование систем образования в мире;
- Выявить степень влияния общемировых тенденций на определение и реализацию программы модернизации российского образования;
- Определить характер политических угроз и вызовов, связанных с использованием мирового опыта реформирования системы образования в конкретно-исторических условиях современной России;
- Выявить общее и особенное в реализации государственной политики на общероссийском и региональном уровне;

- Предложить пути повышения эффективности реформирования системы образования в конкретном субъекте Российской Федерации – Республике Коми.

Объектом исследования является система образования как социально-политический институт.

Предметом исследования выступают институциональные изменения и инновационные реформы в системе образования.

Научная новизна определяется как постановкой исследовательской проблемы, так и полученными результатами и состоит в следующем:

- Выявлены причины усиления внимания к системе образования со стороны современных политических элит;
- Определены социально-политические последствия проводимых в условиях глобализирующегося мира реформирования систем образования;
- Дан анализ процессов, происходящих в системе образования Российской Федерации, в условиях системной трансформации общественных отношений;
- Выявлено соотношение глобальных, национальных и региональных факторов, определяющих противоречивость политики российского государства в отношении образования;
- Определены базовые угрозы развитию региональной системы образования и предложены пути их минимизации.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы социального познания: системный, сравнительный, институциональный, конкретно-исторический, логический и статистический методы. Системный подход позволил выявить характер, принципы формирования и реализации государственной политики в сфере образования. Сравнительный метод используется, главным образом, при сопоставлении направлений, форм и методов проведения реформ в сфере образования современными государствами. Применение институционального метода позволило провести анализ сущностных характеристик системы образования, принципов и механизмов ее функционирования. Исторический подход был важен с точки зрения понимания эволюции образования как социально-политического института и соответствующей государственной политики в отношении него.

Эмпирическую и источниковедческую базу исследования составили:

- статистические данные Министерства образования и науки Российской Федерации, министерств и ведомств Республики Коми;
- данные социологических исследований;
- нормативно-правовые акты федерального и регионального уровня, регулирующие политики Республики Коми;
- материалы периодической печати.

Положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Одним из базовых показателей эффективности государственной политики в сфере образования является усиление роли системы образования в обеспечении политической стабильности и устойчивого развития общества.

2. В современных условиях успех реформирования системы образования определяется адекватностью учета совокупности ведущих факторов глобального, национального и регионального уровней.

3. Под влиянием глобализации образование на первый план выходят такие требующие решения проблемы, как:

- право на образование,
- образование для всех,
- образование в течение всей жизни,
- развитие дистанционного обучения,
- экономика знаний,
- усиление роли государства в образовательной политике,
- унификация систем образования,
- повышение конкурентоспособности национальной системы образования.

4. Государственная политика в сфере образования должна включать в себя:

- адекватную оценку существующего в сфере образования положения;
- четкую формулировку стратегии и этапов реализации реформы;
- обеспечение понимания целей, задач и перспектив реформирования со стороны ведущих субъектов образовательного процесса - представителей управления образованием, педагогов, учащихся и родителей;
- выделение необходимых ресурсов для решения задач модернизации образования;
- усиление связей между образованием и наукой;
- ориентацию на запросы сферы занятости

5. Необходимо учитывать наличие во внешней и внутренней среде системы образования различного рода конфликтов интересов: между различными социальными группами и выражающими их интересы политическими силами, между основными образовательными подсистемами: общеобразовательной школой, начальным, средним и высшим профессиональным образованием, между регионами, конкурирующими за ограниченные ресурсы, распределяемые Центром, между различными субъектами образовательного процесса и, наконец, между отдельными индивидами. Особое место в условиях глобализирующегося мира занимает конкуренция между национальными системами образования, ориентирующимися в том числе и на внешний рынок образовательных услуг.

6. Несмотря на определенные позитивные сдвиги, связанные, в том числе и с реализацией приоритетного национального проекта «Образова-

ние», приходится констатировать наличие серьезных проблем, несущих угрозу политической и социальной стабильности в Российской Федерации.

Во-первых, общеобразовательная школа все в большей степени способствует усилению социального неравенства, а, следовательно, и политического недовольства. Речь идет о селекции детей в школах, элитаризации школ, отсеке детей из школ, все расширяющейся категории детей, не получающей общего среднего образования, о снижении образовательных параметров в определенных социальных слоях общества - среди рабочих, крестьян, служащих, о коррупции и неформальных практиках сдачи ЕГЭ и мн. др.

Во-вторых, в высшем образовании за увлеченностью выполнением формальных требований Болонского процесса в значительной степени слабо ведется работа по преодолению таких негативных явлений, как несправедливые практики поступления в вуз, коррупция, низкое качество обучения, коммерциализация вузов, перекладывание финансового бремени обучения детей на семью, недоступность высшего образования для отдельных социальных групп и др.

В-третьих, реформирование российского образования осуществляется, главным образом, только по нескольким форматам. Сюда относятся Единый государственный экзамен, Государственные образовательные стандарты, двухуровневая система высшего образования. Однако представляется необходимым наряду с внедрением новых форм обучения и контроля качества обучения осуществить и кардинальную модернизацию содержания образовательных программ.

В-четвертых, достигнутые за прошедшие годы успехи не позволили преодолеть характерные территориальные диспропорции в развитии образования. Анализ свидетельствует о сохраняющихся серьезных различиях в развитии региональных образовательных комплексов, о различиях в сложившейся структуре подготовки кадров, о диспропорциях между отдельными звеньями системы образования, несформированности образовательных комплексов и большой поляризации в развитии систем образования.

7. Эффективность реформ системы образования в первую очередь зависит от степени мотивации персонала системы образования к участию в реформах, обеспечения их необходимой ресурсной базой (финансовой, материальной, информационной) для их реализации, повышения социального престижа преподавательской деятельности в обществе. Одновременно необходима целенаправленная работа по развитию управленческих знаний и навыков работников системы образования всех уровней.

Теоретическая значимость работы заключается в обобщении различных теоретических подходов к социально-политической роли образования в современном мире, принципам и методам его реформирования в условиях глобализации, процессу определения и реализации государственной политики в сфере образования в условиях системной трансформации общественных отношений в современной России.

Обоснованность и достоверность результатов исследования обеспечивается объективным научным анализом политических процессов, происходящих в формировании государственной политики в сфере образования на общероссийском и региональном уровне на основе изучения соответствующих документов, сопоставлении и результатов научных исследований.

Практическая значимость данного исследования в современных условиях связана с осознанием того факта, что без системного подхода к решению проблем образования невозможно ожидать получения сколь угодно удовлетворительных результатов.

На основе проведенного исследования возможна разработка рекомендаций по повышению результативности реформирования системы образования Республики Коми, а также различного рода программ регионального и муниципального уровней.

Результаты проведенного диссертационного исследования могут быть востребованы в учебно-образовательном процессе при разработке и чтении учебных курсов «Государственная политика и управление», «Социальная политика», «Политическая социология» и ряда других.

Апробация результатов исследования

Основные научные результаты диссертационного исследования нашли свое отражение в 3 опубликованных работах общим объемом 1,1 п.л.

Результаты исследования были представлены на ежегодных всероссийских научно-теоретических конференциях «Политические, экономические и социокультурные аспекты регионального управления на Европейском Севере» (Сыктывкар, 2007 и 2008 г.г.), в ходе Герценовских чтений (Санкт-Петербург, РГПУ им.А.И.Герцена, 2008 г.), а также в практике работы самого автора исследования.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы (262 источника), общим объемом 193 страницы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* обосновывается актуальность и новизна проблемы, анализируется состояние ее научной разработки, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, раскрываются научная новизна и практическая значимость работы, формулируются положения, выносимые на защиту, содержатся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «**Образование как объект политики и управления**» включает два параграфа.

В первом параграфе «**Место и роль системы образования в современном государстве**» определяется роль, которую играет образование в становлении и развитии общественных систем, рассматривается становление системы образования в историческом разрезе, раскрываются различные подходы к понятию «образование».

Образование исторически и социокультурно динамично. В процессе развития человеческой цивилизации изменяются его структуры и функции, его место и роль в системе общественного разделения труда. В начале XXI века образование фактически превратилось в крупнейшую открытую формальную организацию в современных обществах, тесно связанную с властью, со всеми социальными институтами, социально-экономическими слоями и многочисленными профессиональными и культурными общностями.

На развитие системы образования выделяются крупные, подчас колоссальные экономические ресурсы, сопоставимые с основными стратегическими статьями бюджетов государств. Столь же велики и социальные ожидания групп в обществе по поводу отдачи от образования, критерии которой, однако, могут быть противоречивыми.

При всем многообразии социальных функций образования его стержнем является воспроизводство и трансляция в жизнедеятельности новых поколений особо устойчивых конструкторов культуры — традиций и опыта.

В *социальной сфере* система образования способствует решению целого ряда жизненно необходимых для общества задач. Во-первых, она выступает в качестве важнейшего института социализации, результатом которой является социальная интеграция индивида. Во-вторых, существование образования как системы организованной социализации позволяет осуществлять функцию гомогенизации, обеспечивающую устойчивое преобладание единой системы социальных норм. В-третьих, система образования занимает важнейшее место в процессе социальной стратификации.

В *экономической сфере* основная функция образования заключается в обеспечении квалификационного воспроизводства различных профессиональных отрядов и слоев населения, формирования компетентностей, необходимых для эффективного участия в общественном производстве.

В *сфере культуры* образование не только передает культуру, но и создает новое знание, стимулирует интеллектуальную дискуссию и критическое осмысление уже наработанного обществом опыта, рождая в результате этого новые идеи.

В *политической сфере* система образования играет важнейшую роль в процессе политической социализации личности. При этом ключевым моментом с точки зрения интересов государства является вопрос о том, какая именно модель политической социализации будет доминировать в обществе, в том числе, благодаря или вопреки усилиям системы образования.

Таким образом, образование взаимосвязано со всеми сферами общественной жизни. Экономика определяет материальную базу сферы образования, обуславливает его содержание через структуру дисциплин, перечень специальностей и профессий. Политическая сфера определяет структуру и содержание системы образования в соответствии с типом политического режима и формой государственного устройства. Духовная сфера воздействует на систему образования через нормативные установки, нравственные

ценности и традиции определенной культуры. В то же время образование – автономная система, имеющая относительную самостоятельность и выполняющая функции подготовки и включения индивида в различные сферы жизнедеятельности общества, приобщения его к культуре данного общества.

Образование представляет собой социальную подсистему, имеющую свою структуру. Ее элементами являются: сеть образовательных учреждений (государственных и негосударственных); специфические социальные общности (педагоги и учащиеся); учебный процесс как особый вид деятельности.

Особое внимание в диссертации уделяется таким понятиям, как «социальное ожидание» и «социальный заказ». Первым принадлежит системообразующая роль во взаимодействиях и поведении групп и организаций в сфере образования. В известном смысле социальные ожидания лежат в основе процессов институционализации и механизмов социальной деятельности. В отличие от ожиданий, социальный заказ к образованию максимально приближен к конкретным формальным условиям, характеристикам (параметрам, структурным элементам) и понятиям действующей системы образования. Именно социальный заказ выступает в качестве реального инструмента определения задач общественной системы образования. При этом ведущий социальный заказ к системе образования обычно тесно связан с господствующей политической идеологией, с общим направлением в социальном развитии.

Второй параграф **«Глобализация и образование: эволюция политики современного государства в сфере образования»** посвящен раскрытию основных тенденций в государственной образовательной политике в условиях глобализирующегося мира.

Современная эпоха глобализации оказывает значительное, часто противоречивое влияние на человеческое развитие, сознание, на различные аспекты образования и воспитания подрастающего поколения.

На первый план на уровне индивидуума в условиях глобализации выходит проблема человеческого капитала. Общемировой тенденцией является усиление зависимости уровня образования, полученного индивидом, и получаемой им заработной платы.

На уровне отдельных стран инвестиции в образование являются необходимым, но не единственно достаточным средством достижения экономического роста или сокращения социального неравенства

Анализ опыта государственной политики в сфере образования различных стран позволяет сделать следующие выводы:

1. Высокий уровень зависимости богатства и политической власти от степени доступа к природным ресурсам, как правило, ведет к тому, что экономические и политические элиты неохотно идут на финансирование образования для большинства.
2. Опыт части западно-европейских стран свидетельствует о том, что привязка гарантированных рабочих мест и различного рода социаль-

ных благ к уровню образованию не оказывает благоприятного влияния на функционирование механизма социальной справедливости.

3. Исходя из опыта Латинской Америки можно сделать вывод о том, что производственное обучение должно оплачиваться самими работодателями, иначе оно может превратиться в своего рода «черную дыру» для государственных расходов. Следует помнить о том, что производственное обучение лишь дополняет, а не заменяет собой общего образования. Именно общее образование (начальное и среднее) должно стать главной сферой приложения усилий и средств государства.

В диссертации анализируются основные последствия глобализации для сферы образования. Во-первых, происходит «маркетизация» образования, находящая свое выражение в превращении до того не-рыночных, социальных сфер, таких как здравоохранение и образование в арену коммерческой активности. Одновременно происходил и процесс «корпоратизации» образования, когда учреждения образования начали приобретать черты, сходные с бизнес структурами.

В результате стала господствовать тенденция свести процесс образования к достижению четко определенных результатов и использование стандартизированных моделей обучения. Акцент оказался перенесенным с общественных потребностей и социальной справедливости на индивидуальный успех и необходимость удовлетворить запросы инвесторов и влиятельных потребителей. Таким образом, образование из общественного блага постепенно стало превращаться в частный бизнес.

Глобализация оказала влияние на саму природу «агентств», осуществляющих управление образованием. На первый взгляд, национальные государства по-прежнему имеют значительную свободу в определении характера функционирования систем образования в своих странах. Более того, во многих случаях мы как раз видим увеличение потока указаний и распоряжений со стороны правительств в адрес учебных заведений, усиление контроля за их деятельностью. Однако анализ самой природы предъявляемых государством требований демонстрирует их всеобъемлющую обеспокоенность необходимостью обеспечения экономического роста и конкурентоспособности на мировой арене.

Глобализация не только изменила политический контекст, в котором сегодня существует система образования, но и оказала по ряду моментов прямое воздействие на нее. Так, например западные исследователи отмечают феномен «делокализации» школьного образования – значительное уменьшение возможности органов местного самоуправления, как выразителей интересов соответствующего сообщества держать под общественным контролем школьное образование.

Настоятельной необходимостью стала реализация концепции непрерывного образования, которая однако сталкивается с большими трудностями, порождаемыми консерватизмом бюрократической системы управления, экономическими трудностями, низкими темпами научно-технических но-

вовведений в образовании, неразвитостью у значительной части населения потребности в постоянном обновлении знаний и навыков.

По мере того, как системы образования все в большей степени приобретают рыночный характер, учебные заведения стремятся строить свои отношения с учащимися, исходя из представления о них, как о потребителях, покупателях информации, а не как об участниках процесса. Результатом этого наступления коммерции стало широкое проникновение менеджеризма, ориентации на рынок и потребительской психологии в среду деятелей образования

В условиях глобализации как общемирового социального процесса образование становится международным институтом и выходит за рамки национальных государств. Происходит становление и глобального рынка образовательных услуг, растет академическая мобильность учащихся и преподавателей. Отсюда возникает настоятельная потребность в определенной унификации систем образования в различных странах. Ярким примером осознания и попытки решения этой проблемы является так называемый Болонский процесс.

Несмотря на общность процессов глобализации, тенденций к унификации образовательных систем, их конкретное влияние на трансформацию систем образования в отдельных странах различно. В первую очередь, это связано базовыми характеристиками уже существующих систем образования. Отсюда и специфика политики, проводимой государствами в отношении реформирования и модернизации национальных систем образования.

Вторая глава **«Реформы образования в современной России: проблемы и перспективы»** посвящена раскрытию основных принципов и проблем реформирования

В первом параграфе **«Особенности государственной политики в сфере образования в современной России»** прослеживаются основные этапы реформирования образования и их специфика.

С начала 1990-х в России начинается процесс интенсивного реформирования социальной сферы, составной частью которого стало изменение целей и методов государственной политики по отношению к системе образования. С одной стороны, эти изменения были обусловлены кризисными явлениями советской плановой экономики, сделавшими полное государственное финансирование образования непосильной ношей для государственного бюджета, с другой стороны, они определялись общей либеральной идеологией реформ этого периода, наставлявшей на «свертывании» государства и развитии рынка как средства повышения эффективности работы всех социальных, экономических и политических институтов.

В диссертации выделяются три этапа реформ государственного управления образованием, характеризующиеся принципиальными изменениями правовой базы, явившимися отражением принятия соответствующих политических решений. На современном этапе в качестве основных приоритетов государственной политики обозначены: обеспечение государственных гарантий доступности качественного образования; создание усло-

вий для повышения качества общего образования и профессионального образования; формирование эффективных экономических отношений в образовании; обеспечение системы образования высококвалифицированными кадрами, их поддержка государством и обществом; управление развитием образования на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики.

Новые организационные принципы государственного управления сферой образования могут быть сформулированы как:

- предоставление большей автономии учебным заведениям,
- увеличение децентрализации государственного управления,
- введение принципов конкуренции за бюджетное финансирование,
- создание правовой базы для организации негосударственных учебных заведений, а также благотворительных фондов и организаций поддержки образования.

Все эти законодательные принципы делают российскую политическую модель в сфере образования сходной с центрально-европейской моделью политики образования. Однако реализация этих принципов в российском контексте придает российской модели свою специфику.

Во-первых, реальные проблемы реализации «Концепции модернизации до 2010 г.» связаны не столько с формулировкой отдельных положений о модернизации, сколько с определенной амбивалентностью каждой из формулировок и с наличием многих уровней политического действия.

Во-вторых, во многом сохранилось господство советских управленческих практик (таких как бюрократизация, медленная скорость принятия решений, авторитарный стиль управления и т. п.), усугубляемое нарастанием коррумпированности государственных управленческих структур.

В-третьих, изменения в политике образования были связаны с появлением в ней новых акторов, каковыми стали западные и российские благотворительные организации. Их работа способствовала увеличению автономии образовательных структур от государства.

В-четвертых, изменились и сами образовательные учреждения, начав в большей степени стали ориентироваться на потребительский спрос.

В-пятых, сформировался рынок образовательных услуг, внутри него образовательные учреждения заняли разные позиции, связанные с разным престижем и репутацией школ и вузов, качеством предоставляемых образовательных услуг и их различной стоимостью.

В-шестых, разные позиции учреждений образования на рынке образовательных услуг способствовали усилению социальной дифференциации в сфере образования.

Наконец, важным фактором изменения в российской политике образования стали процессы глобализации в образовании, в российском контексте связанные с присоединением к Болонскому процессу, вызвавшим острую дискуссию.

В диссертации дается политическая оценка осуществляемому реформированию различных сегментов образования. В частности, высказывается

точка зрения, что главным противоречием в самом планировании реформ является несбалансированность реформирования отдельных звеньев системы образования. Несмотря на предпринимаемые меры, в качестве базовой проблемы на протяжении всего анализируемого периода сохранялся крайний дефицит любых (материально-технических, информационных, кадровых, научных, концептуальных) ресурсов.

В результате анализа автором определяются следующие аспекты современного состояния российской образовательной системы: устойчивая неспособность идти в ногу с развитием общества, прогрессирующее несоответствие жизненных и образовательных потребностей; радикальное расслоение образовательных возможностей; утрата значимости «знания», по сравнению с которым более высокий статус приобретает «компетентность», не всегда соотносимая с профессией; хроническая неререформируемость традиционной дисциплинарной школы; деградация и маргинализация учительского и преподавательского сословия; криминализация молодежной среды; функциональный кризис образования (перегрузка образования самыми разными функциями: от обеспечения выполнения государственного образовательного стандарта до социальной поддержки незащищенных семей и проведения предвыборных кампаний).

В целом, в государственной политике современной России в отношении реформирования системы образования (впрочем, как и в отношении всей социальной сферы) господствует *неолиберальный* подход, который в своем самом общем виде ориентирован на включение российского государства в происходящие процессы глобализации. Однако неолиберальная идеология, являющаяся доктринальной основой образовательной политики в последние годы, оказывается в постоянном концептуальном конфликте с ожиданиями самой системы образования, поскольку существенным образом опирается на априорное представление о наличии в обществе массового количества самоопределяющихся субъектов, обладающих проектным мышлением и ресурсами.

Соответственно, идеологические приоритеты развития отечественной системы образования носят крайне односторонний характер: либо они являются кальками некоторых западных моделей (воспитание толерантности или коммуникативной культуры), либо ориентируются на ценности, в большей или меньшей степени дискредитированные в последние десятилетия (социальное взаимодействие и партнерство, равенство доступа к образованию и др.). При этом каждый последующий этап модернизации обосновывается с помощью достаточно парадоксальной логики: признается неэффективность и коррупционность уже действующих квазирыночных механизмов распределения ресурсов, при этом следующие шаги объясняются необходимостью продолжения реформ и, одновременно, исправления сделанных ошибок.

Осознание сложности и противоречивости последствий государственного влияния на развитие сферы образования в современной России, заставляет политическую власть корректировать, а в ряде случаев и пере-

смагивать ранее заявленные позиции, уточнять приоритеты и разрабатывать более эффективные механизмы стимулирования инноваций в образовании.

Свидетельством этому стала разработка, принятие и реализация национального проекта «Образование», о котором говорится во втором параграфе «Национальный проект «Образование»: цели, задачи, первые результаты».

Идея национальных проектов, выдвинутая В.В.Путиным, имела свою ясную политическую логику:

- провозглашаемая цель всей деятельности власти - «*существенное повышение качества жизни граждан*»;
- национальные проекты – это, прежде всего, поиск новых *механизмов* достижения этой цели;
- появившиеся *новые возможности* у государства необходимо использовать для целей развития, для будущего, прежде всего для *повышения качества жизни*;
- национальные проекты направлены на конкретный *социальный* результат.

Появление ПНП именно на этом этапе развития России, конечно, не было случайным. Дело в том, что к 2005-2006 годам сложились базовые - идеологические, политические, экономические - предпосылки для дальнейшей корректировки политического курса страны. В определенной степени была пересмотрена сама идеология развития страны. Взаимосвязь интенсификации экономического развития и социального благополучия становилась все более очевидной. Идея национальных проектов стала не только последовательным развитием идеи опережающего роста ВВП в условиях макроэкономической стабилизации, но и новым механизмом в развитии общества, усиления акцентов в социальной политике.

С другой стороны, реализация ПНП показала, что в отношениях между властью и профессиональным сообществом в сфере образования скопились серьезные проблемы: принимаемые решения властью нередко ставятся под сомнение именно представителями профессиональных сообществ. В отношениях власти и интеллигенции назрел определенный кризис из-за «менеджерского», «технологического» подхода к управлению этими областями. Это отчетливо проявилось в процессе реализации ПНП, а также в смежных областях, например в области реорганизации деятельности Российской академии наук.

В диссертации дается анализ ключевых направлений реализуемого национального проекта.

Однако эффективность государственной политики связана не только с принятием «правильных» решений, но и с их практической реализацией. Именно в ходе реализации достаточно быстро проявились основные проблемы ПНПО.

Первая проблема - это бюрократические препоны. Вторая проблема возникла с субсидиями для школ. В-третьих, сжатые сроки освоения денег

образовательными учреждениями привели к тому, что полученные школами средства порой тратились далеко не рационально. В-четвертых, не предполагается осуществление государственной поддержки учителям образовательных учреждений, в которых обучаются и воспитываются дети, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации, так как они юридически не подпадают под статус «общеобразовательные учреждения». В-пятых, несмотря на декларируемую открытость, прозрачность и непредвзятость конкурсов, предназначенных для выявления лидеров отечественного образования, далеко не все решения соответствующих конкурсных комиссий были восприняты профессиональным сообществом как достаточно обоснованные.

В ходе реализации национального проекта стала очевидной и необходимость широкой общественной дискуссии по наиболее острым проблемам современного российского образования, уточнения перспектив его развития. Иначе говоря, наряду с «точечной направленностью» ИППИ нужна корректировка государственной стратегии в сфере образования, которая опиралась бы на поддержку профессионального сообщества.

Сегодня связь между современным, качественным образованием и перспективой построения гражданского общества, эффективной экономики и безопасного государства очевидна. Для страны, которая ориентируется на инновационный путь развития, жизненно важно дать системе образования стимул к движению вперед – это и есть первоочередная задача приоритетного национального проекта «Образование».

Однако успех его реализации в немалой степени зависит от четкой координации усилий и слаженности действий федеральных органов управления образованием, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и, конечно, прежде всего, самих работников образовательных учреждений – как признанных лидеров, так и тех, кто только еще стремится сегодня быть востребованным обществом.

Третья глава «Специфика реализации государственной политики в сфере образования на региональном уровне (на примере Республики Коми)» посвящена анализу процессов, происходящих в системе управления образованием в конкретном субъекте РФ.

В первом параграфе «Основные направления деятельности органов государственной власти Республики Коми в сфере образования» раскрывается, каким образом органы управления образованием на республиканском и местном уровнях пытаются реализовать основной приоритет развития отрасли – обеспечение доступности качественного образования при условии эффективного использования ресурсов. В центре внимания находится решение таких задач, как:

- формирование системы управления качеством образования;
- совершенствование нормативной правовой базы системы образования;

- осуществление надзора и контроля за исполнением законодательства в области образования на территории Республики Коми;
- укрепление и развитие воспитательных функций системы образования;
- совершенствование системы круглогодичного оздоровления и отдыха детей;
- подготовка квалифицированных кадров в соответствии с потребностями рынка труда Республики Коми через систему профессионального образования;
- оптимизация сети образовательных учреждений;
- сохранение и развитие кадрового потенциала системы образования.

Отмечается значительная работа по формированию и совершенствованию нормативной правовой базы системы образования Республики Коми, направленная на реализацию ею, как субъектом Российской Федерации, собственных полномочий в сфере образования. В целях комплексного подхода к совершенствованию функционирования системы образования особое внимание было уделено реализации соответствующих целевых программ.

Министерством образования РК была проведена значительная организационная работа по дальнейшему совершенствованию системы управления отраслью. В центре внимания находились вопросы:

- подготовки и проведения Единого государственного экзамена на территории Республики Коми;
- оптимизации сети образовательных учреждений;
- надзора и контроля в сфере образования;
- исполнения федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»;
- работы учреждений дополнительного образования детей в свете Концепции модернизации дополнительного образования детей Российской Федерации до 2010 года;
- мониторинга трудоустройства выпускников государственных образовательных учреждений начального профессионального и среднего профессионального образования;
- организации введения предпрофильной подготовки, профильного обучения в общеобразовательных учреждениях Республики Коми, реализующих программы среднего (полного) общего образования;

В диссертации на основе анализа документов Министерства образования и высшей школы РК дается общая оценка ситуации в сфере образования в Республике Коми и прослеживается динамика базовых процессов в этой сфере, позволяющая сделать вывод о степени эффективности региональной государственной политики по данному направлению деятельности.

Во втором параграфе «**Приоритетный национальный проект «образование» как фактор инновационного развития системы образова-**

ния Республики Коми» анализируются результаты использования в Республике Коми ПНП как технологии управления развитием, усиливающей влияние государства в области инновационной образовательной деятельности.

В системе образования Республики Коми приоритетный национальный проект «Образование» реализуется, начиная с 2006 года, по следующим направлениям:

- выплата дополнительного вознаграждения за выполнение функций классного руководителя;
- стимулирование общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы;
- денежное поощрение лучших учителей;
- государственная поддержка способной, талантливой молодежи;
- оснащение школ учебным, учебно – наглядным оборудованием;
- приобретение автобусов для школ, находящихся в сельской местности;
- внедрение информационных технологий.

В целом, анализ динамики развития системы образования Республики Коми позволяет сделать вывод о том, что она представляет собой целостный сложившийся комплекс, соответствующий потребностям населения и основным направлениям Концепции модернизации Российского образования. Идет целенаправленная работа по совершенствованию нормативно-правовой базы и экономических механизмов управления региональной системы образования, изменению структуры и содержания общего образования, введению предпрофильной подготовки и профильного обучения, реформированию системы профессионального образования.

Вместе с тем, следует отметить ряд проблем, сдерживающих развитие системы:

- дефицит мест в дошкольных образовательных учреждениях;
- наличие большого количества малокомплектных школ;
- образование в недостаточной мере реализует воспитательную функцию в условиях новой социально-экономической реальности;
- внушительны размеры детской и подростковой преступности;
- остается достаточно много «традиционных» школ, не дифференцирующих содержание образования на старшей ступени, не предоставляющих учащимся услуги и возможности профильного обучения;
- снижается удельный вес аттестованных и аккредитованных образовательных учреждений;
- происходит «старение» педагогических кадров;
- недостаточный уровень профессиональной управленческой подготовки в системе образования, прежде всего в экономической, юридической, психологической и коммуникативной областях;

- повышение квалификации педагогических кадров и их последующая аттестация еще не в полной мере обеспечивает требуемый уровень качества обучения;
- недостаточная связь учреждений начального профессионального образования с потребностями развивающегося рынка труда; содержание профессионального образования в определенной степени не соответствует задачам обеспечения конкурентоспособностиготавливаемых кадров;
- несформированность единой информационной сети в системе управления образованием;
- к решению проблем образования недостаточно широко и активно привлекаются общественность и работодатели, в целом население республики;
- существующая учебно - материальная база не всегда позволяет эффективно решать задачи развития содержания и повышения качества образования.

Важную роль в повышении эффективности региональной государственной политики в сфере образования может сыграть участие в реализации комплексных проектов модернизации региональных систем образования.

В диссертации сформулированы предложения по повышению эффективности деятельности всех образовательных уровней, способствующей обеспечению динамичного развития системы образования Республики Коми.

В «**Заключении**» подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы основные выводы, определены актуальные направления дальнейшей разработки поставленных проблем.

Образование является важнейшим условием жизнедеятельности общества. Именно поэтому при изменении его социально-экономического и политического строя происходят и изменения в сфере образования. Особенностью изменений нынешнего российского образования являются реформирование общей школы и модернизация высшего профессионального образования, принявшие затяжной характер. Все это происходит на фоне интенсификации интереса к вопросам образования в современном мире.

Запущенная в стране глобальная образовательная модернизация связана фактически с полным изменением всей организационной, учебной и учебно-дидактической работы в высшем образовании страны и в значительной степени в образовании в целом. Результаты этой перестройки для российского образования пока невозможно увидеть в достаточно четких формах и ясных показателях.

В то же время существуют серьезные опасения, что российское образование имеет серьезные шансы растерять еще существующие в стране надежные и эффективные организационно-учебные формы, которые позволяют готовить для страны и мира сильных специалистов в целом ряде сфер научной и прикладной деятельности.

Болонский процесс, стимулируя значительную активность, не затрагивает решения множества насущных проблем российского образования, таит в себе новые отложенные во времени кризисы. За бортом реформирования и модернизации остаются целые сектора российского образования и их серьезнейшие проблемы - проблемы сельской школы, низкое качество высшего образования, социальная дискриминация в сфере образования, коррупция, переложение на семью финансового бремени обучения детей и многое другое. Переход на новые условия деятельности происходит при сохранении старых правил: стандарты, сложившиеся системы учета трудозатрат, освоения образовательной программы, успеваемости; нехватка научной и учебной литературы; техническая отсталость материально-технической базы научных исследований и библиотек; отсутствие нормальных условий для организации консультаций преподавателей, слабая информационная база и, как следствие, низкий уровень развития современных информационных технологий в науке и образовании.

Главное же заключается в том, что цели, стратегии и методы реализации модернизационного процесса в стране запускаются без широкого обсуждения в российском обществе и в итоге остаются слабо осознанными разными субъектами образовательных систем. В то же время новые организационно-экономические механизмы управления системой образования, изменение системы финансирования общеобразовательных учреждений, повышение их экономической самостоятельности, создание государственно-общественных институтов в управлении системой образования и каждого образовательного учреждения неизбежно приводят к пересмотру основных принципов взаимодействия общества и системы образования, как на региональном, так и на муниципальном уровнях.

Различие в степени восприятия реформ и заинтересованности в ее приоритетах может привести к возникновению фракций внутри образовательных учреждений или между подсистемами образования различных уровней и, следовательно, к росту издержек на урегулирование конфликтов в системе.

В условиях разворачивающегося финансово-экономического кризиса, неминуемо влекущего за собой значительные социальные и политические издержки, несущего в себе реальную угрозу политической стабильности, представляется необходимым провести корректировку государственной политики в сфере образования с целью отбора и формирования наиболее сбалансированных программ реформирования отрасли образования в России и обеспечить более «мягкое», с минимальными общественными издержками внедрение этих программ. При этом необходимо обозначить не только декларируемые цели и поставленные задачи, но и реальные социальные интересы, общественные мотивы. В этом и состоит назначение государственной политики в сфере образования.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

1.Цветкова Н.Ф. Глобализация и образование: эволюция политики современного государства. Известия Российского Государственного Педагогического Университета им. А. И. Герцена. – СПб.: Изд-во ООО «Книжный дом» – 2009. № 101. (Апрель) – 0,5 п.л.

2.Цветкова Н.Ф. Образование в социальной системе современного общества. Материалы научно-практической конференции КРАГСиУ.– Сыктывкар, 2008. – 0,3 п.л.

3.Цветкова Н.Ф. Эволюция образования в эпоху глобализации. // Сб. н. трудов. Герценовские чтения 2008. Актуальные проблемы социальных наук. – СПб: 2008. – 0,6 п.л.

Подписано в печать 12.05.2009
Объем: 1,0 п. л. Тираж 100 экз. Заказ № 27
Отпечатано в типографии ООО «КОПИ-Р»
Санкт - Петербург, пер. Гривцова 1
Лицензия ПЛД № 69-338 от 12.02.99г