

30

На правах рукописи
УДК 323 22/ 28



ПОРТНЯГИНА ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА

**ОСОБЕННОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ
В УСЛОВИЯХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ**

**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**

0 0 1 1 0 0 0 0

**Санкт-Петербург
2008**

Портнягина

Работа выполнена на кафедре политологии
ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«Российский государственный педагогический университет имени
А И Герцена»

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор
СМОРГУНОВА ВАЛЕНТИНА ЮРЬЕВНА

Официальные оппоненты доктор политических наук, профессор
ЕЛИСЕЕВ СЕРГЕЙ МИХАЙЛОВИЧ

кандидат философских наук, доцент
КОСИЦЫН ВЛАДИМИР БОРИСОВИЧ

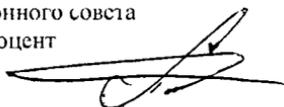
Ведущая организация: **СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАР-
СТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

Защита состоится «28» 11 2008 года в 11 часов на заседании дис-
сертационного совета Д 212 199 14 по защите диссертаций на соискание ученой
степени доктора политических наук при Российском государственном педагогиче-
ском университете им А И Герцена по адресу 191186, г Санкт-Петербург, наб
р Монки, 48, корп 20, ауд 307

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке Росси-
йского государственного педагогического университета им А И Герцена

Автореферат разослан «28» 10 2008 года

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Абаканова В А

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования в настоящее время очень высока. Долгое время политика российских властей в сфере образования базировалась на противоречивом сочетании декларирования значения института образования как интегративного фактора цивилизованного развития общества и его финансирования на деле по «остаточному принципу».

Системные изменения, происходящие в сфере образования в настоящее время, воспринимаются неоднозначно, что требует анализа и осмысления уже имеющихся результатов и прогнозирования процессов, которые будут в дальнейшем определять основные параметры системы. Зарубежный опыт развития систем образования далеко не всегда позволяет сделать однозначные выводы об эффективности различных методов и механизмов управления сферой образования, а также об их применимости в условиях трансформирующейся российской системы.

Тесная взаимосвязь между политической модернизацией, экономическим развитием и совершенствованием сферы образования требует проведения углубленного анализа реального состояния системы образования, основных тенденций ее развития и выработки рекомендаций по корректировке решений, принимаемых в РФ. В современном постиндустриальном обществе дальнейшее развитие жизни сопряжено с большими усилиями, чем на предыдущих этапах развития. Оно требует не только увеличения числа квалифицированных специалистов в самых разных областях человеческой деятельности, но и постоянного повышения гибкости системы образования.

Реформы образования стали важной составляющей социальной политики современных государств, в том числе и России. Общей тенденцией для России и западных стран является изменение процесса разработки реформ, в который вовлекаются исследовательские центры, кафедры университетов, крупные ученые, экономисты, социологи, педагоги. Тем не менее, их ход и результаты оцениваются неоднозначно. Недовольство со стороны участников образовательных правоотношений связано с тем, что изменения сталкиваются с определенными трудностями и часто не успевают за динамичными изменениями экономики, науки, культуры, социального сознания, реформы не всегда основываются на достаточно прочной теоретической базе, не имеют прочного эмпирического обоснования, не учитывают интересы всех сторон образовательных отношений, а также национальные исторические особенности.

Повышение роли конкретного образовательного учреждения в политике в сфере образования определяет заинтересованность органов управления сферой образования, а также руководителей образовательных учреждений в вовлечении различных элементов гражданского общества и граждан в процесс выработки стратегических направлений политики в сфере образования, конкретизации этих направлений в рамках тактических решений, активную деятельность.

Необходимы новые механизмы определения и реализации государственной политики в сфере образования, основанные на принципе паритетного участия гражданских институтов и государственной власти. Одна из задач российского государства – интеграция в мировое сообщество, решение которой возможно только при обеспечении конкурентоспособности всей социально-экономической сферы общества, основой которого должно стать образование. На нынешнем этапе можно

говорить об определенных ошибках в политике в сфере образования, и, одновременно о положительном опыте отдельных регионов общественных институтов

Степень научной разработанности проблемы Система образования рассматривается в рамках ряда научных дисциплин: политологии, философии, социологии, педагогики, психологии. Ключевыми проблемами становятся стратегия развития образования, определение места образования в системе государственной политики, развитие механизмов участия гражданских институтов в формировании и реализации политики в сфере образования. Они получили отражение в работах отечественных и зарубежных авторов.

В последние годы интенсивно развивается философия образования среди представителей которой В.М. Розин, А.П. Огурцов и другие исследователи, являющиеся сторонниками как классической образовательной парадигмы, так и новых подходов к организации системы образования.

Особое значение среди философских работ имеют работы Б.С. Ершунского. Автор раскрывает не только понятие «образование» и подходы к определению сущности образования и образовательной системы, но и дает философскую трактовку политики в сфере образования в современном контексте.

При исследовании политики следует принимать во внимание исторический аспект. Вопросы взаимодействия государства и общества, значение государственной политики в сфере образования получили свое освещение еще в XIX веке в трудах таких исследователей, как К.И. Арсеньев, А. Оскольский, В.П. Безобразов. Вопросы реформирования образования конца XIX – начала XX века рассматривались в работах Ф.А. Звягинцева, С.А. Князькова, Н.В. Чехова.

После революции 1917 года в трудах таких общественных деятелей как В.И. Ленин, А.В. Луначарский обосновывался принцип формирования партийно-государственной модели управления образованием, было определено место советской школы в политической системе.

Проблеме и состоянию образовательной политики России конца XX – начала XXI века посвящены работы В.М. Димова, В.В. Серикова, Ф.Э. Шерги, Ф.И. Зиятидинов.

Особое значение имеют работы профессора В.И. Жукова, в которых автор не только раскрывает исторический аспект развития политики в сфере образования и системы образования в целом, но и анализирует современное их состояние, выделяя основные проблемы.

Политика в сфере образования включается автором диссертационного исследования в более широкий процесс модернизации России, имеющий ряд особенностей. Основополагающий вклад в понимание целей, средств, этапов и разновидностей модернизации был сделан такими известными учеными, как Г. Алмонд, Д. Андер, Р. Арон, Д. Белл, Л. Биндер, Л. Веблен, С. Верба, Р. Инглхарт, Д. Коулман, Л. Пай, Т. Парсонс, Д. Лангаламба, М. Леви, У. Ростоу, А. Турен, Ю. Хабермас, Ш. Эйзенштадт, В. Цанф, Д. Эптер, С. Хантингтон и др. Изучая тенденции и закономерности политического развития освободившихся стран Азии, Африки, Латинской Америки, они дали определение и типологию модернизации, выявили проблемы и трудности ее реализации, имеющие важное значение и для России.

Особое значение при исследовании вопросов политики в сфере образования в условиях политической модернизации имеют работы О.Н. Смолкина, в которых дается социально-философское обоснование современных процессов совершенствования

ования образования в России, определенными модернизации образования России как «догоняющей»

При рассмотрении особенностей внешней среды системы образования внимания также заслуживают работы, посвященные вопросам глобализации и влиянию данного процесса на национальное образовательное пространство американского экономиста Т. Левита, известного американского политолога С. Краспера

В российской научной литературе и публицистике особое внимание в последнее время уделяется проблеме участия внешних социальных партнеров в управлении образовательным учреждением, обсуждаются идеи социального заказа, общественной экспертизы, социально-образовательных проектов. Здесь особо следует выделить труды А. И. Адамского, Ф. И. Михайлова, О. М. Леонтьевой, А. П. Губельского, В. Н. Якимца

Анализ степени научной разработанности проблемы позволяет сделать вывод о том, что в большинстве работ рассматривается лишь один или несколько аспектов государственной политики в сфере образования, взаимодействия гражданского общества и государства (исторический, философский, социологический, экономический аспекты)

Цель данной работы — выделение специфических моделей определения публичной политики в сфере образования и механизмов их реализации в условиях политической модернизации, глобализации основных социальных процессов формирования «общества знаний»

В рамках поставленной цели решаются следующие **задачи**

1. Разработана методология исследования системы образования на основе теории политической модернизации

2. Сформулированы теоретические подходы к определению и реализации политики в сфере образования в контексте социально-экономического развития России

3. Выявлена взаимосвязь между процессом глобализации и наиболее важными стратегическими направлениями публичной политики в сфере образования

4. Проанализировано политическое содержание основных нормативных правовых актов РФ, действующих в сфере образования

5. Исследованы место и роль образовательного учреждения в процессе определения и реализации политики в сфере профессионального образования как одного из важнейших сегментов рынка образовательных услуг

6. Выделены наиболее эффективные механизмы вовлечения представителей гражданского общества в процесс принятия решений в рамках публичного управления образовательным учреждением среднего профессионального образования

Объект исследования - публичная политика Российской Федерации в области образования в условиях рыночной экономики и международной интеграции

Предмет исследования – политико-правовое взаимодействие гражданского общества и государственной власти в процессе определения и реализации публичной политики в сфере образования

Гипотеза исследования Сложный и противоречивый характер всех процессов в современном мире, их взаимосвязь и взаимозависимость необходимо учиты-

вать в процессе определения и реализации политики в сфере образования. Главными качествами современной системы образования становятся гибкость и высокая адаптивность к изменениям во внешней среде, которые могут быть сформированы только при активном включении в процесс различных политических акторов, составляющих основу гражданского общества.

Научная новизна заключается в следующих положениях:

1. Понятия «образование», «система образования» определяются с точки зрения синергетического подхода с целью выявления их сущностной взаимосвязи с процессами политической модернизации, международной интеграции и унификации мирового образовательного пространства, роста конкуренции на рынке образовательных услуг.

2. Процесс совершенствования системы образования соотносится с модернизацией политической системы и определяется как процесс «догоняющей модернизации».

3. Необходимость выработки гибкой стратегии развития системы образования устанавливается как одна из важнейших вмешивающихся переменных процесса развития российской системы образования.

4. Понятие «политика в сфере образования» конкретизируется на основе исследований российских и зарубежных специалистов путем определения его основных параметров, формируемых общими условиями определения политики и ее реализации в условиях глобализации.

5. Глобализация экономического пространства и социальных процессов определяется как важнейший фактор формирования современного образовательного пространства.

6. Основные проблемы создания нормативной правовой основы развития системы образования в России включаются в контекст международного права.

7. «Соуправление» образовательным учреждением со стороны заказчиков образовательных услуг выделяется как важнейший механизм формирования гибкой системы образования.

8. Формы активного включения различных акторов гражданского общества анализируются с точки зрения их использования с целью повышения эффективности процесса управления системой образования.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и политологические методы: метод исследования общественных явлений, основанный на диалектическом анализе взаимосвязи и взаимодействия социальных институтов публичной политики в сфере образования и управленческой практики, концептуально-теоретические положения о политике как общественном явлении, анализ институтов и элементы компаративного анализа. Теоретическую базу исследования составили основные социально-философские, политологические, социологические, педагогические концепции зарубежных и отечественных авторов, раскрывающие сущность политики в сфере образования, процессов модернизации, взаимодействия гражданского общества с государственной властью в сфере образования. Эмпирической основой исследования стал сравнительный политологический анализ нормативных правовых и политических актов, определяющих основные направления модернизации политики в сфере образования в России: анализ опыта деятельности

общественного движения «Образование – для всех», статистические данные, опубликованные в СМИ и в статистических сборниках, материалы социологических исследований в сфере образования, анализ реализации политической составляющей Национальной программы «Образование»

Положения, выносимые на защиту

1 Анализ фундаментальных параметров системы образования и подходов к управлению образованием как открытой многофункциональной неравновесной системой показывает, что в условиях включения России в мировую экономическую систему, влияния на ее социум всех происходящих в мире процессов, необходимо радикально изменить механизмы взаимодействия государства и общества в сфере образования в соответствии с новыми образовательными потребностями, возникающими в результате глобализации процессов социального взаимодействия, мирового образовательного пространства, усиления конкуренции на рынке образовательных услуг

2 Система образования в целом обладает всеми основными свойствами больших неравновесных систем. Это требует использования синергетического подхода к процессу определения политики в сфере образования, причем в рамках этого подхода должны учитываться как положительная, так и отрицательная синергия. Отрицательная синергия возникает, в том числе при избыточной централизации процесса управления в сфере образования, вмешательстве государства в принятие решений, которые должны разрабатываться и приниматься другими акторами публичной политики

3 Государственно-общественный характер управления в сфере образования, в то же время, не снижает роли государства в определении нормативной правовой базы, определяющей общие рамочные условия функционирования системы. Масштабные инвестиции в сферу образования также необходимы для построения «общества знаний»

4 Россия вступила в постиндустриальный период развития. Развитие человеческого потенциала требует формирования гибкой системы образования, способной достаточно эффективно адаптироваться к требованиям быстро меняющейся внешней среды. В определенном смысле такое качество формируют новые подходы к образованию, составляющие сущность Болонского процесса

5 В процессе определения политики в сфере образования доминируют независимые переменные: традиции, ценностные установки и ориентации обучающихся, их родителей, педагогов. Среди всех подсистем общества образования, возможно, является одной из наиболее консервативных, что серьезно осложняет модернизацию данной сферы. В России процесс усугубляется включенностью модернизации образования в политическую модернизацию, экономические и социальные, а также управленческие реформы. Догоняющий характер всей российской модернизации в целом требует интенсивного реформирования системы образования, которое возможно только при активном участии гражданского общества, которое также находится в самом начале пути формирования

6 В последние годы формируется система открытого образования, обладающая более высоким уровнем разнообразия, чем это было характерно для образования в прошлом. Однако данные изменения одновременно порождают противоречия между социально-экономическими, образовательными потреб-

ностями государства, общества, участников образовательного процесса и имеющимися ресурсами

7 На основе политического анализа правового пространства, регулирующего отношения в сфере образования, можно сделать вывод, о том что модернизация образования должна основываться на качественно иных законах Действующее российское законодательство пока не только не обеспечивает перспективы развития отечественного образования, но и не отвечает запросам текущего времени Его особенностью является то, что значительная часть отношений в сфере образования регулируется не законами, а на уровне подзаконных актов, между которыми не всегда присутствует согласованность, ясность, точность изложения, вплоть до противоречия нормам Основного закона страны

8 Формой решения проблем в сфере образования стали Национальные проекты, представляющие собой стратегию развития социально-экономической сферы, в том числе образования Повышение качества жизни – основная цель приоритетных национальных проектов, которые реализуются в комплексе Создании экономики знания не ограничивается решением проблемы инвестиций Необходимы институциональные преобразования -- и в экономике и в обществе в целом

9 На основе анализа возможных форм соуправления и самоуправления образовательными учреждениями может быть разработана Концепция взаимодействия общественных организаций, государственной власти, местного самоуправления, образовательных учреждений бизнес-сообщества в вопросе формирования и реализации политики в сфере образования В связи с этим актуален вопрос рассмотрения образовательной системы и управления ею, формирования политики в сфере образования через призму формирования гражданского общества

Теоретическая значимость работы заключается в обобщении различных теоретических подходов к процессу определения и реализации современной эффективной образовательной политики и включении проблемы получения образования как базового элемента социальной политики современного демократического государства, а также очерчено проблемное поле глобального образовательного процесса, проблем вхождения в этот процесс России, применимость и сложность Болонского Процесса, его последствия для политического развития современной России

Обоснованность и достоверность результатов исследования обеспечивается объективным научным анализом политических процессов происходящих в поле публичной политики в сфере образования в условиях политической модернизации на основе изучения соответствующих документов, сопоставлении и результатов научных исследований

Практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты, в частности положения предложенной концепции, могут быть применены в деятельности региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления с целью совершенствования форм взаимодействия с гражданскими институтами для совместного решения основных вопросов модернизации образо-

вания. Выводы автора представляют интерес для образовательных учреждений общественных организаций и могут быть использованы в процессе формирования государственно-общественной системы управления образованием.

Целесообразно применить результаты данного диссертационного исследования при подготовке методических разработок, спецкурсов, семинаров по проблемам социальной политики, политики в сфере образования в Российской Федерации.

Апробация исследования

Основные положения исследования были обсуждены на конференциях международного и всероссийского уровня.

Содержание исследования нашло отражение в публикациях в сборниках по итогам научно-практических конференций, таких как

- Международная научно-практическая конференция «Наука и образование в культуре и обществе» (Омск, 2008)
- Международная научно-практическая конференция «Предприимчивость, конкурентоспособность и качество жизни: проблемы и перспективы их обеспечения в современных условиях» (Павлодар, 2007)
- Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы высшего гуманитарного образования и воспитания в Сибири» (Омск, 2007),
- Всероссийская научно-практическая конференция «Модернизация системы профессионального образования на основе регулируемого эволюционирования» (Челябинск, 2006) и др.

Содержание исследования было также опубликовано в коллективной монографии «Общество как событие: «Система» и «Жизненный мир» (Омск, 2007).

Результаты исследования были апробированы в рамках проведения семинаров по дисциплине «Система государственного управления» в Омском государственном колледже управления и профессиональных технологий, а также в учебно-методическом комплексе по данной дисциплине, созданным автором и получившим высокую оценку (грамота II-й степени) на региональном конкурсе учебно-методических пособий (Омск, 2007).

Структура диссертационного исследования

Работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя 6 параграфов заключения, списка использованных источников и литературы (188 англоязычных и русскоязычных источников, включая Интернет-ресурсы), 7 приложений, общим объемом 173 страницы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются цели и задачи исследования, формулируется гипотеза, а также новизна исследовательского подхода и основные положения, выносимые соискателем на защиту

Глава I «Теоретико-методологические основы определения и реализации публичной политики в сфере образования» посвящена анализу и классификации основных подходов к определению понятий «образование» «система образования» во взаимосвязи с проблемой включения процесса определения и реализации политики в сфере образования с процессами политической модернизации, глобализации, унификации мирового образовательного пространства

В первом параграфе «Методология исследования системы образования на основе теории политической модернизации» системный подход к анализу подсистем общества (на примере системы образования), теория политической модернизации, теоретические модели образования как важнейшей сферы социальной жизни общества, синергетический подход к определению стратегии развития сферы образования определяются как методология проводимого исследования. Автор обосновывается необходимость учета в процессе определения и реализации политики в сфере образования положительной и отрицательной синергии

При анализе системы образования как целостной системы в работе выделяются ее качественные параметры: гигантский масштаб, открытость, неравномерность, сложность, органическая коэволюционная связь с фундаментальными общественными процессами

С методологической точки зрения, определение и реализация публичной политики в сфере образования требуют комплексного исследования, в рамках которого осуществляется синтез знаний, полученных в рамках нескольких смежных наук. Одним из основных подходов является программно-целевой подход, предусматривающий комплексное исследование, на основе которого в дальнейшем создается стратегическая модель развития образования как системы

Программно-целевой подход применительно к развитию образования используется в работах Б.С. Гершунского, В.Н. Ярской, А.С. Борцова. Моделирование оценивается как инструмент социальной прогностики, являющейся одним из условий эффективного стратегического управления, в том числе в образовании. Оно позволяет с той или иной степенью достоверности предвидеть, развитие каких новых тенденций следует ожидать в грядущие годы и десятилетия. В модель необходимо заранее закладывать гибкую стратегию, предусматривающую несколько линий развития, возможность выбора и постоянную корректировку

Образование как система постоянно развивается, и это развитие сопровождается рядом противоречий, которые необходимо не только изучать, но и находить механизмы их преодоления, что возможно на основе следования принципам вариативности и многокритериальности оценки

Одним из наиболее значимых акторов публичной политики в сфере образования является государство. В центре внимания образования в рамках российского подхода, в отличие от европейского, находится не человек как субъект образовательного процесса, а образовательное учреждение, непосредственно обучающее и подтверждающее определенные стандарты через выдачу соответствующих документов (аттестатов, дипломов). Концепция модернизации образования меняет подход к образованию: образование рассматривается не просто как социальная сфера,

а как вложение средств в будущее страны, в котором участвуют компании и общественные организации, все граждане без исключения

В условиях постиндустриальной цивилизации актуальной становится разработка и реализация новой образовательной парадигмы, которая должна быть отражена как в стратегии образовательной политики, так и в содержании и методике образования

Такой парадигмой сегодня может стать синергетический подход, позволяющий учитывать все возможные условия, влияющие на жизнеспособность моделируемой системы. В настоящее время политика в сфере образования в России представлена в ряде стратегических документов. Однако насколько они окажутся эффективными, определить достаточно сложно. Многие мероприятия по модернизации образования вызывают отрицательную реакцию у участников образовательного процесса.

Модель модернизации образования на основе эволюционно-синергетической парадигмы предполагает учет множества факторов, которые на сегодняшний день не всегда учитываются правительством при разработке и реализации комплекса мероприятий по модернизации рассматриваемой системы. Многие мероприятия предусматривают перенос западного опыта, что требует «ломки» отчасти консервативной образовательной системы России, создаст отрицательную синергию в системе.

Синергетический подход скорее позволяет учитывать все возможные условия, влияющие на жизнеспособность моделируемой системы. Именно такой подход необходим при моделировании политики, целью которой является не только эффективная система образования, но и развитие социально-экономического потенциала страны.

Второй параграф «Теоретические подходы к определению и реализации политики в сфере образования в контексте социально-экономического развития России» выявляет фундаментальное противоречие между признанием сферы образования как одного из важнейших факторов, влияющих на развитие страны и попытками сократить финансирование данной сферы из государственных и муниципальных бюджетов и переложить значительную часть затрат на образовательные цели на граждан.

Исследование модернизационных процессов в сфере образования требует вычленения из многогранного понятия «политика» основных политических сфер, связанных с рассматриваемой проблемой, — «социальная политика», «политика в сфере образования».

Современная российская политика в целом воспринимает образование как придаток экономики, хотя оно является основой общественно-экономического и политического развития страны. Исходя из такого узкого понимания, строится политика в сфере образования современной России.

Она основана на декларировании принципов, заложенных в международных документах и в национальном законодательстве (Концепция модернизации образования, Доктрина модернизации образования, Национальный проект «Образование»). В то же время в реальности политика в сфере образования России складывается из двух компонентов: 1) выбор парадигмы образовательной политики и ее закрепление в законодательных актах, 2) реализация поставленных задач. В рамках второго этапа многие задачи и принципы, получившие правовое закрепление остаются декларацией.

Образование является неотъемлемой и важной составляющей социальной политики государства. Последняя должна представлять собой не только систему мер по поддержке отдельных категорий граждан или справедливого распределения благ между людьми, но стать основой национальной стратегии, включать в себя создание условий для обеспечения стабильности общества, эффективного взаимодействия общества и государственной власти, достойного уровня и качества жизни. Социальная политика должна выступать в качестве основы любых государственных преобразований.

Политика в сфере образования, как на законодательном уровне так и на уровне теоретических и прикладных исследований понимается в широком значении, как комплекс мер, предпринимаемых или прогнозируемых субъектами образовательной сферы, которые находятся под воздействием других направлений внутренней политики. Такой подход к политике в сфере образования следует считать прогрессивным, так как он предусматривает реформирование различных сфер внутренней политики с учетом их образовательной составляющей.

К основным факторам, оказывающим существенное влияние на формирование стратегии развития российского государства, можно отнести процесс глобализации, формирование рыночной экономики, выход из глубокого социально-экономического и политического кризиса 90-х гг и др.

Все большее распространение получает понимание образования как рыночной услуги, что в некоторой степени идет в разрез с пониманием образования в качестве конституционного права граждан. Назрела необходимость радикальных изменений в нашей системе образования. В числе главных задач в реформе образования — избавление от системы государственного диктата и монополизма. Бюрократический централизм в образовании неизбежно приводит к тому, что итогом продуктом обучения считается подготовка рабочей силы. Между тем, образование — это, прежде всего, вложение в человеческий потенциал общества. Ликвидация отставания инвестирования в образование, организация системы аттестации ВУЗов, аккредитации учебных программ, создание качественного задела учебной литературы — весьма насущные задачи, которые в полном объеме под силу только центральному структур.

Решающий сдвиг произойдет с развитием механизма привлечения новых источников финансирования образования — частных, личных. Они станут лучшим индикатором того, какие программы нужны и какие ВУЗы и университеты конкурентоспособны.

При разработке парадигмы политики государства в сфере образования, формировании и внедрении педагогических технологий, необходимо учитывать в первую очередь философское обоснование образования, его форм, ценностей и идеалов, которые формируются в рамках образовательного пространства, а также их сопоставление с общественными потребностями и идеалами, характерными для современного общества.

Глава 2 «Процесс определения и реализации публичной политики в сфере образования в условиях глобализации» включает проблематику развития образования в России в контекст общемировых тенденций, в ней анализируются наиболее острые и значимые проблемы сферы образования, возникшие в связи с повышением уровня открытости страны и влияния на нее процессов глобализации, интеграции мирового образовательного пространства и повышения конкуренции в сфере образовательных услуг.

Первый параграф «Модели определения политики в сфере образования в условиях глобализации» посвящен выявлению особенностей процесса глобализации, релевантных с точки зрения развития систем образования во всем мире, в том числе, в России

Процессы глобализации, затрагивающие в том числе и сферу образования, проявляются в стремлении европейских государств к унификации и интеграции образовательных стандартов, выработке общих критериев образовательной политики в рамках Болонского процесса. Данный процесс стал формой объединения Европы, целью которого является создание общеевропейского образовательного и исследовательского пространства. Болонский процесс предполагает реформирование образования для удовлетворения целевых установок представителей бизнеса, чиновников институтов образования, науки и культуры, повышение качества профессионального образования, введение двухступенчатого высшего образования, достижение академической мобильности студентов и преподавателей. При общей позитивной направленности данного процесса его осуществление связано со значительными трудностями и проблемами.

Среди назревших реформ в сфере образования в России можно выделить следующие: реализация быстрого развития системы непрерывного образования с широким использованием, прежде всего, современных компьютерных технологий; демократизация, фундаментализация, гуманизация и гуманитаризация образования; обеспечение высокого уровня естественнонаучной, компьютерной грамотности учащихся; осуществление органической связи системы образования с общественными структурами и средствами массовой информации, представляющими важнейшие источники неформального образования граждан; интернационализация образования.

Двумя важнейшими направлениями глобализации образования являются маркетизация образования, связанная со стандартизацией и распространением обучающих модулей для работников в соответствии с технологическими требованиями, и устранение базовой неграмотности, в том числе и функциональной.

Несмотря на тенденцию унификации мирового образовательного пространства, в различных странах сохраняются традиционные для них модели систем образования, различающиеся по степени участия государства не только в процессе определения политики в сфере образования, но и ее реализации. Данные модели также тесно связаны с общими моделями социальной политики.

Сравнительный анализ российской системы образования с наиболее распространенными зарубежными моделями позволяет выявить как общие, так и особые черты. В частности, многие параметры сближают российскую систему с континентальными системами образования, в которых достаточно сильным является присутствие государства. Однако уже упоминавшееся стремление перенесения части затрат на функционирование системы образования с государственных и муниципальных бюджетов на частный сектор, граждан, автономизация образовательных учреждений, внедрение элементов Болонского процесса сближают систему образования России с основными параметрами системы образования США.

Второй параграф «Политико-правовое регулирование образовательного пространства РФ» представляет основные нормативные правовые акты действующие в сфере образования РФ, отражающие направленность политики в сфере образования и регламентирующие процесс ее реализации.

Особо в системе нормативных правовых актов выделяются международные акты, направленные на повышение роли учителя не только как главного участника образовательного процесса, но и как полноценного актора — участника процесса определения и реализации политики в сфере образования. Большое значение данные акты имеют также для защиты права учителя на свободу выбора учебных пособий, системы оценки знания учащихся, его чести и достоинства.

Несмотря на рекомендательный характер международных документов, они предусматривают необходимость создания государствами соответствующих условий для деятельности учительских организаций, определяя учителя как одного из основных субъектов политики в сфере образования.

Особенностью образовательного законодательства Российской Федерации является то, что значительная часть отношений в данной сфере регулируется на уровне подзаконных актов, между которыми не всегда присутствует согласованность, ясность, точность изложения, вплоть до противоречия нормам Основного закона страны. В условиях разделения полномочий между уровнями власти передачи среднего профессионального уровня образования региональной власти возникают разночтения между нормативными правовыми актами федерального и регионального уровня.

Если оценивать в целом образовательное законодательство с позиции потребителей в лице гражданина и образовательных учреждений, то становится очевидным, что оно не может функционально полно регулировать отношения на всех уровнях образования. На сегодняшний день недостаточно законодательно закрепление отношения в сфере среднего профессионального образования, а также дополнительного, начального профессионального образования.

В нормативные правовые акты вносятся постоянные изменения, что делает сложным процесс реализации принимаемых решений. Формы решения назревших проблем в определенном смысле стали Национальные проекты, представляющие собой стратегию развития социально-экономической сферы, в том числе образования. Создание экономики знания не ограничивается решением проблемы инвестиций. Необходимы институциональные преобразования — и в экономике, и в обществе в целом.

Национальный проект, как определяющий документ в сфере модернизации образования предусматривает несколько направлений реализации реформ. Одна из задач национального проекта — создать государственно-общественную систему управления образованием. При этом сам проект не имеет достаточной научной проработанности. Реализация же модернизационных процессов образования в России происходит полностью по инициативе и под контролем государственной власти. Проведение конкурсов, разработка критериев оценки качества образования происходят при отсутствии механизма общественного контроля.

Главным недостатком приоритетного национального проекта «Образование» является отсутствие в его параметрах показателей, характеризующих конечные результаты. Фактически это лишает проект его главной смысловой детерминанты как средства, обеспечивающего, гарантирующего позитивные качественные изменения в отрасли, превращает проект в своего рода роспись расходов на финансирование определенных мероприятий.

Проведенный выборочный анализ позволяет сделать вывод, что законодательство РФ в сфере образования, в общем и целом отражает сложившиеся в настоящий момент социокультурные, экономические и политические реалии в нашей

стране Изменения, вносимые в законодательство, отражают переход системы управления образованием к гибкому менеджменту и контролю, росту участия общественности в государственном управлении, развития начал самоуправления. Несомненно, данные изменения связаны с интеграцией России в международное общество, основной формой которой в сфере образовательных правоотношений является Болонский процесс.

Изменения законодательства, как на федеральном, так и на региональном уровне идет по пути закрепления следующих принципов: уменьшение доли государственного управления и увеличение значения частного сектора в сфере образования, децентрализация отдельных полномочий управления в данных сферах на более низкий уровень, создание автономных структур с привлечением общественности (в том числе передача управления вместе с финансовыми обязательствами средних профессиональных образовательных учреждений на региональный уровень, создание попечительских советов в общеобразовательных учреждениях) – снижение государственных расходов (пропорционально ВВП, сокращение бюджетных мест в высших учебных заведениях) и, соответственно, увеличение доли частного сектора в финансировании образования, усиление государственного контроля над созданием и деятельностью учреждений образования, изменение системы оценки деятельности данных учреждений.

Данные изменения неоднозначны, соответственно, они получают различную оценку со стороны общественности. Они отражают направление модернизации российского образования по западному образцу. Несмотря на многочисленные изменения в законодательстве, остаются нерешенными многие вопросы, которые можно решить, создав интегрирующий законодательный акт в сфере образования. Разработка такого законопроекта – это комплекс мероприятий по реализации приоритетных направлений развития системы образования.

Основная цель разработки единого законопроекта (Кодекса об образовании) – обеспечить правовое регулирование системы образования в условиях развития и модернизации системы образования.

В главе 3 «Управление в сфере профессионального образования как процесс реализации публичной политики» рассматривается процесс реализации государственной политики в сфере образования в условиях его постепенного изменения с целью усиления его общественно-государственной составляющей и включения в него акторов гражданского общества: общественных организаций, образовательных учреждений, индивидуумов (обучающихся, педагогов и преподавателей, родителей), а также основных заказчиков системы образования – организаций и учреждений экономической и социальной сферы.

Первый параграф «Образовательное учреждение как субъект определения и реализации публичной политики в сфере профессионального образования» определяет место и роль образовательного учреждения среднего профессионального образования в процессе определения и реализации публичной политики в сфере образования.

В процессе диверсификации системы образования в последние десятилетия прошлого столетия в России появились новые виды образовательных учреждений: муниципальные образовательные учреждения, частные организации, предоставляющие образовательные услуги. В настоящий момент они являются неотъемлемой частью отечественной системы образования и расширяют возможности реали-

зации гражданами права на образование, способствуют росту уровня образованности населения, обеспечивают повышение интеллектуального потенциала страны

Образование выступает в качестве гражданской ценности, потребности людей, а образовательные институты, такие как образовательные учреждения и университетские комплексы, являются элементами гражданского общества

В соответствии с действующим российским законодательством образовательные учреждения всех уровней, включая учреждения среднего профессионального образования, обладают правом на самоуправление, принятие устава, формирование собственных органов управления. Главными принципами управления этими учреждениями стали принципы единоначалия и самоуправления что позволяет коллективам этих учреждений определять и реализовывать собственную политику в рамках закона

Целью государственно-общественного управления образованием в этом случае является оптимальное сочетание государственных и общественных начал в интересах человека, социума и властей на федеральном, региональном, муниципальном уровнях и на уровне образовательного учреждения. В числе основных задач государственно-общественного управления можно назвать демократизацию государственного управления образованием, реализацию законодательно определенных прав педагогов, обучающихся и их родителей на участие в управлении образовательным учреждением, удовлетворение потребностей и интересов участников образовательного процесса, развитие согласительных механизмов разрешения противоречий и конфликтов между всеми субъектами управления учреждением

Актуальность задачи повышения значимости общественной составляющей в управлении образовательными учреждениями возросла в связи с принятием Федеральной целевой программы развития образования на 2006–2010 годы

Модель государственно-общественного управления в образовании предполагает систему управления, основанную на соуправлении, что связано с достижением необходимого уровня управленческой компетентности всеми субъектами данной деятельности, решение ими не только организационных или финансовых вопросов. Она позволяет учитывать в содержании образовательного процесса, технологиях, реализующихся в образовательном учреждении, позиции разных субъектов образовательных отношений

Модель позволяет создать механизм влияния на образовательную политику таких субъектов как родители учащихся, некоммерческие организации, бизнес-структуры. Также данная модель дает возможность в рамках образовательного учреждения реализовать механизм гражданского мониторинга. Для этого необходимо четко прописать в нормативно-правовой базе образовательного учреждения формы участия всех представителей гражданских институтов. Необходимо разрабатывать критерии и формы оценки образовательного учреждения со стороны общества что позволит формировать гражданский заказ. Конечно, в первую очередь данные формы должны найти поддержку на уровне государственной власти

Второй параграф «Вовлечение общественности в процесс управления образовательным учреждением» конкретизирует и детализирует процесс управления образовательным учреждением среднего специального образования в новых условиях

В 2006 году проблема реализации принципа руководства образованием как государственно-общественной системы прозвучал по-новому в связи с принятием Федеральной целевой программой развития образования на 2006-2010 годы

Управление образовательными учреждениями необходимо рассматривать с точки зрения системного подхода. Системный подход как методологический принцип исследования в его структурно-функциональном аспекте предполагает компонентный анализ состава системы и ее подсистем, их связей и отношений в процессе функционирования и развития системы.

Образовательные учреждения, являющиеся социальными институтами, реагирует на изменения социально-экономического и политического характера. В условиях комплексной модернизации социально-экономической сферы меняется парадигма управления, возрастает необходимость интегративного подхода в управлении, индивидуальный подход, появляются новые виды деятельности, изменяются функциональные обязанности администрации образовательного учреждения. Данные изменения отражают процессы гуманизации, демократизации и децентрализации в процессе управления образовательными учреждениями.

Результатом принятия программы развития образования до 2010 года и реализации Национального проекта «Образование» стало внедрение различных форм общественного управления в образовательных учреждениях. наличие форм самоорганизации является обязательным для участия в конкурсе.

Опыт формирования и развития государственно-общественной формы управления общеобразовательными учреждениями был проанализирован нами на примере города Омска на основе статистических данных Управления образования города Омска. Анализ проведен в общеобразовательных школах города.

Как показывает статистика в 2006-2007 учебном году по сравнению с 2005-2006 учебным годом, увеличилось количество школ, в которых действуют Советы образовательных учреждений, школьные родительские комитеты, Попечительские советы и Благоговорительные фонды.

Взаимодействие некоммерческих организаций, бизнеса, представителей общественности с органами государственной власти, местного самоуправления по вопросам образования, построение государственно-общественной системы управления образовательными учреждениями должно способствовать росту участия молодежных организаций в управлении ОУ, развитию системы общественной экспертизы государственно-общественных консультаций, общественного мониторинга состояния и развития образования.

К основным формам взаимодействия НКО и органов государственной власти, местного самоуправления относятся общественные слушания и экспертизы, координационный (наблюдательный) Совет, регулярный информационный обмен, различные формы диалога, ярмарки проектов НКО. Одним из основных мировых тенденций последних лет является проведение социальных форумов. Форумы иницируются «снизу» и объединяют организации и людей, обеспокоенных различными социальными проблемами и не вписавшихся в традиционные политические структуры.

Важным шагом в развитии социального партнерства в сфере формирования и реализации современной образовательной политики в России следует считать создание общественного движения «Образование - для всех». Данное движение уже приняло всероссийские масштабы. Его сторонники выступают в поддержку демократического направления образовательной политики, то есть за реализацию принципов доступности и качества образования. Инициатором создания и председателем данного движения является депутат Государственной Думы О П С молин.

Механизм межсекторного сотрудничества должен быть закреплен в соответствующей концепции. Сформулированные в работе положения могут стать основой будущей концепции как организационно-правовой основы для внедрения эффективных социальных моделей, обеспечивающих партнерство, сотрудничество и взаимодействие общественных организаций, образовательных учреждений, представителей регионального бизнеса, органов государственной власти, местного самоуправления в решении задач образовательной политики.

Конечным результатом реализации положений Концепции должно стать повышение качества образования, создание эффективной и действующей государственно-общественной системы образования.

*В **Заключении** сформулированы следующие основные выводы:*

1 Современное состояние российской системы образования не отражает в полной мере основные мировые тенденции развития, не соответствует потребностям общества, экономической системы, развития государства. В значительной степени причиной этого является несовершенство действующего законодательства, низкий уровень координации действий различных уровней публичной власти в процессе управления сферой образования.

2 В условиях постиндустриального развития, расширения процесса глобализации, активного включения России в мировую экономическую систему и образовательное пространство требуется выработка инновационных подходов к процессу предоставления образовательных услуг на основе эффективной политики в сфере образования. Ее базовыми характеристиками становятся гибкость, адаптивность, учет интересов и потребностей обучающихся и их будущих работодателей.

3 Разработка эффективной политики в сфере образования, а также ее реализация возможны на основе современных подходов к управлению в публичной сфере: синергетический подход, учитывающий различные факторы, влияющие на процесс образовательной деятельности, способствует адекватной реакции системы на внешние возмущения. В условиях использования данного подхода необходимо активное участие в процессе определения и реализации политики акторов, наиболее заинтересованных в позитивном конечном эффекте экономических структур, социально ориентированных организации и учреждений, образовательных учреждений, общественных объединений.

4 Все программы и проекты, направленные на совершенствование системы образования и процесса управления этой сферой должны разрабатываться и осуществляться при активном участии ученых, общественных объединений и организаций, педагогов и учащихся. Однако это не снимает с государства ответственности за поддержку всех инновационных мероприятий в сфере образования. Подход к деятельности в сфере образования как исключительно к процессу предоставления услуг недопустим, так он может вести к ограничению конституционных прав граждан на получение определенного уровня образования.

5 Центральным политическим актором в рамках определения и реализации политики в сфере образования является образовательное учреждение. Ему должны быть переданы основные полномочия по определению стратегии развития и основных принципов функционирования. В общественно-государственной системе управления образованием роль государственной власти заключается в установлении единых для всех учреждений образовательных стандартов, а также в надзоре за конституционных и законных прав граждан.

6 Именно в сфере образования большую роль могут играть некоммерческие организации и общественные объединения, способные решать сложные социально значимые задачи на основе более гибких и адаптивных моделей, по сравнению с государством

7 Положительный конечный эффект в функционировании сферы образования возможен только при условии активного взаимодействия всех участников процесса на всех уровнях власти начиная собственно с отдельного образовательного учреждения и его собственной системы управления

8 Отрицательную синергию, ведущую к снижению качества образовательных услуг, необходимо нивелировать с помощью включения новых механизмов и инструментов управления в сфере образования. Однако процесс модернизации должен проходить при участии государственных и муниципальных органов управления образованием, прежде всего, для предотвращения дисфункций, связанных с нарушениями законодательства, его неверной трактовкой, недостаточным финансированием и неисполнением государством своих функций

Основные содержание диссертации отражено в следующих публикациях

1 *Портнягина Е В* Образование в условиях рыночной экономики (статья) // Актуальные проблемы высшего гуманитарного образования и воспитания в Сибири сб научных статей международной научно-практической конференции – Омск, 2006г – (0,6 п л)

2 *Портнягина Е В* Модернизация образовательной политики как фактор социальной напряженности общества (статья) // Социальные конфликты в истории России материалы Второй Всероссийской научной конференции – Омск, 2006г – (0,4 п л)

3 *Портнягина Е В* Непрерывное гражданско-правовое образование актуальность и возможные формы (статья) // Проблемы и тенденции развития исторического и обществоведческого образования в современной России материалы Региональной научно-практической конференции Проблемы и тенденции развития исторического и обществоведческого образования в современной России Омск, 2006г – (0,4 п л)

4 *Портнягина Е В* Формирование государственно-общественной системы образования как основная цель модернизации (статья) // Интеграция методической (научно-методической) работы и системы повышения квалификации кадров материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции в 5 ч Ч 3 / Челябинский институт переподготовки и повышения квалифик раб образ, отв Ред Д Ф Ильясов – Челябинск Изд-во «Образование», 2007 – 324 с – (0,5 п л)

5 *Портнягина Е В* Образовательная политика России в контексте реформирования социально-экономической сферы (статья) // Актуальные проблемы высшего гуманитарного образования и воспитания в Сибири сб научных статей № 1 / Научный редактор А Э Ермеев, отв редактор О В Волох – Омск Изд-во ПОУ ВПО «Омский гуманитарный институт», 2007 - 148 с (0,3 п л)

6 *Портнягина Е В* Проблемы модернизации Российской образовательной политики (статья) // Общество как со-бытие «система» и «жизненный мир» коллективная монография – Омск СИБИТ, 2007 - 440 с (0,4 п л)

7 *Портнягина Е В* Обеспечение приоритета образования как направления государственной политики (статья) // Предпринимательство, конкурентоспособность и качество жизни проблемы и перспективы их обеспечения в современных условиях / Магерриалы Международной научно-практической конференции в 2 т – Павлодар, Инновационный Евразийский Университет, 2007 - т 2 – 324 с (0,3 п л)

8 *Портнягина Е В* Тенденции развития российского образования в условиях постиндустриального общества (статья) // Наука образование в культуре и обществе сб научных статей по материалам международной научно-практической конференции ОмГПУ, 2008 (май) – (0,3 п л)

9 *Портнягина Е В, Волох О В* Синергетический подход в моделировании образовательной политики // Вестник Московской Государственного областного университета – №2 – 2008 (май) – (0,8/0,5)

10 *Портнягина Е В* Реализация принципа соуправления образовательными учреждениями в условиях формирования государственно-общественной системы образования // Известия Российского государственного педагогического университета им А.И Герцена - №29 (май) – 2008 – (0,5)

Подписано в печать 21 10 2008 Формат 60×84/ 16
Бумага офсетная Печать офсетная Объем 1,25 усл печ
Тираж 100 экз Заказ 408

Типография РГПУ им А И Герцена 191186 С-Петербург, наб р Мойки, 48