

На правах рукописи



МАЛЯВИНА АННА БОРИСОВНА

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ
ПРИОРИТЕТНЫМИ НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПРОЕКТАМИ
(НА ПРИМЕРЕ ПРОЕКТА «ОБРАЗОВАНИЕ»)**

Специальность 23 00 02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы
и технологии

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



12 ИЮЛ 2007

Ростов-на-Дону – 2007

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научный руководитель: заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
доктор политических наук, профессор
Понеделков Александр Васильевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Чернышов Алексей Геннадьевич
доктор социологических наук,
профессор
Щербакова Лидия Ильинична

Ведущая организация: Финансовая академия при Правительстве РФ

Защита состоится «5» июля 2007 г. в 9-00 часов на заседании
диссертационного совета Д 502.008 02 по политическим наукам при
Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу
344002, г Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70, аудитория № 514

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-
Кавказской академии государственной службы

Автореферат разослан «3» июня 2007 г

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присы-
лать по адресу 344002, г Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70,
к 304.

Ученый секретарь

диссертационного совета



Арапов А К

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования В современной России приоритетные национальные проекты стали одной из важнейших социально-политических инноваций последних лет. На повышение качества жизни значительной части населения нацелены приоритетные проекты в образовании, жилищном строительстве, здравоохранении и сельском хозяйстве. Как заявил Президент РФ В. В. Путин, развитие этих сфер – «это курс на инвестиции в человека, а значит, и в будущее России»¹

Особое место среди приоритетных национальных проектов занимает проект в сфере образования. Достаточно показательно, что реформы в сфере образования стали одной из главных тем саммита «большой восьмерки», который состоялся в 2006 г. в Санкт-Петербурге под председательством России. На саммите был принят совместный документ «Образование для инновационных обществ в XXI веке». В нем сказано, что мировые политические лидеры приветствуют «активное участие делового сообщества и неправительственных организаций в развитии непрерывного образования, обеспечивающего квалификацию и навыки, которые необходимы для участия в общественной и экономической жизни».

В современном мире знания приобретают характер стратегического ресурса, без которого невозможно развитие общества. При этом учебные заведения выполняют не только образовательную функцию, но и являются центрами формирования культурной среды регионов, а также несут серьезную имиджевую нагрузку. Кризисные проявления функционирования системы образования неизбежно сказываются на социальной и политической жизни, влияют на международный имидж страны и на оценки гражданами деятельности политиков.

Разработка и реализация приоритетных национальных проектов предусматривает необходимость координации деятельности миллионов людей, огромного числа организаций. При этом в силу ограниченности привлекаемых ресурсов возникают проблемы не только их эффективного использования, но и выбора единственно верного варианта инвестирования. В таких условиях трудно переоценить важность государственного управления проектными мероприятиями.

Вместе с тем, обозначение такого рода практики выступает как новация для всей системы госуправления, ибо до сего времени она была на-

¹ Путин В. В. Выступление на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами Президиума Государственного Совета 5 сентября 2005 г. // Российская газета 2005 6 сентября

строена на краткосрочный режим управления, а национальные проекты требуют ориентации по меньшей мере на среднесрочную перспективу

Реализация приоритетных национальных проектов, как и любых иных инноваций, неизбежно сталкивается с сопротивлением политических акторов, незаинтересованных в изменении существующих моделей функционирования тех или иных отраслей народного хозяйства. В полной мере такая ситуация характерна и для системы образования. Как заявил куратор приоритетных национальных проектов, первый вице-премьер правительства России Дмитрий Медведев, пока что дело в этой сфере «ступорится из-за того, что инфраструктура образования невосприимчива для инноваций. В результате технологии внедряются локально»¹

Проблемы системы образования не могут считаться узковедомственными, поскольку от качества подготовки специалистов зависит не только успешное функционирование отраслей народного хозяйства, но и национальная безопасность. Вместе с тем, только в последние годы в стране при приеме на работу востребованными стали профессиональные качества будущего работника. Ориентация же системы образования на выпуск специалистов, не отвечающих потребностям работодателей, негативно сказывается как на авторитете соответствующих учебных заведений, так и наносит непоправимый ущерб личности. Соответственно, на повестку дня встает вопрос конкурентоспособности в педагогической системе.

Приоритетные национальные проекты в целом высветили большое количество застарелых проблем развития общества. Осмысление этих проблем и возможных путей решений требует научного анализа в связи с чем актуальность заявленной темы диссертационного исследования не вызывает сомнений.

Степень разработанности проблемы. Проблематика государственного управления приоритетными национальными проектами напрямую связана с теоретическими концептами государственного управления. Вопросы государственного управления в целом и реализации его в обеспечении развития прежде всего социальной сферы изучались отечественными исследователями Авериним А.Н., Авериним Ю.П., Лалиным Г., Лапкиным В.В., Неклесса А., Иноземцевым В.Л., Ильиным М.В., Макарычевым А.С., Чернышовым А.Г., Слепенковым И.М., Сунгуровым А.Ю., Пантиним В.И., Шугриной Е.С. и др. Большой вклад в развитие современных конструктов государственного управления внесли Глухова А.В.², Зинченко Г.П.¹,

¹ Цит. по Кузьмин В. Скрытые угрозы. Наибольшая опасность для национальных проектов исходит от самих чиновников // Российская газета. 2005. 22 декабря.

² См. Глухова А.В. Типология политических конфликтов. Воронеж, 1997.

Игнатов В Г, Таранцов В П, Смазнова О Ф, Соловьев А И, Сологуб В А², Лейбович О Л, Мохов В П, Пантин В И Римский В Л, Фиглин Л А³, Ярулин И Ф, Яницкий О Н⁴ и другие исследователи

Отечественными учеными изучалась проблематика философии образования⁵, исследовались возможности системно-целевого подхода в реформировании образования на муниципальном уровне⁶, особенности организации бизнес-образования⁷ Важное место в исследовательской проблематике занимает изучение возможностей развития инноваций в различных сферах функционирования современного российского общества⁸ Кроме того, существуют исследования, в рамках которых анализируется эффективность государственных целевых программ в различных отраслях народного хозяйства⁹

¹ Зинченко Г П Стратегическое управление муниципальным образованием Инновации в местном самоуправлении юг России в контексте национального и европейского опыта (доклады на российской-германской научно-практической конференции 27-28 мая 2005 г) Ростов н/Д, 2005

² См Сологуб В А, Хашева И А Социально-экономическая обусловленность проблем развития городских поселений России в новых условиях Инновации в местном самоуправлении Юг России в контексте национального и европейского опыта (доклады на российско-германской научно-практической конференции 27-28 мая 2005 г) Ростов н/Д, 2005

³ См Фиглин Л А Информационно-аналитическая деятельность органов власти // Социологические исследования 2003 № 6

⁴ См Яницкий О Н Социология и рискология // Россия риски и опасности «переходного» общества М, 2002

⁵ См Щедровицкий П Очерки по философии образования (статьи и лекции) – Рига Педагогический центр "Эксперимент", 1993, Лифинцева М В Человек проблемы целостного изучения // Бюллетень проблемного совета по педагогике и психологии высшей школы Вып VIII - Ставрополь Изд-во СТПИ, 1992 С 41-43, Патеев Р Ф Проблемы развития российской модели мусульманского образования // Известия высших учебных заведений Северокавказский регион Общественные науки Спецвыпуск «Актуальные проблемы политологии и социологии», 2006 С 65-79

⁶ См Галиахметов И Р, Каюмов МК Системно-целевой подход в создании муниципальной модели управления качеством образования // Школа проблемы и поиски 2003 № 1 Казань

⁷ См Чувев В И Роль бизнес-образования в развитии малого предпринимательства / Е В Казурова, В И Чувев // Образование в современном мире глобальное и локальное материалы науч-практ конф / под ред Э Е Чекановой - Саратов СГТУ, Научная книга, 2004 С 280-285, Анишин Е В Бизнес – образование персонала как фактор повышения конкурентоспособности организации // Сборник научных трудов молодых ученых и специалистов – Чебоксары Изд-во Чуваш ун-та, 2005

⁸ См Лебедева Н А Государственное регулирование инновационной политики // Актуальные проблемы региональной экономики и образования Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции – Орел, ОГУ, 2005, Сидорова Н В Системный анализ инновационных процессов в образовании / Н В Сидорова // Качество подготовки специалистов материалы докладов внутривузовской научно-практической конференции, 18 марта 2005 – Иркутск Изд-во ИрГТУ, 2005, Барбашин Я В Место и роль государства в инновационном процессе // Современный менеджмент как ключ к подъему экономики региона Сб науч трудов Вып 6 – Орел ОРАГС, 2006 С 87-91

⁹ См Климова О В Государственные жилищные программы как административно-правовые формы обеспечения граждан социальным жильем / О В Климова // Молодежь и наука – третье тысячелетие Сб материалов Всероссийской научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых 1 часть Красноярск, 2006 С 245-253

Несмотря на непродолжительность существования феномена приоритетных национальных проектов, тем не менее, уже можно вести речь о появлении корпуса исследовательских политологических текстов по данной проблематике¹ Проводимые исследования ориентированы прежде всего на разработку моделей государственного управления социально-экономическими инновациями, к которым могут быть отнесены национальные проекты (а также их региональные аналоги)², проблемах повышения эффективности реализации национальных проектов на региональном уровне³ и в сфере образования в целом⁴

Объект исследования – органы государственного управления вкупе с негосударственными акторами, причастные к управлению социальной сферой

Предмет исследования – практика государственного управления приоритетными национальными проектами

Целью исследования является политологический анализ трансформации практик государственного управления в процессе реализации приоритетных национальных проектов (на примере НП «Образование»)

Задачи исследования:

- обосновать выбор методологического инструментария, необходимого для изучения процессов государственного управления приоритетными национальными проектами,
- дать оценку правовому обеспечению государственного управления приоритетными национальными проектами,

¹ См Дикаев АЗ Политические аспекты реализации национальных проектов в регионах России - Ростов н/Д Изд-во СКАГС, 2005, Дикаев АЗ Основные принципы реализации политических решений в сфере осуществления современных российских национальных проектов и их ресурсное обеспечение // Известия вузов Северо-Кавказский регион Общественные науки Спецвыпуск «Актуальные проблемы политологии и социологии» 2006

² См Канышева ОО Региональная политика как способ управления социальными процессами / Дисс соиск. уч степени кандидата социологических наук. М МГУ, 2002, Мулянова БМ Управление реформами как социальной системой Российской опыт 1985-2005 гг Элиста, 2006

³ См Ковалев А В Реализация приоритетного национального проекта в сфере образования Оренбургской области // Национальные проекты, 2006, № 1 (1), Аверкин В Н Великий Новгород как сделать национальный проект эффективным // Национальные проекты 2006 № 2 (2), Иванов В В Опыт Новосибирской области в развитии системы образования // Национальные проекты 2006 № 3 (3), Умникова Е Л Стратегия развития инновационного потенциала образовательного комплекса Екатеринбурга // Национальные проекты 2006 № 3 (3), Скачков Ю П Опыт и направления развития системы образования Пензенской области // Национальные проекты 2006 № 4 (4), Колесников С И Пути решения приоритетных задач проекта «Образование» // Национальные проекты 2006 № 3 (3)

⁴ См Сидорова Н В Формирование нового типа образования в современной России // Социально-экономические проблемы современности и межкультурные коммуникации сборник научн трудов Иркутск, 2003, Сидорова Н В Структурный анализ современной высшей школы в России // Вестник ИрГТУ Вып 3 Иркутск, 2006

- описать составляющие ресурсного наполнения приоритетных национальных проектов и роль государственного управления в их подборе,
- оценить эффективность государственного контроля за использованием социальных ресурсов в процессе реализации приоритетных национальных проектов,
- оценить соответствие действующего в стране законодательства в сфере регулирования инновационной деятельности потребностям эффективного государственного управления развитию проектных мероприятий в сфере науки и образования,
- охарактеризовать концептуальные проблемы внедрения инновационных технологий в процессе создания федеральных университетов

Теоретико-методологическая основа исследования Основным методологическим подходом при анализе управленческих практик реализации национальных проектов, как элемента социальной действительности современного российского общества, была выбрана теория социального конструирования реальности Питера Бергера и Томаса Лукмана. Автором диссертационного исследования использовалась методология социального прогнозирования, методология сравнительного анализа статистических данных, а также метод включенного наблюдения.

Автор диссертации при изучении влияния политических решений принимаемых в рамках реализации национального проекта ориентировалась на использование метода социального прогнозирования, являющегося не только методом опережающего отражения политических и социальных процессов, но и политической практики. В частности, использован конструкт «частичной социальной инженерии» Карла Поппера¹.

При рассмотрении вопросов, связанных с проблематикой политического управления ресурсами, задействованными в реализации приоритетных национальных проектов автор диссертации ориентировалась на соответствующие разработки британского исследователя Энтони Гидденса. Гидденс считает необходимым при осуществлении анализа происходящих в обществе процессов учитывать авторитативные ресурсы, возникшие как следствие координации человеческой деятельности, и распределяемые ресурсы – производные управленческого контроля за материальными продуктами или другими элементами материального мира². Дополняя указанный конструкт Гидденса, отечественный исследователь С.В. Бондаренко предложил в состав ресурсов включать не только пространственные, но и темпо-

¹ См. Поппер К. Открытое общество и его враги. М., 1992.

² Гидденс Э. Устроение общества. Очерк теории структуриации / Пер. с англ. И. Тюриной. – М.: Академический Проект, 2003. С. 29.

ральные ресурсы, к числу которых, в частности, относится социальное время¹ Наряду с диалектическими принципами, такими как принцип противоречия, принцип историзма, планируется использование принципа дополнительно-сти, а также системного подхода к изучаемым политическим явлениям

Эмпирическую базу для авторских оценок и обобщений составляют нормативные акты Президента и Правительства РФ, данные социологических исследований ведущих аналитических организаций страны – Фонда «Общественное мнение», ВЦИОМ, Левада-Центра, материалы политической экспертной сети «Кремль ORG» Политические и социальные факты автор диссертации автор диссертации брала из публикаций масс-медиа

Научная новизна диссертации состоит в следующем

- показано, что основным методологическим инструментом изучения процессов политического управления проектами являются социально-политические технологии прогнозирования и реализации приоритетных национальных проектов,

- установлено, что правовое обеспечение государственного управления приоритетными национальными проектами является недостаточным и нуждается в корректировке,

- выявлено, что ресурсное наполнение приоритетных национальных проектов составляют авторитативные ресурсы, распределяемые ресурсы и темпоральные ресурсы,

- установлено, что низкая эффективность использования социальных ресурсов в процессе реализации приоритетных национальных проектов привела к снижению доверия населения к проектным мероприятиям и негативно сказывается на качестве государственного управления проектами,

- установлено, что действующее в стране законодательство в сфере регулирования инновационной деятельности не соответствует потребностям эффективного государственного управления развитием проектных мероприятий в сфере науки и образования и поэтому нуждается в корректировке,

- выявлено существование концептуальных проблем внедрения инновационных технологий в процессе создания федеральных университетов заключающиеся в отсутствии научно обоснованных программ реорганизации и развития образовательных систем

¹ Бондаренко С В Социальная структура виртуальных сетевых сообществ – Ростов н/Д Изд-во РГУ, 2004 С 40

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1 Основным методологическим инструментом изучения процессов государственного управления проектами являются концепции управления социальным развитием и социально-политических технологий прогнозирования и реализации приоритетных национальных проектов Именно политико-проектный подход к реализации предусмотренных проектами социальных и политических инноваций является важнейшим принципом политического управления

2 Существенным недостатком реализуемой в стране модели государственного управления приоритетными национальными проектами является явно недостаточное обеспечение правовых отношений заинтересованных в проектных мероприятиях акторов В частности, действующая редакция закона РФ «Об образовании» не способствует формированию конкурентной среды в сфере образования Кроме того, не соответствуют решаемым политическим задачам низкие скорости подготовки и принятия управленческих решений в правительстве страны и региональных администрациях, обусловленные несформированностью структур проектного управления и стандартов, регулирующих их деятельность

3 Ресурсное наполнение приоритетных национальных проектов составляют авторитативные ресурсы, распределяемые ресурсы и темпоральные ресурсы К авторитативным ресурсам, возникшим как следствие координации человеческой деятельности, относятся в сфере образовательных проектов экспертный потенциал групп участников национальных проектов, структуры новых учебных заведений, возникшие в процессе реорганизации ранее существовавших образовательных учреждений, новое качество престижа преподавателя, позволяющее привлечь в отрасль инновационно мыслящих личностей, формируемое доверие населения к действиям властных структур, реализующих приоритетные проекты

К распределяемым ресурсам – производным управленческого контроля за материальными продуктами или другими элементами материального мира относятся ресурсы создаваемые в процессе объединения материально-технической базы реформируемых учреждений образования; ресурсы – материальные продукты, направляемые в соответствии с политическими решениями в рамках реализации национальных проектов, ресурсы, создаваемые в рамках инициированной национальными проектами инновационной деятельности К темпоральным ресурсам относится социальное время

4 С точки зрения принципа эффективности государственного управления необходима тщательная проработка всех ресурсных состав-

ляющих принимаемых политических решений и их предполагаемых последствий в вопросах использования социальных ресурсов еще на стадии проектирования мероприятий приоритетных национальных проектов Недооценка указанного принципа в процессе государственного управления приоритетным национальным проектом «Образование» привела к снижению доверия к проектным мероприятиям, а также к дифференциации общества в отношении целесообразности тех или иных образовательных инноваций в сфере использования авторитативных социальных ресурсов

5 Анализ системы нормативно-правовой поддержки ПНП прежде всего на примере проекта «Образование» показывает, что действующее в России законодательство, особенно в сфере налогообложения инноваций, фактически препятствует развитию, как системы образования, так и научно-технических отраслей Политическим инструментом решения проблемы повышения эффективности использования научного потенциала вузов могло бы стать внесение дополнений и изменений в федеральный закон «О науке и научно-технической политике» В целом необходима подготовка целевых программ правового обеспечения и сопровождения приоритетных национальных проектов на уровне Государственной Думы РФ и их внеочередная реализация

6 Создание новых федеральных университетов в Сибири и на Юге России столкнулось с концептуальными проблемами внедрения инновационных технологий, решение которых должно быть найдено на институциональном уровне принятия решений в сфере политического управления реализацией приоритетного национального проекта «Образование» В числе основных проблем отсутствие научного обоснования выбора модели слияния вузов, на базе которых создается новый университет, отсутствие аналитических и координирующих центров, способных вырабатывать рекомендации по внесению корректив в социальные проекты создания университета, несоответствие профессиональных навыков руководства федерального университета уровню поставленных задач, ориентация федеральных органов на количественные показатели реформирования в ущерб показателям качества учебного процесса и уровня подготовки выпускников Назрела насущная необходимость организации штабных структур управления таким фрагментом ПНП «Образование», как становление новых федеральных университетов, на уровне федерального и региональных министерств образования

Научно-практическая значимость исследования. Результаты, полученные в диссертации, могут быть использованы при разработке малоизученных вопросов теории политического управления, при преподавании

курсов политологии, а также в практической деятельности по корректировке планов реализации приоритетных национальных проектов

Апробация работы. Результаты исследования докладывались на международных конференциях «Государственный аппарат и политические реформы в России» (г Ростов н/Д, май 2006 г), «Региональные аспекты развития АПК в ЮФО» (г Ростов н/Д, май 2007 г), были опубликованы в статьях и тезисах научных докладов, в том числе одна статья в журнале из списка рекомендованных ВАК изданий для апробации результатов диссертационных исследований. Основные положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры политологии и этнополитики Северо-Кавказской академии государственной службы

Структура работы. Диссертация общим объемом 130 страниц состоит из введения, трех глав, заключения. Библиография содержит 142 названия

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во *введении* обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, освещается степень ее разработанности, определяется цель и задачи исследования, его предмет и объект, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, фиксируется ее научная новизна и выносимые на защиту положения

В *первой главе* диссертационного исследования «*Теоретико-методологические основы изучения процессов политического управления приоритетными национальными проектами*» соискатель обосновывает выбор методологического инструментария, необходимого для изучения процессов политического управления проектами, в качестве которого будет использоваться *социально-политические технологии прогнозирования и реализации* приоритетных национальных проектов

Автором диссертации не случайно выбран для рассмотрения заявленной проблемы именно приоритетный национальный проект «Образование». В условиях перехода России к новому государственно-политическому и социально-экономическому устройству, основанному на демократии и рыночных отношениях в экономике, образованию отводится особая роль. Становление нового общества настоятельно требует создания новой, соответствующей ему системы образования. С точки зрения соискателя реализация приоритетных национальных проектов – это междисциплинарная и межотраслевая задача, тем не менее, политическая составляющая непременно присутствует в каждом проектном мероприятии

Автор диссертации при изучении влияния политических решений принимаемых в рамках реализации национального проекта ориентировалась на использование метода социального прогнозирования, являющегося не только методом опережающего отражения политических и социальных процессов, но и политической практики. Социальное прогнозирование в широком смысле – это разработка прогнозов в общественных науках. Существует два типа социального прогнозирования – *поисковое* и *нормативное*, особенности которых рассмотрены по тексту главы диссертационного исследования.

В идеальном случае политика и социальное проектирование тесно связаны. Рассматривая политическую ресурсную компоненту в историческом контексте развития системы образования в новейшей истории России, соискатель констатирует необходимо признать ориентацию политической линии государства скорее на сиюминутные интересы, чем на формирование и использование ресурсных свойств которыми потенциально обладает общество. В качестве иллюстрации приведенного тезиса диссертант упоминает судьбу негосударственных школ нового поколения существовавших в Ростовской области в начале 90-х гг.

С точки зрения диссертанта проектные меры по осуществлению приоритетных национальных проектов можно отнести к социальным технологиям. Проблема повышения качества образования и связанной с ней повышением эффективности принятия государственных политических решений может и должна рассматриваться в качестве политической, поскольку для ее решения требуются решения не только профильного министерства и соответствующих ведомств, но и руководства страны, регионов, муниципальных образований. Автор диссертации приводит примеры реализации в некоторых субъектах федерации программно-целевого подхода к организации образовательного процесса.

Социальное проектирование может оказаться действенным инструментом разрешения неоднозначных политических и экономических ситуаций. В качестве примера такой ситуации, которая, к сожалению, не нашла решения в рамках приоритетного национального проекта «Образование» соискатель приводит ситуацию с обеспечением средних школ преподавательскими кадрами.

Диалектичность кадровой проблемы состоит в следующем. С одной стороны в стране существует снижение спроса на преподавательский труд, обусловленное демографическим кризисом. С другой стороны, в крупных городах широко распространен скрытый дефицит педагогов. С точки зрения диссертанта социальное проектирование в рассматриваемой

мом случае должно быть ориентировано не на формальные показатели кадрового дефицита/переизбытка, а на повышение нынешнего низкого социального статуса профессии учителя и кардинальный рост заработной платы и только в таком случае возможно добиться реальных перемен. На практике же в 2007 г. принято решение о сокращении бюджетных мест в педагогических вузах и, ни о каком социальном проектировании при решении упомянутой проблемы речь не шла.

На взгляд автора диссертации в случае принятия ряда законодательных норм в сфере организации образования положительный эффект возможен уже в ближайшие годы. К примеру, реальный эффект может дать политическое решение, в рамках которого работа учителя в деревне была бы приравнена к альтернативной воинской службе, а также ряд других законодательных мер. С точки зрения соискателя, при разработке планов реформирования системы образования юридическая сторона планировавшихся мероприятий была недостаточно проработана. Представляется, что политическое управление приоритетными национальными проектами кроме всего прочего должно предусматривать выработку рекомендаций по изменению существующего законодательства, в том числе и в сфере образования. Как отмечает диссертант, аналогичные проблемы существуют и в профобразовании.

О кризисе системы профобразования ученые и представители бизнес-сообщества говорят не первый год. Но сегодня этот вопрос ставится уже на государственном уровне. Нехватка квалифицированных рабочих – одна из главных проблем трудового рынка страны.

Соискатель приводит примеры противоречий в сфере политического управления национальными проектами свидетельствующими, что хотя управление социально-политическими инновациями осуществляется из единого центра, тем не менее, на стадии разработки проектными мероприятиями наблюдается проявления лоббизма. Проявления лоббизма с одной стороны позволяют учесть интересы отдельных входящих в элиту групп, а с другой – оказывают негативное влияние на сбалансированность учета интересов и потребностей исполнителей национальных проектов, а также граждан, являющихся конечными потребителями реализуемых инноваций.

Дисфункциональность проектных мероприятий усиливают и технические недостатки, обусловленные недостаточным опытом разработчиков социальных проектов в сфере модернизации образования. Неудивительно, что сегодня руководство страны проводит политику в области образования почти вслепую, по интуиции.

При рассмотрении вопросов связанных с политическим управлением приоритетными национальными проектами необходимо учитывать

транзитивный характер современного российского общества. Именно транзитивность влияет на неустойчивость соотношений между различными политическими акторами, участвующими в реализации приоритетных национальных проектов.

Кроме того, при осуществлении анализа практик политического управления приоритетными национальными проектами необходимо учитывать *темпоральную составляющую принятия решений*. Действующие регламенты и процедуры работы федеральных органов исполнительной власти ориентированы на значительно более низкие скорости подготовки и принятия управленческих решений, чем это требуют практики реализации национального проекта.

В качестве одного из существенных недостатков политического управления приоритетным национальным проектом «Образование» соискатель называет проблему легальности программного обеспечения компьютеров, которые планируется разместить в школьных классах. Достаточно быстро проблема, которую власть не решала практически с самого начала процессов информатизации образования приобрела не только общенациональное, но и международное политическое звучание. На практике выяснилось, что школы вынуждены покупать контрафактные программные продукты, поскольку на лицензионные бюджетные средства не были предусмотрены.

Некоторые региональные парламенты были вынуждены обратиться к Минобрнауки и Федеральному агентству по науке и инновациям с предложением рассмотреть возможность запуска в России проекта по установке в школах лицензионного программного обеспечения за счет средств федерального бюджета. В приводимом соискателем случае видны многочисленные просчеты в организации политического управления приоритетным национальным проектом «Образование», как на общефедеральном, так и на региональном уровне.

Во *второй главе* диссертационного исследования *«Государственное управление ресурсами, задействованными в реализации приоритетных национальных проектов»* диссертант рассматривает различные аспекты государственного управления ресурсами в ходе реализации проектных мероприятий. При этом соискатель ориентируется на соответствующий конструкт известного британского исследователя Энтони Гидденса, который предложил при рассмотрении вопросов организации совместной деятельности людей учитывать такой фактор как *социальные ресурсы*.

Применяя указанный конструкт к проблематике государственного управления к задействованными в реализации приоритетных националь-

ных проектов ресурсами, автор диссертации предлагает следующий вариант ресурсного наполнения национальных проектов авторитативные ресурсы, распределяемые ресурсы и темпоральные ресурсы

К *авторитативным ресурсам*, возникшим как следствие координации человеческой деятельности, относятся

- экспертные группы участников национальных проектов,
- структуры новых учебных заведений, возникшие в процессе реорганизации ранее существовавших образовательных учреждений,
- новое качество престижа преподавателя, позволяющее привлечь в отрасль творчески мыслящих личностей и т д ,
- доверие населения к реализуемым проектам

К *распределяемым ресурсам* – производным управленческого контроля за материальными продуктами или другими элементами материального мира относятся

- ресурсы создаваемые в процессе объединения материально-технической базы реформируемых учреждений образования,
- ресурсы – материальные продукты, направляемые в соответствии с политическими решениями в рамках реализации национальных проектов,
- ресурсы, создаваемые в рамках инициированной национальными проектами инновационной деятельности

К темпоральным ресурсам относится социальное время В процессе реализации национальных проектов задействуются все упомянутые выше ресурсы и, далее по тексту главы соискатель рассматривает особенности принятия политических решений в области управления ресурсами в рамках приоритетного национального проекта «Образование»

С точки зрения диссертанта, при всей важности материально-технической базы системы образования, тем не менее, основной акцент при принятии политических решений в сфере повышения качества образовательных услуг должен делаться на развитие человеческого капитала, как преподавателей, так и обучаемых Речь идет об институциональных изменениях, как в самой реформируемой системе, так и в сферах интересов формирующегося в стране гражданского общества Основным препятствием для развития в указанном направлении является инерционность существующей в стране системы образования

По тексту главы диссертант рассматривает достоинства и недостатки использования тех или иных предлагаемых другими исследователями социальных ресурсов и мер по осуществлению реформирования При этом аргументируется, какие предложения не могут быть положены в основу соответствующих политических решений

Принципиальным же является вывод о необходимости тщательной проработки принимаемых политических решений и их предполагаемых последствий в вопросах использования социальных ресурсов еще на стадии проектирования мероприятий приоритетных национальных проектов. В противном случае метод «проб и ошибок» может привести к расколу общества в отношении целесообразности тех или иных образовательных инноваций в сфере использования авторитативных социальных ресурсов как это и произошло в процессе введения в школах единого государственного экзамена (ЕГЭ), о чем автор диссертации ведет речь далее по тексту.

Еще в 1992-м г. в законе об образовании провозглашен государственно-общественный характер управления. Но только в рамках приоритетного национального проекта удалось в массовой практике применить этот принцип.

Еще одним видом авторитативных ресурсов задействованных в политическом управлении национальными проектами является *доверие населения* к реализуемым проектам. Доверие населения является верифицированным показателем, выявляемым в ходе проведения социологических исследований по соответствующей проблематике.

В оценке населением эффективности деятельности органов государственной власти и востребованности социальных проектов, которые ими инициируются, важнейшую роль играет информированность граждан. По данным социологических опросов, у населения ярко выражена потребность в такой информации. Однако уровень открытости, полноты, конкретности социально-политической информации, представляемой органами государственной власти о принимаемых решениях, недостаточен.

Доверие как социальный ресурс, учитываемый в процессе реализации проектных мероприятий, не является постоянной величиной. Реализация проекта способствует изменению массового сознания – меняется педагогическое сообщество, меняется родительская среда, формируется экспертное сообщество, меняется статус чиновника – управленца. Все это неизбежно сказывается на доверии населения, которое на начало реализации национальных проектов находилось на достаточно низком уровне, что автор диссертации подтверждает данными социологических исследований.

На основании вышеизложенного делаем вывод, в соответствии с которым в рамках национальных проектов использование авторитативных ресурсов должно осуществлять только на основе глубокого анализа возможных последствий и вариантов реформирования.

Второй тип ресурсов задействованных в процессе реализации приоритетного национального проекта «Образование», это – *материальные*

ресурсы Отметим, что в тексте программных документов связанных с реализацией упомянутого проекта присутствует определенная двойственность с одной стороны, как автор диссертации уже упоминала ранее, прокламируется центральное место личности в процессах модернизации России, а с другой – на практике сохраняется административно-бюджетное понимание ресурса как подлежащее распределению ограниченное количество материально-финансовых средств

Вряд ли стоит преуменьшать значимость материально-финансовых ресурсов, однако не может не настораживать, что доступ к указанным ресурсам нередко становится главным инструментом или стимулом активизации деятельности участников нацпроектов Такое понимание сути инноваций в сфере образования не только противоречит духу проектных мероприятий, но и не может приниматься обществом, заинтересованным в повышении качества образования.

Безусловно, для решения такой масштабной задачи, как повышение качества функционирования системы образования, от государства требуется повышенное внимание к образованию подрастающего поколения. Однако российское общество до сих пор сталкивается с финансированием образования и науки по остаточному принципу, что негативно сказывается на возможностях политического управления процессом реформирования системы образования В подтверждение данного тезиса автор диссертации приводит общефедеральный план бюджетных расходов на 2005-2006 гг Пропагандистская ориентация заявлений политиков о выделении значительных средств на модернизацию образования становится очевидной в рамках использования методологии сравнительного анализа

Политическая линия федерального центра на усиление контроля над выделяемыми в рамках реализации национальных проектов материальными и финансовыми ресурсами не всегда находит понимание на уровне регионов К сожалению, в большинстве регионов слабо развита политическая культура распределения имеющихся ресурсов с учетом приоритетов регионального развития Нередко в деятельности администраций различного уровня превалируют сиюминутные интересы Для преодоления этого недостатка в рамках приоритетных национальных проектов существует система оперативной отчетности

Принятие политических решений в сфере управления национальными проектами происходит в условиях диалектичности происходящих в современном российском обществе процессов Сказываются и нарастающие в стране демографические проблемы

Далее автор диссертации переходит к такой важной, с точки зрения политического управления национальным проектом проблеме, как **эффективность использования ресурсов**. Основная особенность функционирования системы образования на местном уровне состоит в том, что даже без специальных экспертных познаний потребители образовательного продукта могут дать субъективную оценку эффективности использования задействованных в рамках проектов социальных ресурсов. Такие оценки неизбежно отражаются и на восприятии населением эффективности политического управления приоритетными национальными проектами.

В *третьей главе* диссертационного исследования *«Государственное управление инновациями в приоритетном национальном проекте «Образование»* соискатель акцентирует внимание на вопросах государственного управления инновациями со стороны государства: поддержка инновационных программ предусматривает принятие не только организационных и экономических, но и, в первую очередь, политических решений.

Принятие такого рода решений должно учитывать особенности функционирования образования как социального института. В силу институциональных причин система образования достаточно консервативна. Инновации же в образовательном процессе становятся востребованы обществом, в первую очередь, во время социальных и политических кризисов, когда большая часть выпускников-носителей знаний не может трудоустроиться.

Тот факт, что российская система образования переживает кризис уже не вызывает сомнений. Речь не только в существовании разрыва между знаниями, преподаваемыми и знаниями, востребованными в народном хозяйстве, но и в отрыве вузов от науки. Автор диссертации иллюстрирует приведенный тезис многочисленными статистическими данными.

При этом было бы ошибкой снижение интереса к занятиям научной деятельностью преподавателей вузов сводить исключительно к экономическим факторам. Немаловажна значимость и политических решений в сфере симулирования инноваций. Действующее в России законодательство, особенно в сфере налогообложения инноваций, фактически препятствует развитию, как системы образования, так и научно-технических отраслей. Образование может рассматриваться не только как одна из сфер услуг, но и как фактор обеспечения национальной безопасности страны.

С точки зрения соискателя, рассматривая процесс подбора кадров на высшие управленческие должности в ЮФУ, мы имеем пример того, как продекларированные высшим руководством страны политические принципы управления масштабными социально-политическими инновациями на практике не реализуются или же реализуются в извращенной форме.

Речь идет о принципах прозрачности и подбора кадров на основе профессиональной компетентности. На практике формирования руководства ЮФУ эти принципы воплотились в субъективизм при подборе руководителем проекта «команды» научных менеджеров.

Более того, в коллективе вуза не прошло обсуждение способности и наличия навыков кандидатов к реализации амбициозных планов выхода нового вуза на международный уровень научных исследований. Не случайно при формировании федеральных университетов обществу не были представлены программы реформирования, а о способностях руководителей новых вузов осуществлять социальное проектирование и, при этом влиять на культуру регионов в самом широком понимании этого термина, речь даже не шла.

В рамках реализации национального проекта «Образования» де-юре декларируется инновационный сценарий развития, а де-факто общество имеет дело с плохо замаскированным инерционным сценарием. Инерционный сценарий предполагает наличие перемен, однако эти перемены не позволяют перейти на качественно иной уровень развития образовательной системы за счет использования федеральных университетов в качестве своеобразных локомотивов развития.

Политическое управление приоритетным национальным проектом «Образование» должно учитывать не только факторы потребности экономики и науки России, но и необходимость взятых руководством страны международных обязательств. В 2003 г. Россия вступила в Болонский процесс – соглашение европейских государств о создании к 2010 г. единого образовательного пространства, соответственно, обязалась привести систему образования с общеевропейскими нормами.

В феврале 2007 г. на заседании Совета по реализации приоритетных национальных проектов был поднят вопрос о необходимости создания третьего федерального университета, теперь уже в дальневосточном регионе. Такого рода политические решения на взгляд автора диссертации должны приниматься только после осмысления предварительных итогов создания двух ранее заявленных университетов. В данном же случае, по мнению соискателя, общество имеет дело с приматом политической целесообразности над политической рациональностью.

Как показал проведенный диссертантом анализ, создание федеральных университетов в Сибири и на Юге России столкнулось с концептуальными проблемами, решение которых должно быть найдено на институциональном уровне. В числе указанных проблем основными являются

- отсутствие научного обоснования выбора модели слияния вузов, на базе которых создается новый университет,
- отсутствие аналитических центров, способных вырабатывать рекомендации по внесению корректив в социальные проекты создания университета,
- несоответствие профессиональных навыков руководства федерального университета уровню поставленных задач,
- ориентация федеральных органов на количественные показатели реформирования в ущерб показателям качества учебного процесса и уровня подготовки выпускников

Далее по тексту соискатель конкретизирует вышеприведенные тезисы. Несмотря на тот факт, что больше десяти лет в системе высшего образования страны обсуждался вопрос о перспективности слияния ряда самостоятельных вузов в один университет, так и не было разработано математических, социальных и политических моделей, в рамках которого изучались последствия такого слияния, возможные риски и получаемые выгоды. Такого рода задачи должны решать на уровне министерства образования страны и национальной академии наук, однако актуальная для развития системы высшего образования даже не была поставлена в повестку дня научного сообщества.

Соответственно, политическое решение о создании федеральных университетов принималось волевым образом и по наитию, следствием чего стали многочисленные организационные, финансовые и политические проблемы. Интеграция вузов может происходить как в рамках *мягкой*, так и в рамках *жесткой* моделей. *Мягкая модель* интеграции предполагает сохранение автономии, зафиксированной в уставе каждого из учебных заведений, а также сохранение статус-кво в вопросах собственности и объемов государственного финансирования. *Жесткая модель* интеграции предусматривает создание единого юридического лица, объединения собственности и централизованное финансирование нового университета.

Педагогические коллективы и студенты по-разному реагируют на возможности интеграции вузов по мягкой и жесткой модели. Если в первом варианте практически не наблюдается социальных и политических конфликтов, то во втором – такие конфликты не редкость.

В свою очередь, уровень научных исследований зависит от востребованности создаваемого исследовательского продукта как самой системой образования (в случае фундаментальных исследований), так и производством (в случае прикладных разработок). Качество же преподавания во многом определяется наличием стимулов (и не только материальных) для

преподавателя, а также технической оснащенностью образовательного процесса и способностью преподавателя перманентно повышать свою квалификацию. Мыслится, что в вузах катализаторами научных исследований должны стать центры инноваций, однако для их успешного функционирования необходим заказ со стороны потребителей.

На взгляд диссертанта проблематику формирования новых федеральных университетов необходимо рассматривать в контексте институциональных перспектив университетского образования. Для этого нельзя ограничиваться лишь масштабами России, а выработка нового дискурса должна происходить в рамках происходящих в мире процессов трансформации образовательных технологий.

По логике управления, на одно из первых мест должна была выйти разъяснительная работа о смысле принятых руководством страны, министерства и университета политических, организационных и социальных решений, однако, этого не произошло. Как показали первые месяцы существования ЮФУ, направление работы по разъяснению механизмов реформирования образовательного и научно-исследовательского процессов было полностью провалено, несмотря на повышенный интерес прессы к процессам создания нового университета.

Можно понять руководство ЮФУ, оказавшееся перед грузом организационных проблем, однако с точки зрения соискателя нельзя принять указанный политико-социальный управленческий дискурс, поскольку он направлен, в конечном счете, против коллективов, чьим трудом и должны воплощаться в жизнь планы реформирования. К сожалению, выяснилось, что создание нового вуза де-факто рассматривалось инициаторами перемен как организационный, но не социальный проект.

Масштабные общенациональные проекты, к примеру, такие как создание федерального университета инновационного профиля, должны предусматривать участие в выработке политики развития независимых *аналитических центров*, позволяющих взглянуть на происходящие процессы с несколько иной точки зрения, чем это могут сделать штатные сотрудники, погруженные в текучку повседневных проблем. При создании ЮФУ такой рода технология, получившая в развитых странах название «фабрики мысли», задействована не была, следствием чего стали многочисленные упущения, оказывающие влияние на стратегию развития университета. В конце главы соискатель акцентирует внимание на проектах создания бизнес-школ для подготовки национальной элиты управленческих кадров.

В заключении диссертации подведены итоги исследования, сформулированы выводы

По теме диссертации опубликованы следующие работы.

1 Малявина А Б Политические аспекты использования ресурсов в рамках реализации приоритетных национальных проектов Брошюра – Ростов н/Д Изд-во СКАГС, 2007 – 2 п л

2 Малявина А Б О концептуальных проблемах создания федеральных университетов // Власть 2007 № 5 (ведущий журнал) – 0,4 п л

3 Малявина А Б Основные направления воспитательной работы в современном вузе // Возможности и процессы воспитательного воздействия современного вуза – Ростов н/Д. Изд-во СКАГС, 2004 – 0,3 п л

4 Малявина А Б Приоритетные направления государственной молодежной политики и основные механизмы их реализации // Актуальные проблемы и ресурсы государственного строительства современной России – Ростов н/Д Изд-во СКАГС, 2004 – 0,3 п л

5 Малявина А Б Актуальные проблемы государственной молодежной политики в России // Актуальные проблемы и факторы модернизации государственного и муниципального управления в современной России – Ростов н/Д Изд-во СКАГС, 2006 – 0,3 п л

6 Малявина А Б О политических институциональных ловушках приоритетного национального проекта «Образование» // Государственное и муниципальное управление Ученые записки СКАГС 2007 № 2 – 0,5 п л

Текст автореферата размещен на сайте Северо-Кавказской академии государственной службы www.skags.ru

Подписано в печать 30.05 07 Формат 60x84/16
Усл п л. 1 Тираж 100 экз. Заказ № 42/5
Ризограф СКАГС 344002, г Ростов-на-Дону, ул Пушкинская, 70