



005003766

На правах рукописи  
УДК 323.2

Мухудадаев Магомед Османович

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА  
В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Специальность 23.00.02 — политические институты,  
процессы и технологии  
(политические науки)

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
доктора политических наук

— 8 ДЕК 2011

Санкт-Петербург  
2011

Диссертация выполнена на кафедре политического управления факультета политологии федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет»

Официальные оппоненты:

доктор политических наук,  
профессор Васецкий А. А.

доктор политических наук,  
профессор Волох О. В.

доктор философских наук,  
профессор Игнатьева И. Ф.

Ведущая организация:

федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего  
профессионального образования  
«Балтийский государственный  
технический университет «ВОЕНМЕХ»  
им. Д. Ф. Устинова»

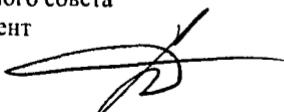
Защита состоится «21» декабря 2011 года в 15 часов на заседании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д 212.199.14 Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена по адресу: 191186, Санкт-Петербург, наб. р. Мойки, 48, корп. 20, ауд. 307.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена по адресу: 191186, Санкт-Петербург, наб. р. Мойки, 48, корп. 5.

Автореферат разослан «17» ноябрь 2011 г.

Ученый секретарь диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент

В. А. Абаканова



## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность** темы исследования обусловлена социальными и экономическими проблемами образования, проявляющимися на его разных уровнях и ступенях: увеличение технологического разрыва с экономически развитыми странами и снижение конкурентоспособности отечественного образования; снижение его качества; низкая и несвоевременная оплата труда, старение учительского и профессорско-преподавательского состава; слабая материально-техническая база учебных заведений и недостаточная компьютеризация и информатизация; недостаточное государственное финансирование системы образования и контроля за процессом его модернизации; снижение уровня научно-методической работы в вузах, обусловленное невысоким уровнем использования современных методов и технологий обучения, включая разработку учебно-методической литературы и написание качественных учебников; низкий уровень трудоустройства выпускников государственных вузов по полученным специальностям и т. д.

Существует серьезное противоречие между необходимостью усиления динамической роли образования и потребностью преодоления его кризисного состояния.

Наличие конкурентоспособной системы образования — проверенный передовой международной практикой способ развития общества. Поэтому важнейшей задачей является создание такой социально-политической организации образования, которая позволит реализовать в интересах всего общества и отдельной личности динамический потенциал знания. В этом отношении требуется привлечь серьезные политические ресурсы и осуществить важные изменения и в структуре социальной политики в отношении сферы образования.

Поэтому особый интерес приобретает анализ проблематики, связанной с особенностями реализации социальной политики в сфере образования.

**Степень разработанности проблемы.** Философские, социальные, экономические и политические аспекты развития образования представлены в различных направлениях социально-гуманитарной мысли.

Так, например, в современных условиях возникли сложные конфигурации философских концепций образования, в основе которых лежит оппозиция англо-американской философии и системы образования континентально-европейской философии и образовательной системе. Разные направления, традиции и школы в философии образования характеризуются различной философской базой исследования, особенностью первоначального образа образовательной действительности, спецификой сформированной модели системы образования<sup>1</sup>.

В отечественной социально-гуманитарной науке первые попытки анализа состояния образованности населения связаны с деятельностью земских стати-

<sup>1</sup> Анализ этой сложной конфигурации философских концепций образования представлен в монографии: Огарцов А. И., Платонов В. В. Образы образования. Западная философия образования. XX век. СПб., 2004.

стиков, которые всесторонне и основательно описали состояние школьного дела в России. Работы по социальным проблемам образования появились в России только в XX веке. Исследования советских ученых в 20-е годы содержали предложения по реализации программы ликвидации неграмотности, обучению работающей молодежи, подготовке интеллигенции нового типа (Е. А. Кабо, Л. Е. Минц, В. С. Овчинников и др.).

Интенсивное развитие социальные концепции образования получили в конце 60-х — начале 70-х годов XX века. Работы И. В. Бестужева-Лады, В. Н. Турченко, Ф. Р. Филиппова, В. Н. Шубкина были одними из первых, в которых анализировались общие и специфические вопросы образования. Позднее в эту группу исследователей вошли Н. А. Аитов, М. Х. Титма, В. Т. Лисовский, В. И. Файнбург и многие другие.

Оформилась отечественная социология образования. В ее рамках постепенно происходило расширение предметного поля. Исследовалась высшая школа (Л. Я. Рубина, С. И. Григорьев, В. Г. Харчева, Ю. Леонович и др.), изучались средняя школа и учительство (Л. Г. Борисова, А. М. Гендин, Ф. Г. Зиятдинова, И. Кенкман, М. И. Сергеев и др.), осуществлялся анализ профессионального образования (И. В. Бестужев-Лада, Д. Л. Константиновский, А. А. Овчинников, В. Э. Шереги и др.).

В 70–80-е годы XX века был осуществлен обстоятельный анализ происходящих изменений, противоречий и препятствий, которые стояли на пути изменений, что подготовило почву для появления нового поля исследования в социологии образования в виде субъектов образования<sup>2</sup>.

Появление специальных теорий образования имеет под собой вполне определенную почву. Так, например, в работах таких отечественных социологов, как Ф. Р. Филиппов, В. Я. Нечаев, Г. З. Зборовский и другие, были предприняты попытки обоснования статуса социологии образования в структуре социологического знания. Общетеоретические вопросы образования анализировались в работах И. В. Бестужева-Лады, Л. Н. Когана, В. Т. Лисовского, А. М. Осипова, Г. В. Осипова, В. Д. Попова, М. Н. Руткевича, А. И. Субетто, В. Н. Турченко, В. Н. Шубкина. В публикациях этих и других авторов исследовались: система образования, образовательная структура населения, ее взаимосвязь с профессионально-квалификационной структурой трудовых ресурсов и т. д. Обосновывался мониторинг социально-экономических проблем системы образования (Ф. Э. Шереги, В. Г. Харчева, В. В. Сериков).

В период перестройки, а затем в годы распада СССР и последующего строительства новой России возник острейший интерес и к зарубежной социальной литературе по образованию.

Сначала наибольшее распространение получают концепции, в которых до 60-х годов прошлого века система образования рассматривалась главным образом как инструмент социализации. В этот период господствовали взгля-

<sup>2</sup> Смирнова Е. Э. Субъекты образовательного процесса // Российское общество и власть: проблемы взаимодействия: Тезисы научно-теоретической конференции. СПб., 2004. С. 254–256.

ды функционального подхода на образование, опиравшиеся на взгляды Э. Дюркгейма.

Постепенно в нашей литературе стали использоваться результаты исследований и статистические данные 50-х годов XX века. Социальные исследования этого периода показали, что классовые неравенства были сохранены и воспроизвелись в образовании. Поэтому предполагалось, что политические решения, направленные на упразднение разделения детей на параллельные классы в зависимости от их способностей, создание единых образовательных учреждений и предоставление дополнительного образования, способствуют социальной гармонизации отношений в образовании.

Особую остроту решению этой проблемы в отечественном образовании придают западные исследования постмодернистской волны.

Изменение «конфигурации» современных исследований образования в некоторой степени связано с реформами общего и высшего образования, имеющими экономический контекст. Этот аспект социальной политики в сфере образования еще не нашел достаточного осмыслиения. Пока можно назвать мало работ, в которых были бы в полной мере осмыслены те кардинальные изменения, которые реально происходят в современной системе образования. Хотя за время существования «Европы знаний» появилось достаточное количество публикаций на эту тему, подавляющее большинство из них носит еще педагогический характер. Поэтому большое значение имеют работы, посвященные модернизации российской высшей школы<sup>3</sup>, развитию сферы социальных услуг, социального сервиса (И. Ф. Игнатьева, Г. А. Меньшикова и другие).

Экономические аспекты функционирования образования представлены в трудах отечественных и зарубежных экономистов (Э. Аткинсон, Г. Беккер, А. И. Добринин, С. А. Дятлов, Е. Н. Жильцов, И. В. Ильинский, Р. И. Капелюшников, Т. Клячко, М. М. Критский, Я. И. Кузьминов, В. И. Марцинкевич, Ф. Махлуп, Дж. Стиглиц, Т. Шульц, Л. И. Якобсон и др.).

Управление сферой образования современной России довольно интенсивно исследуется в отечественной литературе (Грудзинский А. О., Демидова И. Д., Кабеева Н. В., Клюев А. К., Кузьмина Е. Е., Курбатова М. В., Малышевский А. Ф., Шошин С. В. и другие).

Вокруг иных аспектов фокусируется политологическое исследование образования. Формирование политического человека — один из жизненно важных интересов государства, господствующих групп, поэтому обязательным компонентом образования являются политico-правовые нормы и ценности, отражающие политические интересы групп и диктующие механизм политической

<sup>3</sup> Демидова И. Д., Меньшикова Г. А., Смирнова Е. Э. Болонский процесс и возможные преобразования российской высшей школы // Журнал социологии и социальной антропологии. 2003. Т. VI. № 4 (24); Европейское образовательное пространство и вузы Санкт-Петербурга: Научно-методический сборник. СПб., 2006; Инновационные процессы в образовании: Основные материалы Болонского процесса. СПб., 2006; Опыт международного сотрудничества российских университетов: Болонский процесс и Концепция модернизации образования // Журнал социологии и социальной антропологии. 2003. Т. VI. № 4 (24); др.

социализации (Ануфриев Е. А., Дилигенский Г. Г., Левада Ю. А., Шестопал Е. Б., Юрьев А. И. и др.). Осознание этой функции неизбежно приводит к политизации содержания образования. Поэтому оправданным является рост интереса к образованию в отечественной политологии, в которой лишь недавно стали исследоваться политические аспекты функционирования образования в рыночных условиях<sup>4</sup>. Образование рассматривается как индикатор состояния российского общества и оценки эффективности постсоветских трансформаций. Отсюда — ставится важная задача государственной поддержки системы высшего образования, особенно политического, которое является одним из условий создания гражданского общества<sup>5</sup>.

В последнее время в рамках политической науки большое значение приобретает и концептуализация социальной политики, актуальные проблемы и механизмы которой анализируются в работах зарубежных и отечественных ученых: А. Н. Аверина, Ю. И. Аверьянова, Ф. М. Бородкина, П. Бурдье, Ф. Э. Бурджалова, А. А. Васецкого, И. А. Григорьевой, Х. Ламперта, В. П. Мицкого, С. Н. Смирнова, А. И. Стребкова, В. А. Торлопова, А. Н. Шохина, Е. Р. Ярской-Смирновой и др.

Не подлежит сомнению факт, что теория и практика социальной политики институционально различаются в современных странах, исходя из уровня развития гражданских отношений.

Существуют в отечественной литературе и разные трактовки социальной политики, что обусловлено различными, порой противоположными социально-экономическими и политическими условиями воспроизведения нашего общества в советский и постсоветский периоды.

Хотя в рамках концептуальных представлений о социальной политике и накоплен достаточно богатый понятийно-категориальный аппарат, в целом современная политическая наука еще не выработала действенного инструмента анализа социальной политики в сфере образования. В ней существует как собственно недостаток в теоретических и эмпирических исследованиях образования, так и разрыв между ними. Не в последнюю очередь это связано и с отсутствием общего понимания образования в антропологии и социологии, политологии и экономике, обусловленным разграничением их предметных областей. В той же мере, в какой содержание этой категории замыкают лишь на особенные (надисторические, социологические, экономические и политологические) формы существования, образование лишается целостного рассмотрения, а социальная политика в сфере образования — своего объективного обоснования.

В известной мере решать эту проблему можно и необходимо с позиций теории политического управления, теории политических институтов и процессов, теории принятия политических решений (О. В. Волох, Г. И. Грибанова, А. А. Дегтярев, В. С. Комаровский, П. В. Панов, С. В. Патрушев, Л. В. Сморгу-

<sup>4</sup> Глинчикова А. Г. Образование подключается к рынку // Полис. 1997. № 4.

<sup>5</sup> Сулима И. И. Система образования как инструмент оценки постсоветских реформ // Полис. 2001. № 2.

нов, А. И. Соловьев, О. Ф. Шабров и др.) — науки, назначение которой применительно к образованию состоит в целостном осмыслиении координат и механизма социальной политики в этой сфере.

### **Вклад автора в проведенное исследование.**

Теоретические положения, выводы, представленные в диссертации, являются результатом самостоятельного исследования диссертанта. Личное участие автора в получении научных результатов заключается в обосновании цели исследования, определении совокупности взаимосвязанных задач и путей их решения; теоретической разработке полученных выводов и формулировке научных положений.

Автор использовал ключевые категории теории политических институтов и процессов (политика, власть, социальная политика, политическая социализация) применительно к образованию и ввел все элементы государственной социальной политики в сфере образования в структуру предмета теории политических институтов и процессов. Это позволило представить концепцию государственной социальной политики в сфере образования, имеющую завершенный вид и обладающую обобщающим характером в отношении всех ее элементов в единстве их социальной и политической сторон.

Цель диссертационного исследования заключается в раскрытии механизма государственной социальной политики в сфере образования современной России.

Реализация этой цели предполагает решение следующих задач:

- определить свойства социальной политики в сфере образования в условиях переходных политических режимов;
- исследовать границы государственной социальной политики в сфере образования, определяемые соотношением рыночных и нерыночных механизмов регулирования образовательной сферы;
- выявить соотношение социального и политического в образовании как объекта политического управления;
- обосновать стратегию государственного регулирования образования как дифференцированного направления государственной социальной политики;
- рассмотреть механизмы институционализации социальной политики в сфере образования на различных этапах развития современного российского общества;
- определить структуру российской государственной социальной политики в сфере образования;
- изучить механизм артикуляции интересов в государственной социальной политике в сфере образования;
- определить социально-политический механизм обеспечения качества образования;
- исследовать особенности реализации методов отечественной государственной социальной политики в сфере образования;
- проанализировать политико-управленческие проблемы осуществления государственной социальной политики в отечественном образовании.

**Объектом** исследования является государственная социальная политика в сфере образования в современной России (1992–2009 годы). Хронологические рамки диссертационного исследования определены фактом объявления государственного суверенитета и политической независимости Российской Федерации.

**Предметом** исследования выступают стратегии, институты и механизмы, возникающие и воспроизводящиеся в результате разработки и осуществления государственной социальной политики в сфере образования в современной России.

**Методологические основы** исследования проблемы, анализируемой в работе, базируются на классических и современных теориях социальной политики и политического управления. В этом плане особое значение имеют работы представителей неоинституционализма, в котором доминируют три основных направления, основанных на теории рационального выбора, постуатах социального конструктивизма и концепции институтов как посредников в разрешении конфликтов<sup>6</sup>.

Институциональный подход к анализируемому объекту состоит в применении некоторых положений теории соглашений (Л. Болтяnski, Л. Тевено, Ф. Эмара-Дювернe)<sup>7</sup>, институционально-эволюционной концепции Д. Норта, в которой обоснован эффект «исторической обусловленности» развития, и исследования взаимосвязи экономического и политического обмена (Дж. Бьюкенен и Г. Таллок).

Институциональные рамки отечественной социальной политики в сфере образования обусловлены предшествующим развитием нашего общества, они характеризуются исторически новым специфическим соотношением экономики и политики, определяющим ход модернизации системы образования и направленность воздействия на нее в ходе всей общественной трансформации. Поэтому в методологическом отношении значение для обоснования социальной политики в сфере образования имеют теория общественного сектора и трансформационный подход К. Поланы.

#### **Основные положения диссертации, выносимые на защиту.**

На защиту выносятся следующие положения, последовательно развивающиеся автором в диссертационной работе.

1. Изменение социально-экономического и политического строя влечет за собой и изменения в сфере образования. За процессами диверсификации системы образования скрываются реальные процессы социальной и политической дифференциации общества. Стержнем взаимодействия социального и политического в образовании выступают вопросы равных возможностей в обеспечении доступности образования. За образовательными процессами и дидактическими системами скрывается политическая формула функционирования систем-

<sup>6</sup> См. подробнее: Государственная политика и управление: Учебник: В 2 ч. Ч. I. Концепции и проблемы государственной политики и управления. М., 2006. С. 224–228.

<sup>7</sup> Тевено Л. Множественность способов координации в современном мире // Вопросы экономики. 1997. № 10. С. 69–84; Эмар-Дювернe Ф. Концепция качества и множественность форм координации // Вопросы экономики. 1997. № 10. С. 104–116.

мы образования: образованные граждане в большей мере способны развивать демократические принципы и формы правления, чем необразованные; диверсификация образовательных программ в условиях демократии должна быть нацелена на развитие школьного самоуправления, закрепление норм, ценностей и элементов демократического процесса и политического участия.

2. Образование как объект самостоятельной социальной политики государства начинает формироваться в период развития капиталистических отношений. Подъем массового образования является одним из следствий развития капитализма, требующего квалифицированной и дисциплинированной рабочей силы, которая уже не может быть адекватно социализирована традиционными институтами семьи и церкви. Однако система массового образования капиталистического общества не только поставляет квалифицированных и совершенных рабочих, но и участвует в институционализации фактического неравенства и социального разделения рабочей силы. Поэтому легитимированные социальными субъектами отношения по поводу производства, распределения, обмена и потребления образовательных благ учитывают институциональный контекст и социальную форму их обращения и обретают достаточно сложную конфигурацию, составляющую основу и структуру социальной политики, осуществляющейся в этой сфере.

3. Социальная политика в сфере образования является многоуровневой и многоаспектной динамической политико-управленческой системой, в которой находят отражение многочисленные общественные институции и параметры образования, определяющие процесс его функционирования и развития.

4. Основой механизма артикуляции интересов в государственной социальной политике в сфере образования в современной России выступает прежде всего взаимодействие экономики и политики в контексте воспроизведения образования. В качестве важнейших звеньев механизма артикуляции выделяются интересы производства, распределения и потребления образовательных благ, институционализированные системами государственного и частного образования, бизнесом, профсоюзами, ассоциациями гражданского общества, политическими партиями, органами государственной и муниципальной политики. Важным звеном артикуляции интересов в политике выступают социально-политические конфликты по поводу образования как общественного блага и способы их институционального разрешения.

5. Социально-политический механизм обеспечения качества образования является интегральной характеристикой системы образования. Качество образования отражает степень соответствия реальных достижаемых образовательных результатов нормативным требованиям, социальным, политическим и личностным ожиданиям. Образовательные учреждения функционируют не просто в экономико-нормативной среде, влияющей во многом на их жизнедеятельность, но в определенных общественно-политических условиях. Только на основе конкретных процедур, например парламентских, государство принимает решения политического характера относительно увеличения сроков образования, расширения автономии образовательных учреждений, применения различных методов по использованию общественных фондов и т. д. Поэтому ключ к

обеспечению качества образования — эффективное политическое окружение, связанное с существованием и развитием независимых институтов и механизмов внешней оценки качества образования. Это будет способствовать формированию инструментов согласования целей всеми субъектами выработки и осуществления государственной социальной политики в сфере образования, основанных на принципе социально-политического партнерства в сфере образовательной политики, на развитии у партнеров мотивации к социально-политическому участию и взаимодействию, которое будет формироваться на государственном, региональном, муниципальном уровнях политики.

6. Существует прямая связь между образовательной политикой и ценностями политического режима. В демократическом обществе содержание и практика образования отражают, поддерживают и развивают нормы демократического управления. Ключом к объяснению механизмов и способов политического управления сферой образования выступают закономерности воспроизведения и развития отношений власти. Это обусловлено тем, что административно-политическое управление выступает функцией власти и реализует отношения господства и подчинения. Власть осуществляется в рамках определенной политической системы, содержит в себе ее основные черты. В ней воплощается взаимодействие конкретных социальных субъектов и политических сил; организация власти опирается на закрепление в той или иной форме политического авторитета. Власть использует различные формы социально-политического воздействия; результаты взаимодействия всегда имеют политический смысл. Поэтому, чтобы решать социальные проблемы образования с помощью конкретных политических отношений, важно учитывать, какая взаимосвязь существует между образовательными потребностями и интересами, политическими целями и практическими действиями социальных субъектов в этой сфере, и с помощью каких политических институтов и методов эта взаимосвязь реализуется. Это означает, что структура властных отношений в обществе оказывает существенное влияние на логику принятия политических решений в такой неполитической сфере, как сфера образования.

7. Программы и проекты в сфере образования выступают как результат специфической общественной «констелляции» достигнутого уровня развития этих методов и развития демократических начал. Программа, проект реализуются в политической деятельности, которая направлена на воспроизведение такой структуры отношений, которая более или менее адекватна уровню развития демократии и гражданского общества, господствующей социально-институциональной и нормативно-ценостной структуре общества, политической власти, контролирующей материальные и духовные ресурсы воспроизведения общества. В этом смысле программы и проекты в сфере образования в России — есть также и инструмент, регулирующий конкретные формы социального положения социальных субъектов и выступающий одновременно политическим средством реализации институционализированных социальных норм, направленных на поддержание на должном уровне прав и обязанностей всех участников отношений в сфере образования.

8. Все вышеперечисленные моменты (взаимодействие социального и политического в образовании, институционализация социальной политики в сфере образования, артикуляция социальной политики в сфере образования, наличие социально-политического механизма обеспечения качества образования, политико-управленческие аспекты осуществления социальной политики в отечественном образовании) дают основания судить об образовании как дифференцированном направлении государственной социальной политики в России.

**Научная новизна работы** состоит в разработке теории социальной политики в сфере образования, в рамках которой были получены и частные научные результаты, полученные лично автором, также обладающие новизной:

- выявлены особенности взаимодействия социального и политического в образовании в условиях переходных общественно-политических структур и режимов;
- исследован механизм институционализации социальной политики в сфере образования в современной России;
- определена структура российской государственной социальной политики в сфере образования;
- раскрыты механизмы артикуляции интересов в государственной социальной политике в сфере образования на различных этапах развития современной России;
- обоснован социально-политический механизм обеспечения качества образования как цели государственной социальной политики;
- выявлены особенности реализации программно-целевого метода и проектирования в отечественной государственной социальной политике в сфере образования;
- раскрыты политико-управленческие проблемы осуществления государственной социальной политики в отечественном образовании;
- образование обосновано как дифференцированное направление государственной социальной политики в России.

**Теоретическая значимость исследования.** Основное теоретическое значение проведенного анализа состоит в разработке теории государственной социальной политики в сфере образования. Полученные автором результаты и сформулированные теоретические положения способствуют расширению представлений о социальной политике в целом, а также углублению знаний о связях, отношениях и механизмах, возникающих и воспроизводящихся в результате политического воздействия на сферу образования.

**Практическая значимость.** Обоснованные в диссертационном исследовании научные положения и выводы могут выступить в роли методологических принципов исследований социальной политики и политического управления в целом и их дифференцированных направлений, а также прикладных исследований образования, мониторинга этой сферы.

Обобщения, выводы и материалы диссертационного исследования могут быть использованы при подготовке учебных курсов по общей и прикладной политологии, политической социологии, социальной политике, а также поло-

жены в основу специальных курсов по соответствующей проблематике для студентов, бакалавров, магистрантов и аспирантов высших учебных заведений.

**Апробация работы.** Основные положения и результаты диссертации опубликованы в двух монографиях, в ряде теоретических статей, в том числе вошедших в реестр аннотированных журналов ВАК, и других публикациях общим объемом более 30 печатных листов.

Основные выводы и положения исследования докладывались автором на различных международных, республиканских, региональных и межвузовских конференциях, круглых столах и семинарах, в том числе: Международный конгресс конфликтологов «Современная конфликтология: пути и средства содействия развитию демократии, культуры мира и согласия», Санкт-Петербург, 2004; V Международная научная конференция «Наука и образование», г. Белово, 2004; Дни петербургской философии, Санкт-Петербург, 2004–2009; Межвузовская научно-практическая конференция «Социально-психологические проблемы формирования общественного мнения в современной России», Санкт-Петербург, 2004 и др. Материалы диссертации использовались при чтении специальных курсов для бакалавров и магистрантов в Санкт-Петербургском государственном университете: «Управление сферой образования» и «Молодежь и политика» (2004–2011 гг.).

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, четырех глав по три параграфа каждая, заключения и списка литературы. Работа изложена на 330 страницах машинописного текста, содержит 348 наименований в библиографическом списке.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во Введении обоснована актуальность темы диссертации, показывается степень разработанности проблемы, формулируются цель и задачи исследования, выделяются его объект и предмет, отмечается научная новизна, практическая значимость, определяется методологическая основа.

В первой главе «Методологические аспекты исследования государственной социальной политики в сфере образования» определяются родовые свойства политики, анализируется специфика социальной политики, выявляются особенности взаимодействия социального и политического в образовании.

В первом параграфе «Свойства политики» отмечается, что политика относится к важнейшим сферам жизнедеятельности человеческого общества. Она формируется под влиянием самых различных факторов и, в свою очередь, оказывает воздействие на все области общественной жизни. Нет ни одной сферы, которая бы находилась вне поля ее влияния.

Этот факт нашел свое отражение в многочисленных учениях о политике от античности до современности, в которых рассматривались разные грани этого емкого явления. Автор полагает, различные интерпретации природы политики не исключают, а предполагают друг друга — политика обеспечивает важней-

шие формы управления социальным организмом и выступает наиболее активным фактором воздействия на всю общественную жизнь.

Особо в диссертации отмечается подход, согласно которому политика выступает важнейшим фактором общественного процесса в двух своих основных функциях: в качестве всеобщего организационного начала общества и его конкретной регулятивно-контрольной сферы, направляющей деятельность и отношения различных социальных субъектов.

Это означает, что политика пронизывает все общество, проявляется во всех связях и структурах, участвующих в процессе производства и воспроизведения общественной жизни. Ее целью выступает обеспечение взаимодействия и единства таких факторов, как государственное устройство, экономика, социальная структура и культура. Политика регулирует отношения между социальными общностями, образующими в совокупности определенный уклад коллективной жизни. Она отражает стремление субъектов и институтов сохранить или изменить свою общественную среду путем распоряжения разнообразными ресурсами. При этом само управление строится на основе политического влияния и переговоров, а также властных отношений.

Такому подходу отвечает и формула Д. Хелда, согласно которой политика представляет собой феномен всесообщей взаимосвязи (внутренней и внешней) социальных групп, институтов и обществ, тесно связанных со всеми центральными и частными сферами человеческой деятельности.

Наряду с выяснением сущности политики, ее свойств, значение имеет вопрос о ее роли в развитии общества, особенно на этапе модернизации. Известно, что социальные теории по-разному решают этот вопрос. Нередко имеет место игнорирование или абсолютизация значения политики в преобразовании общества. Например, полагают, что политика не является первичным фактором в этом процессе. Автор отмечает, что характер общества, его социальная структура, политическая система испытывают влияние экономики. Но в то же самое время политика и не вторична — она сама активно воздействует на общество, образует его управляющую систему.

Обычно выделяют две крупные, тесно связанные между собой области политики — внутреннюю и внешнюю. Однако в самих этих областях выявляются и более узкие сферы, и еще более конкретные ее разновидности. При этом все области политики взаимосвязаны и взаимообусловлены конкретно-исторической системой общественных интересов и отражают необходимость решения насущных проблем.

Политика имеет место, когда осуществляется установка на сближение и объединение общностей в рамках определенного отношения к государственной власти и системе политических ценностей. Но политика функционирует и тогда, когда реализуется ориентация на конфликт с целью разрушения отживших политических структур. В этом случае действие социальных групп мотивируется необходимостью создания новой целостности.

С ростом социальной дифференциации общества в разных областях его жизнедеятельности необходимым становится поиск путей обеспечения сбалансированности его развития. Поэтому на современном этапе наиболее актуально

достижение гражданского согласия, восстановление доверия к государственному аппарату, формирование широкой демократической коалиции, представляющей различные партии и политические движения, и т. д. Круг политически значимых вопросов постоянно меняется. К этому кругу вопросов ныне относятся и проблемы образования.

Демократическая политика в сфере образования предполагает не нивелирование интересов различных общественных групп, а их сочетание и согласование. В гармонизации новых общественных отношений в образовании и заключается важная функция социальной политики в этой сфере.

Во втором параграфе *«Онтология социальной политики»* отмечается, что актуализация различных социальных проблем неизбежно сопровождается дискуссиями по поводу выяснения сущности социальной политики. Поэтому до сих пор являются важными попытки анализа общих оснований самой социальной политики и ее отдельных дифференцированных направлений, каковым является и образование. Эти вопросы представляют теоретический интерес и имеют практическое общественное значение.

Что же собой представляет социальная политика? На сей счет существуют разные точки зрения. Если следовать логике М. Хайдеггера, то приоритет необходимо отдать заботе о человечности. Речь идет о сущности человеческого существования в мире, всеобщих условиях возможности существования. Забота является фундаментальнойнейшей структурой, которая приводит все способы существования человека к единству.

Другой смысл в понимание заботы вкладывает Мишель Фуко, согласно которому забота о самом себе является основой рационального поведения в любой форме активной жизни, стремящейся отвечать принципу духовной рациональности. «Забота о себе» ведет к самореализации, которая становится необходимой на фоне ошибки, дурных привычек, всякого рода деформаций.

Чем же является социальная политика — частным случаем заботы о себе, по М. Фуко, или заботой в метафизическом, хайдеггеровском смысле?

Автор отмечает, что социальная политика обладает многофункциональностью, комплексностью и особенностями. Она представляет собой подвижную и многообразную практику, поэтому существующие определения социальной политики сталкиваются с рядом сложностей.

Социальная политика часто отождествляется с социальным управлением. В этом смысле в ее определении фиксируется совокупность социальных целей и средств, имеющихся в распоряжении общества для разрешения социальной проблемы.

Социальная политика иногда рассматривается и как некая социальная стратегия, зависящая от избираемых приоритетов. Профсоюзы, например, могут вести активную наступательную политику, вовлекая в конфликт с работодателями наемных работников, а могут способствовать утверждению социального партнерства в обществе.

Социальная политика понимается и как политика в социальной сфере, под которой подразумеваются материальные условия внепроизводственной сферы

(жилища, услуги, медицину и здравоохранение, науку и образование, транспорт и торговлю, пенсионное обеспечение, социальную защиту и т. д.). Иногда к социальной политике относят условия труда и производственный быт человека.

Социальная политика рассматривается и как наука, и как специфическая практика. Не случайно поэтому живучи определения социальной политики как практической научно-хозяйственной дисциплины, которая описывает и объясняет средства и пути, ведущие социально-политическую деятельность государства к цели.

В диссертации отмечается существование разных школ исследований социальной политики и констатируется ее различное обоснование. По мнению автора, это объясняется тем, что по-разному понимается ее социальная и политическая суть. Хотя основной субъект социальной политики — государство, ее корни покоятся в гражданском обществе. Существование социальной политики как политического института демонстрирует свою автономность от политического фактора. Социальная политика институционализируется как выражение исторического социального компромисса между работодателями и наемными работниками, компромисса, который покоился на принуждении экономически господствующего класса.

Социальная политика современного государства внешне предстает, прежде всего, как его политическая деятельность и как политические отношения, возникающие между общественными классами по поводу условий их жизнедеятельности и воспроизводства. Но социальная политика может быть спроецирована и на социальную сферу и быть понята как социальная деятельность общественных субъектов по обустройству субстанциальных общественных отношений, как собственно социальные отношения между индивидами по поводу регулирования между собой материальных и духовных условий своего воспроизведения.

Поэтому социальная политика выступает как результат специфической общественной «констелляции» социального и политического в плоскости взаимодействия между государством и общественным индивидом, специфически — социально и политически — опосредованного отношения между ними. Результатом этого взаимодействия является то, что социальное предпослано политическому, но политическое активно влияет на социальное.

Поскольку в дифференцированном обществе государство является продуктом не только социальных противоречий между классами, но и компромисса между ними, то социальная политика может быть определена и как политика государства по созданию такой структуры отношений, которая адекватна господствующей социально-институциональной и нормативно-ценостной структуре общества, контролирующей материальные и духовные ресурсы его воспроизводства.

По мнению диссертанта, этот вывод вполне согласуется с подходом к социальной политике в концептуальной схеме Х. ЛампERTA, имеющей инструментальное измерение. Но это означает, что социальная политика — в то же время есть и политический инструмент, регулирующий социальное положение индивидов и групп в обществе, и выступает одновременно социальным средством

реализации институциализированных общественных норм, направленных на поддержание на должном уровне социальных прав и обязанностей всех участников отношений.

Всебий характер социальной политики не может не реализовываться через экономические механизмы. Но если экономическое обоснование социально-политических мероприятий является обязательным, то тогда и основные субъекты экономики являются субъектами социальной политики. Поэтому между социальной политикой и экономикой существует взаимосвязь: от уровня развития экономики и состояния социальных отношений в ней, прежде всего между трудом и капиталом, зависит социально-политическая деятельность государства. Это объясняется и исторически — роль рабочего движения была определяющей в институционализации социальной политики. Социально-трудовые отношения, реализованные в современных противоречивых комплексах норм и принципов, исторически стали структурообразующими в системе отношений, регулируемых социальной политикой.

В третьем параграфе *«Социальное и политическое в образовании»* рассматриваются социально-политические проблемы функционирования образования.

На основе анализа различных концепций делается вывод, что в конкретных социально-исторических условиях власть во многом через образование определяет специфическую форму социального порядка и обуславливает особенности его поддержания с помощью и политических средств, и особых процедур. Так, по М. Фуко, дисциплинарный порядок способствует, в том числе и через образование, принятию всеми членами общества тех норм и ценностей, которые лежат в основе господствующих социальных ролей и типичных моделей поведения различных индивидов и их групп. Рационализация технологий власти означает, что элементы непосредственного физического насилия и воздействия (политэкономия тела) все более устраняются в пользу других механизмов воздействия, подавления и господства, получающих все большее число идеологических обоснований.

В условиях демократии комплексное взаимодействие всей существующей совокупности общественных отношений с индивидами, социальными группами, классами описывается в современной литературе в основном в терминах социализации, функция которой состоит в том, чтобы обеспечить постоянное воспроизведение господствующего социального порядка, непрерывность функционирования и развития технологий осуществления власти на основе преемственности поколений.

Аксиомой является положение о том, что политическая социализация имеет разное содержание и направленность при различных политических режимах. Однако политическая социализация может иметь и различный характер для разных социальных слоев общества в условиях одного и того же политического режима, например — демократического.

Как часто отмечается, политическая социализация является инструментом общественного консенсуса. Но это всего лишь один из множества аспектов все-

го многообразия вопросов включения индивида в общественную ткань и политическую жизнь.

Необходимо в полной мере учитывать факторы, которые дестабилизируют политическую жизнь вообще и условия демократии в частности: системы образования в демократических обществах не препятствуют изучению других политических доктрин или систем правления. Контраргументы в ходе политического обсуждения проблем так же значимы, как и подчинение власть предержащим. Образовательный процесс является жизненно важным в условиях демократии: эффективные демократии представляют собой динамично развивающиеся формы правления, которые предполагают самостоятельное мышление граждан.

Но образование не только обеспечивает вертикальную связь поколений, но и придает горизонтальную устойчивость обществу, и это выражается в его текущей социально-политической стабильности.

Новейшая история российского общества демонстрирует, как у целых поколений происходит смена ценностей, как большие группы населения стремятся социализировать своих детей в новую экономическую и политическую систему. В этом находит свое проявление глубочайшая закономерность — когда общество не является стабильным, сложившаяся нормативно-ценностная структура общего механизма его воспроизведения на первых порах эту нестабильность усиливает. Существуют примеры, как образовательные учреждения приводили в движение целые страны. События 1968 года во Франции, ряде других стран, недавние события в Латвии и в той же Франции позволяют убедиться в той огромной роли, которую образование, школа и высшие учебные заведения играют в политической жизни.

Система образования, будучи автономной, в немалой степени не только навязывает мнения по тем или иным политическим вопросам, но и активно способствует выработке позиций и умения действовать на основе подсознательных схем организации мысли и действия в любой ситуации. На основе этих подсознательных схем, как считают многие исследователи, выстраиваются политические позиции, подобно тому как с помощью грамматики строятся языковые фразы. На одной и той же совокупности подсознательных схем можно утверждать различные, и даже противоположные, политические позиции и мнения. Это находит свое выражение и в специфических социальных словарях у детей — выходцев из различных классов и социальных групп, и в соответствующих моделях поведения.

В целом взаимодействие политического и социального, осуществляющееся на уровне различных образовательных учреждений, способствует воспроизведению социальной структуры общества, его политических отношений. За процессами диверсификации системы образования скрываются реальные процессы социальной и политической дифференциации общества. Поэтому стержнем взаимодействия социального и политического в образовании в современных условиях выступают вопросы равных возможностей в обеспечении доступности образования, т. е. реальная возможность его получения независимо от этнических или религиозных корней, гендерной принадлежности или физических недостатков. Это свидетель-

ствует об уровне развития политических свобод в обществе. За образовательными процессами и дидактическими системами скрывается политическая формула функционирования системы образования: образованные граждане в большей мере способны развивать демократические принципы и формы правления, чем необразованные; диверсификация образовательных программ в условиях демократии должна быть нацелена на развитие школьного самоуправления, закрепление норм, ценностей и элементов демократического процесса и политического участия.

**Вторая глава** называется «*Образование как дифференцированное направление государственной социальной политики*». Автор полагает, что характеристика образования в качестве дифференциированного направления социальной политики вполне уместна и оправдана, ибо современное образование предстает результатом исторически длительной социальной эволюции общества. Поскольку в этой сфере находит свое выражение взаимодействие различных детерминант между собой и с другими явлениями общественной жизни, ее влияние на общественную динамику требует особого — социально-политического — освещения.

В первом параграфе «*Институционализация социальной политики в сфере образования*» отмечается, что проблемы образования как средства формирования личности оказались в центре внимания мыслителей в эпоху Просвещения, которые, продолжая гуманистические традиции Возрождения, размышляли над способами трансформирования общества согласно законам разума, реализации «естественных», природенных прав человека путем просвещения народа. К. А. Гельвеций главным условием успешного воспитания считал согласие интересов народа и власти, из которого вытекала его идея об общественном воспитании.

Но позднее акценты в понимании социального значения образования стали смещаться.

В диссертации обосновывается положение о том, что образование в качестве дифференциированного направления государственной социальной политики начинает формироваться в период развития капиталистических отношений. Подъем массового образования является одним из следствий развития капитализма, требующего квалифицированной и дисциплинированной рабочей силы, которая уже не может быть адекватно социализирована традиционными институтами семьи и церкви. Но система массового образования капиталистического общества не только поставляет квалифицированных и совершенных рабочих, но и участвует в институционализации фактического неравенства и социально-го разделения рабочей силы. В системе массового образования это неравенство поконится на качестве и достижениях в труде и учебе, а не на принуждении.

Производственные отношения модифицируются в известные отношения по поводу собственности на блага образования, их распределение и потребление. Вследствие этого происходит институционализация объективных социальных звеньев обмена и обращения этих благ. Посредством образования происходит моделирование общественных отношений.

По мере развития общества образование адаптируется к сложившейся институциональной структуре и ситуации. Социализация каждой личности осу-

ществляется посредством той системы образования, которая укоренилась в обществе, существует в нем. Но и современное общество неоднородно, в нем идут процессы социальной дифференциации. Каждый социальный слой, класс, каждая социальная группа и каждая нация имеют свое представление о содержании образования. Как свидетельствует современная практика функционирования образования, когда заходит речь об определении содержания конкретных учебных курсов и образовательных программ, сразу же возникают социально-политические, научные, религиозные и прочие разногласия по поводу образования. Поэтому и сегодня необходимость государственного регулирования системой образования, выработки определенной социальной политики в этой сфере приобретает достаточно отчетливый и конкретный общественный смысл.

Каковы же основные направления политики в области образования в современном мире? Среди них необходимо выделить следующие: а) приоритетность образования; б) ликвидация неграмотности подобно тому, как это было осуществлено в годы советской власти; в) преодоление безграмотности; г) обеспечение его качества. С этой целью реализуется, например, Болонский процесс в европейских странах и осуществляется модернизация отечественного образования. Все это означает, что экстенсивный путь развития образования в наиболее развитых странах мира исчерпал себя. С целью строительства «общества знания» осуществляется глобализация образования, которая предполагает решение проблемы сопоставимости систем образования разных стран.

Во втором параграфе «Образовательная политика» автор опирается на положение Парсонса, что образование — важная универсалия общества, обеспечивающая интернализацию мотивационных структур индивидов, ориентируя их социальные действия и определяя социокультурное новаторство в контексте социального порядка. Кроме того, автор полагает, что при решении вопроса об общественных целях образования необходимо учитывать социальную форму его существования и институциональный контекст.

Данное положение включает в себя учет и тех функций, которые были сформулированы еще во времена Дюркгейма. Благодаря этим функциям система образования обнаруживает объективные и устойчивые функциональные взаимосвязи не только с социальной структурой, но и с другими разнообразными общественными подсистемами. Поэтому для целостной характеристики социальной политики в сфере образования наряду с этими функциями необходимо выделить и его задачи в отношении экономической и политической подсистем общества, а также культуры. Ныне особую актуальность для отечественной системы образования приобретает решение социально-экономических задач (качество образования, рынок труда, знание как производительная сила общества и т. д.).

Развитие образования органически связано с духовным и практическим овладением мира. Это породило известные институциональные отношения, которые закрепляют и упорядочивают социальные взаимоотношения внутри самого образования, между ним и обществом. Появились социальные нормы и правила, регулирующие эти взаимоотношения; процедуры, их закрепляющие, и

санкции, устанавливающие дифференцированность их применения в разных образовательных ситуациях; соответствующая статусно-ролевая система.

Институционализация образования тесно переплетается с процессами развития других социальных институтов (семьи и собственности, государства и права, и т. д.) и имеет прочную экономическую основу. Тогда и в той мере, когда и в какой обществе начинает производить прибавочный продукт, появляется возможность для существования и функционирования особого слоя людей, которые занимаются образованием профессионально и переводят его в режим развитой социальной технологии. Образование обретает необходимые внутренние и внешние предпосылки для своего расширенного воспроизведения в обществе, обретая институциональную завершенность.

Институциональный образовательный комплекс дифференцируется по типам явного действия, ролей и коллективов, хотя и не в однозначном соответствии с ними. Осуществление образовательной деятельности институционализируется и в категориях профессиональных ролей, что порождает особую связь с политическим комплексом. Поэтому наряду с другими элементами социальной политики в сфере образования в ее структуру непременно проецируются и властино-политические отношения. Независимо от того, являются ли функции образовательных организаций преимущественно образовательными, или нет, системы командования и подчинения в них должны быть классифицированы как продолжение политических функций.

Если в доиндустриальном обществе образование служило главной цели — дифференциации сил, осуществляющих подготовку людей к жизни и к частному положению в обществе, то в условиях индустриального общества образование рационализируется. Рациональное образование нацелено, по мнению Вебера, на «типа специалиста», в отличие от старого типа «культивированного индивида».

Поэтому в орбиту социальной политики в сфере образования непременно входят институциональные системы обучающих воздействий и влияют на содержание образования, раскрываемое в учебных планах, программах и учебниках; реализуются соответствующими методами и средствами обучения в определенных социальных и организационных формах.

Следовательно, в качестве отдельного направления политики в сфере образования необходимо выделить образовательную политику, нацеленную на собственно процесс овладения дидактическими закономерностями, их использования и совершенствования. По мнению автора, на это обстоятельство требуется обратить внимание, ибо в практике и теории образования термин «образовательная политика» используется часто как синоним понятию «социальная политика в сфере образования».

Для выделения образовательной политики в качестве отдельного направления социальной политики в сфере образования имеются объективные основания: процесс обучения испытывает влияние многих факторов: внепедагогических (например, общественные условия) и внутрипедагогических (например, состав класса, своеобразие учебного материала и т. д.). Существуют многообразные зависимости (например, обучения от социального заказа и обществен-

ных условий; эффективности обучения от активности учащихся, от их целенаправленного формирования отношения к учению, и другие), объективный характер которых выявляет наиболее очевидный пласт в социальной политике в сфере образования — собственно образовательную политику. Ее дидактическое ядро отражает потребности дальнейшего развития и углубления теории содержания образования: критерии и стандартов, методов и методик, новых организационных форм обучения; выявления путей дифференциации обучения и поиск эффективных способов повышения образовательной, воспитательной и развивающей функций обучения; решение проблем и непрерывного образования и др.

Поэтому, по мнению автора, образовательная политика является частью социальной политики в сфере образования. Целью и задачами образовательной политики является выявление различных закономерностей и тенденций образовательного процесса: практики и теории обучения; состава, функций и структуры научного обоснования обучения; состава и уровней рассмотрения содержания образования; взаимосвязей обучения и развития, методов обучения и т. д. Это ядро образовательной политики развивается исторически и в каждой стране приобретает особенный вид.

*Третий параграф называется «Артикуляция и структура государственной социальной политики в сфере образования».* В нем структура государственной социальной политики в сфере образования представлена следующим образом: цели образования, его социальные функции и задачи в социальном и институциональном контекстах, собственно образовательная политика, экономические механизмы и инструменты ее реализации, политические отношения. К ним необходимо причислить и специфические методы реализации государством социальной политики.

Таким образом, государственная социальная политика в сфере образования является многоуровневой и многоаспектной динамической системой политического регулирования образования, в которой отражаются многочисленные общественные институции и параметры образования, определяющие процесс функционирования и развития этой сферы.

На политику в сфере образования реально влияет и диверсификация самих образовательных структур, выражаясь в дифференциации образовательных учреждений, программ и услуг и приобретающая системный характер.

В российской литературе в широком смысле социальную политику определяют как интеграцию механизмов и способов, посредством которых исполнительная власть, центральное и региональные правительства, органы местной власти влияют на жизнь населения, стремятся способствовать социальному равновесию и стабильности. В узком же смысле социальная политика сводится к контексту социального администрирования и относится к институциализированному комплексу мер, предоставляемых социальным государством населению в аспектах занятости и социальной защиты, здравоохранения и образования<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Социальная политика и социальная работа в изменяющейся России. М., 2002. С. 16.

Автор полагает, что при анализе инструментов этого администрирования в сфере образования специфичные условия воспроизведения образования часто выпадают из рассмотрения. Между тем социальные издержки на образование входят в условия воспроизведения физической и интеллектуальной рабочей силы и влияют на общественно-политическую жизнедеятельность.

Чтобы корректно решить эту проблему, по мнению автора, в анализе состояния и перспектив функционирования отечественного образования в концептуальном плане необходимо использовать понятие «артикуляция политики»: политика артикулируется и артикулирует.

Так, Доминик Коля, рассматривая проблему артикуляции политики, вводит категорию «способы артикуляции», подразумевая под ними способы разрушения, способы производства и способы коммуникации. На взгляд докторанта, главный из них, отвечающий цели исследования, — концепт способа производства. Его основой выступает прежде всего взаимодействие экономики и политики в контексте воспроизведения образования. В качестве его важнейших звеньев автор выделяет производство, распределение и потребление образовательных благ.

По мнению автора, распределение образовательных благ одновременно является и способом их предоставления, и моментом их производства. В этом отношении подчеркивается определение социальной политики Вагнера, который под ней вообще понимал ту политику государства, которая стремится бороться средствами законодательства с неустройствами в области процесса распределения.

В докторантуре отмечается, что теоретически и практически проблему распределения пытаются решить с помощью теоремы Р. Коуза, в которой независимость влияний в распределении прав собственности на аллокацию ресурсов, т. е. на их рациональное размещение, и структуру производства выставляется в качестве исходного постулата. Условием теоремы выдвигаются четкая спецификация прав собственности и нулевые трансакционные издержки.

Трансакционные издержки связывают с трением в самой экономической системе (О. Уильямсон, Я. Корнан). А согласно К. Эрроу, трансакционные издержки — это издержки, связанные с поддержанием экономики на ходу, преодолением неизбежных противоречий, создаваемых в результате социально-экономических взаимодействий. Речь идет о критерии социально-экономической эффективности распределения собственности.

Но не до конца определенным является смысл трансакционных издержек применительно к образованию. Занятые в сфере образования не образуют собственного фонда жизненных средств, который обеспечивал бы их существование и функционирование в качестве работников этого сектора. Этот фонд создается в материальном производстве и, являясь частью продукта этого производства, расходуется в виде издержек по трансакциям.

Если издержки по трансакциям обменивать на часть стоимости продукта материального производства, их влияние на аллокацию ресурсов объясняется с позиций закона стоимости. В этом случае и затраты образовательной деятель-

ности, как и образовательное развитие человека, формирование его способностей, замыкаются на производство прибыли.

Но в политической сфере «стремление к частной выгоде индивидуальных участников практически всегда проклиналось философами-этиками многих оттенков как “ зло ”. Кажется, что никто из них внимательно не рассмотрел неявное допущение, что индивид должен каким-то образом “ переключать ” свои психологические и этические “ установки ”, когда он “ переходит ” из частного сектора в общественный, и наоборот » (Дж. Бьюкенен, Г. Таллок).

Поэтому в современных условиях «новый институционализм отказывается от модели равновесия Вальраса — Эрроу — Дебре (равновесие по Парето) как единственно верной модели и принимает допущения, предложенные теорией игр: допускается существование множества точек равновесия, не обязательно совпадающих с точками оптимума, по Парето; равновесия может не существовать вообще<sup>9</sup>. С этой точки зрения частным случаем решения проблемы является концепция распределаемого излишка М. Алле, который полагает, что потенциально высвобождаемый труд является потенциальным излишком и служит критерием эффективности экономики. Оптимум при распределении имеющегося излишка достигается, согласно М. Алле, лишь тогда, когда улучшение благосостояния одних приводит к улучшению положения всех.

Автор отмечает, что принятие соответствующей модели распределения образовательных благ влияет и на их производство, и на их потребление, т. е. на весь способ производства образования. Это не только в высшей степени политический акт со стороны государства, зависящий от расстановки политических сил в обществе и в парламенте, но и результат концентрированного выражения реального взаимодействия экономики и политики в существе способа артикуляции социальной политики в сфере образования.

**Третья глава «Институциональные параметры российского образования в ходе модернизации»** посвящена вопросам политики модернизации образования в современной России, финансовым аспектам ее артикуляции и социально-политическим механизмам обеспечения качества образования.

В первом параграфе «Предпосылки, векторы и механизм государственной политики модернизации образования в современной России» отмечается отсутствие единого методологического подхода, позволяющего проследить закономерности изменений под влиянием изменяющихся общественных условий. В этом смысле важным является подход К. Поланьи, который показал неоднозначность влияния рыночных механизмов на общество, негативное влияние на социальную составляющую. Данные закономерности имеют место в современный период и в нашей стране.

Потребность в модернизации системы образования связана прежде всего с социально-экономическими причинами (рынок, глобализация, вступление в ВТО и т. д.). Отмечается, что активная роль принадлежит и политике. Переход

<sup>9</sup> Гуманитарные технологии и политический процесс в России: Сборник статей. СПб., 2001. С. 13.

России к рыночным преобразованиям привел к институциональным изменениям в системе образования — в условиях рыночной экономики советская модель образовательной политики не может осуществляться как прежде.

Возникает рыночный механизм согласования различных интересов в образовании, финансово-экономическая сторона которого имеет большое значение. Этот механизм зависит не только от господствующих производственных отношений, но и определяется структурой власти. Поэтому важно разработать действенные социально-политические инструменты защиты экономических интересов отечественного образования, всего населения.

В диссертации отмечаются ключевые моменты осуществляемого реформирования общего образования: переход на десятилетнее общее образование, а затем — на двухлетнее полное (среднее) образование (11–12-й классы); использование единого государственного экзамена (ЕГЭ); институционализация новых механизмов финансирования образования: «образовательные кредиты» («государственные возвратные кредиты», «возвратные государственные субсидии на получение высшего образования»); введение государственных именных финансовых обязательств (ГИФО) и т. д.

В связи с этим в работе обсуждаются институциональные проблемы модернизации отечественного образования.

Автор полагает, в политике модернизации существуют серьезные противоречия: потерялись начальное и среднее профессиональное образование, система повышения квалификации. Это ведет к потере целостности российской системы образования. Среднее образование в России ныне вовсе не является обязательным, что означает отступление от достигнутых прав и свобод человека, тогда как в США обязательный минимум образования составляет 12 лет. В российском обществе постоянно увеличивается удельный вес лиц, которые никогда не будут иметь среднее образование и идут в экономику. И это не связано со способностями самого человека. На фоне обсуждения возможности равенства в образовании посредством внедряемых процедур не заметили того, что значительная доля подрастающего поколения уже находится в заведомо неравных социально-экономических условиях.

Что же касается модернизации высшего профессионального образования, то эта стратегия реализуется в контексте Болонского процесса, основными критериями которого, как известно, являются: модульный принцип обучения; внедрение системы кредитов по типу ECTS; принятие системы сопоставимых степеней и системы, основанной на двух циклах (бакалавриат и магистратура); действие мобильности и европейскому сотрудничеству в обеспечении качества образования; обеспечение сопоставимости образовательных программ межинституциональному сотрудничеству; разработка совместных программ обучения, практической подготовки и проведения исследований.

В диссертации анализируются причины и сущность образовательных реформ в духе Болонского процесса, дается его хронология.

В связи с обсуждением этих вопросов отмечаются институциональные противоречия системы высшего профессионального образования. Например,

увеличение времени на самостоятельную работу студентов без изменения процедура планирования в университетах может привести к сокращению профессорско-преподавательского состава, что в условиях «утечки мозгов и знаний» негативно отражается на возрастной и качественной структуре научного потенциала. Эта тенденция сокращения численности лиц, занятых в научной сфере, сохранится и в дальнейшем.

Диссертант отмечает и отсутствие механизма экономического стимулирования отечественных вузов для ведения кредитной системы — современная политика в этом аспекте больше направлена на экономическую «классификацию» высших учебных заведений, чтобы осуществлять политику перераспределения средств, которых явно не хватает.

Введение кредитной системы должно также сочетаться и с развитием мобильности. Но в Российской Федерации действуют совершенно иные закономерности экономической, трудовой и профессиональной мобильности. Поэтому отечественная система образования и в этом плане проигрывает.

Сдерживающим фактором является слабый уровень информационной базы отечественного образования, которая влияет на формирование состояния его технологической зависимости, что обеспечивает приоритет, превосходство экспортёра образовательных технологий в качественных показателях его интеллектуального и материального развития.

Автор отмечает, что модернизация высшего образования явно подчинена механизму обращения капитала — слишком очевидны существующие аналогии кредитов (условных, или зачетных, единиц) с накопительной денежной системой. В основе реформ лежит не механизм обращения способностей, а обращение денежных средств. Модернизация образования изначально теряет принцип «природной специфичности» этого явления, его системный характер, что усиливает конфликтные механизмы его дальнейшего воспроизведения.

Во втором параграфе *«Финансовые аспекты артикуляции политики модернизации образования»* отмечается, что в настоящее время в качестве перспективы реформирования механизма государственного финансирования отечественного образования рассматривается введение государственных именных финансовых обязательств (ГИФО), которые будут выдаваться выпускникам школ по итогам единого государственного экзамена (ЕГЭ). ГИФО должно гарантировать оплату государством обучения в любом образовательном учреждении в пределах определенной суммы, размер которой зависит от результатов сдачи ЕГЭ.

В диссертации приводятся аргументы сторонников ГИФО, которые полагают, что эта система позволяет максимально широко реализовать право человека на свободный выбор учебного заведения, а учебное заведение приобретает стимул бороться за лучших учащихся. Как полагает Я. Кузьминов, норматив ГИФО может стать «твердым ядром» системы финансирования, которую можно будет легко модифицировать, дополнить, в случае если государству потребуется скорректировать свою образовательную политику в соответствии с изменившимися стратегическими и социальными приоритетами. Так возникнут условия для конкуренции самих учебных заведений, которая приведет к повы-

шению качества профессиональных знаний и большей ориентации на потребности рынка труда.

Альтернативами введению механизма ГИФО некоторые авторы считают совершенствование механизма размещения государственного заказа на подготовку специалистов по разным специальностям и введение образовательного кредита, которые, по мнению автора, не могут решить социальных и экономических проблем образования.

В работе отмечается мировая тенденция уменьшения государственной поддержки образования, которая ведет к увеличению затрат на обучение со стороны домохозяйств. Однако в некоторых странах государство по-прежнему играет ведущую роль в обеспечении доступности образования и применяет политику отсроченного платежа как способ урегулирования противоречия между обязанностями студентов вкладывать средства в получение высшего образования и их неспособностью сделать это во время учебы. Существуют и иные модели финансовой поддержки малоимущих слоев населения.

В диссертации отмечается, что в России нуждается в изменении существующая система распределения стипендий. Необходим и переход к системе адресной дифференцированной поддержки учащихся и студентов из низкодоходных семей и отдаленных территорий.

Трансформация механизмов реализации конституционных гарантий в области отечественного образования должна сочетаться с созданием экономических условий, позволяющих гражданам за счет своих доходов обеспечивать потребление благ высшего профессионального образования сверх государственных гарантий, чему, как полагают, будет содействовать введение институтов образовательного кредита и расширение налоговых льгот для граждан, расходующих средства на оплату своего обучения или получения образования членами своей семьи.

При обосновании политики и механизма финансирования высшей школы необходимо учитывать и международный опыт финансирования высшего образования.

В литературе отмечаются наиболее распространенные зарубежные системы финансирования вузов: договорное и/или при помощи буферных организаций; «по затратам» или «по результатам»; чилийская модель. Отмечаются сфера их распространения, достоинства и недостатки. Анализ показывает, что договорное финансирование способствует высокой степени контроля правительства за системой высшего образования в целом и за отдельными вузами. Гораздо меньше стран используют финансирование «по затратам». Очень мало стран используют подход «по результатам», хотя сохранение принципа «по результатам» в сочетании с децентрализованным финансированием способно дать наилучшие результаты. Но это требует соответствующего уровня развития рыночных отношений. Через студентов финансируются только вузы Чили.

Во многих странах выбор модели и реформа финансирования высшего образования происходили в два этапа: сначала учебным заведениям была предоставлена большая автономия в вопросах приема, привлечения средств из негосу-

дарственных источников, а также управления материальными и финансовыми ресурсами, персоналом. Затем в зависимости от результатов разрабатывался и внедрялся подходящий механизм финансирования. При этом модель финансирования определяла успех модели управления, а стало быть, и экономико-политических задач социальной политики (В. П. Николаев, Я. М. Дутевич). Этот анализ свидетельствует, что рыночный подход практически не срабатывает во многих странах, где не развит или деформирован рынок труда и студенты не видят прямых выгод от инвестирования средств в образование. Следовательно, такой подход не является полной альтернативой государственному финансированию и его скорее нужно рассматривать как вспомогательный.

В третьем параграфе *«Социально-политические механизмы обеспечения качества образования»* отмечается, что образовательные учреждения функционируют не просто в экономико-нормативной среде, влияющей во многом на их жизнедеятельность, но в определенных общественно-политических условиях. Только на основе конкретных процедур, например парламентских, государство принимает решения политического характера относительно увеличения сроков образования, расширения автономии образовательных учреждений, применения различных методов по использованию общественных фондов и т. д. Поэтому ключ к модернизации системы образования — эффективное политическое окружение.

Автор полагает, нельзя решение насущных вопросов образования сводить лишь к радикальной реформе его организационно-экономических механизмов. Необходимо развитие соответствующих социально-политических механизмов, в том числе и для обеспечения качества образования.

Отмечается, что оценка качества образования подразумевает прежде всего социальную формулу модернизации общества и образования. Но это предусматривает и новый механизм обеспечения качества образования на основе конкуренции различных университетских образовательных стандартов, оценки достижения стандартов независимыми ассоциациями и организациями, наличия автономии образовательных учреждений и развитой системы внутренней и внешней оценки. В конечном итоге оценка качества образования характеризует не только качество знаний обучаемых, но и качество социальных отношений и политических инструментов их регулирования, сформированных как внутри системы образования, так и за ее пределами.

По мнению автора, необходимо развивать политico-институциональную инфраструктуру функционирования новой системы оценки качества, стержнем которой должен быть, как свидетельствует передовой зарубежный опыт, механизм социального партнерства. К социальным партнерам в сфере образования можно отнести работников сферы образования, учащихся и их родителей, домохозяйства, институты рынка труда и экономики, органы государственной власти и местного самоуправления, гражданские ассоциации и общественные организации.

Автор соглашается с тем, что государство — это партнер особого рода, оно может выступать катализатором перемен в социально-экономической жизни,

финансово и институционально поддерживать общественные инициативы. Государство создает законодательные и нормативные условия для реализации инноваций в сфере образования, формирует целевые программы развития социальной сферы и объединяет для их реализации различные ресурсы, используя при этом различные организационные и финансовые механизмы. Но необходимо и включение местного самоуправления, гражданских ассоциаций, общественных организаций в механизм социального партнерства и обеспечение их развития. Это является значимым элементом, способствующим моделированию, модификации, апробации и установлению новых социально значимых форм и явлений в сфере образования.

В диссертации приводится описание и анализ практики реализации социального партнерства в некоторых зарубежных системах образования. Особое значение, по мнению автора, имеет пример реализации принципа социального партнерства в Великобритании. Суть этого механизма — в развитии условий для информирования широких кругов общественности (принцип транспарентности) и привлечения общественности к управлению — школьные управляющие советы.

Отмечается, что в формировании механизма социального партнерства в сфере высшего профессионального образования значительную роль должны играть независимые ассоциации оценки качества высшего образования. Их задача — содействие формированию цивилизованных норм профессиональной этики в вузовской среде, помочь в адаптации образовательных программ к потребностям и тенденциям рынков труда.

В диссертации анализируется европейский опыт функционирования независимых ассоциаций обеспечения качества. Отмечается, что они — это институты гражданского общества, формирующие оптимальные способы взаимодействия интересов общества, вузов, студентов, работодателей, профессиональных сообществ и государства по различным направлениям. Принципы их деятельности: прозрачность; отсутствие коммерческих целей; формирование и взаимодействие сетей профессиональных сообществ; интеграция вузов в единое образовательное пространство за счет добровольного объединения в ассоциациях; влияние результатов обследований, проводимых независимыми ассоциациями, на формирование общеевропейской политики в области обеспечения качества; ориентация образования на потребности рынка труда за счет участия в процедурах аккредитации представителей работодателей; усиление ступеней высшего образования; гибкость независимой внешней оценки качества образовательных программ в целом и по отдельным блокам дисциплин, совершенствование методик внутренней оценки.

Автор полагает, что особенно актуален для России опыт Германии, имеющей похожую структуру высшего образования (бинарная структура образования, сочетающая моноцикл и двухступенчатую подготовку; разделение вузов на классические университеты и специализированные вузы).

В диссертации делаются некоторые выводы. Так, существование независимых механизмов внешней оценки качества образования способствует форми-

рованию инструментов согласования с социальными субъектами в сфере образования инициатив и норм, направленных на развитие принципа социального партнерства в сфере образования. Внедрение систем оценки качества образования основывается на реализации социального партнерства и, в свою очередь, является доминантой интеграции и стержнем реформ. Основной предпосылкой эффективного социального партнерства является наличие у партнеров мотивации к взаимодействию с образованием, которое формируется на государственном, региональном уровнях и на уровне образовательных учреждений.

Автор полагает, что становление системы управления качеством образования в нашей стране идет иначе, чем за рубежом. Это связано с переходом к рынку, который можно рассматривать как второй этап становления оценки качества отечественной образовательной системы. Его проявлением стало возникновение коммерческих вузов и потребность в их аккредитации как механизме социального управления сферой образования. Автор согласен с существующим мнением, что, несмотря на принципиальное решение многих методических вопросов, процесс внедрения формализованных процедур внутренней оценки идет медленно — вузы еще недостаточно мотивированы, чтобы создавать системы внутренней оценки качества высшего образования.

В четвертой главе «Методы реализации государственной социальной политики и стратегия модернизации управления образованием» отмечается, что в задачи политической науки входит также и объяснение политических процессов, возникающих в системе социальных отношений в зависимости от совместного действия политических, экономических и иных факторов, обоснование политических закономерностей развития этих явлений и прогнозирования, программирования и проектирования их будущего.

В первом параграфе «Программно-целевой подход в государственном управлении отечественным образованием» отмечается, что ключом к объяснению механизмов и способов политического управления неполитическими процессами выступают закономерности воспроизведения и развития отношений власти.

Это обусловлено тем, что административно-политическое управление выступает функцией власти. Как функция власти оно реализует отношения государства и подчинения. Власть осуществляется в рамках определенной политической системы, содержит в себе ее основные черты. В ней воплощается взаимодействие конкретных социальных субъектов и политических сил; организация власти опирается на закрепление в той или иной форме политического авторитета. Она использует различные формы социально-политического воздействия; результаты взаимодействия всегда имеют политический смысл, т. е. оказывают влияние на политические процессы в обществе. Поэтому, чтобы решать социальные проблемы с помощью конкретных политических отношений, важно понимать, какая взаимосвязь существует между социальными потребностями и интересами, политическими целями и практическими действиями социальных субъектов, и с помощью каких политических институтов эта взаимо-

связь реализуется. Структура властных отношений в обществе оказывает существенное влияние на логику принятия политических решений.

В диссертации отмечается, что в системе государственно-административного управления используются программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу и программы по решению актуальных народнохозяйственных проблем. Программа социально-экономического развития рассматривается в качестве системы целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством путей и средств их достижения. В ней отражаются различные виды политики, в том числе и социальная политика, которая касается вопросов государственного регулирования социальных процессов (демографической ситуации, трудовых отношений, занятости и миграции, социальной поддержки населения, пенсионной системы, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, культуры и т. д.).

В качестве значительного в системе государственных приоритетов выдвинута государственная поддержка образования, ибо эта отрасль непосредственно участвует в формировании предпосылок экономического роста.

Основу программно-целевого подхода в социальной политике составляют федеральные целевые программы, которые разрабатываются по решению Правительства Российской Федерации. Так, действовала федеральная целевая программа, которая именуется как «Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 годы».

В диссертации на основе описания паспорта этой Программыдается ее характеристика.

Отмечается наличие критического анализа концепции Федеральной целевой программы развития образования, существующего в литературе. Приводятся просчеты Программы методического характера и касающиеся механизма ее реализации.

Так, в Программе подразумевается осуществление прогноза развития рынка труда. Этот поисковый прогноз основывается на показателях демографического и экономического развития регионов и страны. Но данный вид прогноза не находит своего дополнения в нормативном прогнозировании. Безусловно, в Федеральной программе и концепции модернизации образования имеют место нормативные разработки, директивное установление мероприятий по реализации определенных норм. Но, в отличие от них, нормативный прогноз подразумевает стохастическое описание возможных, альтернативных путей достижения этих норм.

Что же касается механизма реализации Программы, то, по мнению автора, в ней ничего не говорится о социально-политической базе развития.

Безусловно, существуют в тексте формальные ссылки на взаимодействие органов управления образованием разных уровней между собой и предпринимательством. В перечне мероприятий говорится об общественном участии в сфере образования, но само управление образованием в большей мере характеризуется как государственно-общественное. Не излагается конкретный меха-

низм, направленный на развитие социально-политической активности учительства и профессорско-преподавательского состава, семей и домохозяйств, всех заинтересованных субъектов в сфере образования. При всей масштабности Программы ее мероприятия слишком медленно решают проблемы образования и существенно не улучшают положение основной массы работников образования. Поэтому для большинства из них выполнение мероприятий Программы не стало актуальной задачей. Это не позволило создать необходимую массовую поддержку проводимой модернизации системы образования, сделать ее цели понятными и разделяемыми большинством образовательного сообщества и общества в целом.

Поскольку основной акцент делается на организационно-экономические мероприятия, то Программа имеет сугубо ведомственный характер, нет в ней и механизма политической оценки ее эффективности.

*Второй параграф* называется «*Приоритетный национальный проект «Образование»*». По мнению диссертанта, сбои при обосновании Федеральной программы развития образования на 2006–2010 годы проявились прежде всего в разработке механизма обеспечения согласования государственных интересов с интересами населения и бизнеса в сфере образования. Это объясняется тем, что в основе разработки программ лежит чрезмерно централизованная модель отношений между институтами государственной власти и населением.

Между тем существует прямая связь между образованием и ценностями демократического общества: в таком обществе содержание и практика образования отражают, поддерживают и развивают нормы демократического управления.

По мнению диссертанта, потребность изменения практической методологии в разработке проектов и программ в сфере образования требует перехода от преобладающего в административном управлении социальной сферой принципа государственного патернализма к реализации принципа социального участия и партнерства, который предполагает наличие взаимных ожиданий, обязательств и равноправное участие заинтересованных субъектов в решении насущных проблем. При этом повышение ответственности одного из субъектов взаимодействия в системе социально-образовательных отношений должно быть обеспечено встречным изменением ответственности других субъектов, чтобы не было асимметричной модели отношений, приводящей порой к социальным и политическим конфликтам.

В диссертации рассмотрены некоторые особенности социального проектирования и делается анализ приоритетного национального проекта «Образование» (ПНПО).

Отмечается, что специфика любого социального проекта состоит в особенности конструирования его социальной структуры, в которой на первый план выходит взаимодействие между ее различными элементами. Это взаимодействие носит преимущественно опосредованный характер. Посредники этого взаимодействия имеют в основном нематериальный характер (нормы, ценности, символические системы и т. д.). Дистанцированное взаимодействие в соци-

альной структуре осуществляется методом представительства, опосредованного системой общественных отношений. Поэтому социальный проект должен предусматривать не только и не столько непосредственное, физическое взаимодействие между элементами проектируемой системы, но взаимодействие опосредованное, качественное.

Далее в диссертации раскрываются назначение и основные задачи приоритетного национального проекта «Образование», процесс выдвижения и принятия которого, по мнению автора, с точки зрения процедуры выглядит более демократичным, нежели разработка Федеральной программы развития образования на 2006–2010 годы. Работа по обсуждению процедур реализации этого проекта осуществлялась достаточно открыто, с привлечением профессионального сообщества, заинтересованных гражданских институтов и использованием информационных технологий.

Тем не менее автор полагает, что при разработке аспектов ПНПО возникли разного рода серьезные проблемы реализации практической методологии, препятствующие повышению их эффективности. Это связано с уровнем осмысливания данного метода социально-политического управления (его сущности, возможностей, границ применения и т. д.).

Автор считает, что такие вопросы, как, например, стратегия развития системы образования, обеспечение основных социальных гарантит в этой сфере населению, формирование соответствующей основным потребностям образовательной инфраструктуры в местах проживания населения, — все это и есть главный объект проектирования. Эти вопросы должны быть под постоянным контролем не только структур власти и соответствующих проектных служб, но и институтов гражданского общества. Кроме того, по своему определению социальный проект должен обладать новым механизмом, новыми средствами регулирования общественных отношений. Применительно к социально-политическим проектам в образовании данное обстоятельство означает необходимость учета важного условия — политической составляющей, разработки политических образов, механизмов регулирования общественных отношений в этой сфере. По аналогии с Общественной палатой примером этого механизма мог бы стать Общественный совет по проблемам образования, но не при Министерстве образования и науки, а при Президенте РФ.

Одна из самых явных проблем приоритетного национального проекта «Образование» — доминирование нормативного подхода к определению целей, задач и мероприятий проекта: «разветвление» целей, отсутствие иерархии задач. Безусловно, появлению проекта способствовало наличие серьезных социальных проблем в сфере образования, потребность в системных изменениях, но конкретное содержание проекта чаще всего формировалось на основе представлений тех или иных носителей власти. А представителям власти ныне выгодна «оптимизация» численности работающих на различных ступенях общего и профессионального образования. Тем самым не решается политическая задача проекта — создание прочной социальной базы проводимой модернизации системы отечественного образования среди профессионального сообщества и

населения. Это находит свое выражение в самом широком спектре мнений по поводу участия России в Болонском процессе.

В работе отмечается, что часто забывают, что формулирование целей — это продукт согласования интересов заинтересованных социальных субъектов, который предполагает вполне определенные сроки и конкретные конвенции. Цели должны предстать как социально-политические определения, фактически отражающие потребности отдельных людей, социальных (профессиональных) групп для принятия социальных обязательств и активного участия в социальных процессах. Цели как социально-политические определения должны быть конкретизированы в соответствующем ресурсном обеспечении, показателях и нормативах. Поэтому процедура разработки приоритетных проектов должна быть направлена и на упрочение обратной связи с теми, ради кого собственно проект и разрабатывается.

Автор отмечает, что необходимо совершенствовать и всю систему социальных норм и нормативов. Чтобы придать нормативной базе проектирования в сфере образования большую гибкость, нужно использовать комплексный подход к применению социальных норм и нормативов. Управление проектом будет эффективным в том случае, когда нормы должного (предписывающие нормы) будут опираться на анализ ситуативных норм и целей функционирования данного объекта. К сожалению, решение этой проблемы в рамках ПНПО подменено «квотным подходом». В диссертации приводятся примеры реализации «квотного подхода».

Характеризуя современный этап реализации ПНПО в нашей стране, автор отмечает, что важнейшим направлением повышения его социальной эффективности является обоснование такой методологии, которая будет в большей мере опираться на использование экспертных оценок, ситуативных норм, политических технологий активизации населения в решении его насущных проблем.

Программы и проекты в сфере образования должны выступать как результат специфической общественной «констелляции» достигнутого уровня реализации методов социальной политики и развития демократических начал в плоскости взаимодействия между государством, социальными группами и простым человеком, специфически — социально и политически — опосредованного отношения между ними. Программа, проект реализуются в политической деятельности, которая направлена на воспроизведение такой структуры отношений, которая более или менее адекватна уровню развития демократии и гражданского общества, господствующей социально-институциональной и нормативно-ценостной структуре общества, политической власти, контролирующей материальные и духовные ресурсы воспроизведения общества. В этом смысле программы и/или проект в сфере образования — есть также и инструмент, регулирующий конкретные формы социального положения социальных субъектов и выступающий одновременно политическим средством реализации институционализированных социальных норм, направленных на поддержание на должном уровне прав и обязанностей всех участников отношений в сфере образования.

Социально-политические программы и проекты — это процесс, имеющий определенное политическое измерение, для реализации которого в условиях иерархически упорядоченного неравенства постоянно требуются соответствующая политическая воля, развитая система политических субъектов и отношений между ними, наличие адекватных политических механизмов и инструментов.

В третьем параграфе *«Государственная стратегия модернизации управления образованием»* отмечается, что одной из важнейших задач государственной социальной политики в сфере образования является модернизация управления образованием прежде всего за счет развития общественного участия в этой сфере.

Это подтверждает и существующий мировой опыт. Несмотря на значительные различия в отдельных странах, обусловленные разной политической структурой, социально-экономическими особенностями государств, различиями в структуре образования, общей предпосылкой этого процесса является передача полномочий, в том числе финансовых, нижестоящим уровням управления образованием.

В диссертации приводится опыт Европейского союза, отмечается, что в самых развитых в экономическом и демократическом отношениях странах была осуществлена политическая воля для принятия мер, направленных на децентрализацию управления образованием и расширение рамок возможностей реализации поставленных целей.

Демократизация управления образованием в Европе нашла свое проявление в укреплении автономности образовательных учреждений, приведшей к расширению самостоятельности учреждений, учителей и преподавателей в выборе методов и технологий преподавания.

Одним из элементов, характеризующих решение задачи децентрализации образовательной системы в нашей стране, является потребность демократического устройства всех уровней политico-административного управления образованием. Без этого нельзя создать условия для качественного образования.

Это обусловлено рядом взаимосвязанных факторов, и прежде всего возрастанием роли национально-государственных и административно-территориальных субъектов РФ во всех сферах жизни, в том числе и в образовании. Поэтому стратегия модернизации образования неизбежно включает в себя разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее отдельными субъектами, решение вопроса о разграничении собственности между федеральными органами власти, органами власти субъектов федерации и муниципалитетами. Серьезных правовых механизмов разграничения форм собственности в сфере образования, защищающих права образовательных учреждений и их трудовых коллективов, до сих пор не существует. Это также не способствует созданию необходимой социально-политической поддержки преобразований прежде всего в самой системе образования.

Решение этой проблемы в литературе связывается с превращением образования в сферу привлекательную и открытую для инвестиций, внедрения новых

финансовых механизмов. Важным условием должно стать и повышение кадрового потенциала образования, обеспечивающего высокое качество образования и внедрение инновационных образовательных технологий. Полагают, решение всех этих задач позволит обеспечить доступность профессионального образования для населения, повысит качество образования, сохранит учебные и рабочие места в сфере образования, положительно отразится на социальном климате в образовательных учреждениях.

В диссертации отмечается, что в сфере образования существует безусловная необходимость в укреплении институциональной самостоятельности, внесении открытости в систему управления, создании новой системы обеспечения качества. Поэтому в решении вопроса о соотношении централизации и децентрализации управления сферой образования принцип финансирования будет действенным лишь в сочетании с другими мерами, которые будут направлены на разграничение полномочий различных организационных структур (аттестационных, методических, инспекторских и других служб контроля и оценки) и координацию их деятельности.

Но главным критерием оптимального уровня централизации и децентрализации управления является общественное участие в образовании, реализованное на основе принципа социального партнерства.

Это можно аргументировать, например, тем, что с децентрализацией тесно связаны проблемы стандартизации образования, которые непосредственно влияют на характер и структуру управления им. Так, по мнению диссертанта, обоснованием для автономности образовательных учреждений и реализации программного подхода на уровне высшего учебного заведения является наличие образовательных программ подготовки бакалавров и магистров. Для реализации программ и модульного принципа их построения должна быть применена программная структура управления вузом; важнейшая ступень перехода к ней — введение системы кредитов, что непосредственно связано с внедрением нелинейной схемы организации учебного процесса.

Этот процесс будет эффективным, если механизмы оптимизации взаимодействия субъектов образовательного процесса будут сопоставимыми. Значит, содержание образовательных программ той или иной ступени должно осуществляться в рамках систем обеспечения качества образования как на уровне вуза, так и на уровне государственных и независимых структур.

Поэтому автор особо обращает внимание на то, что, согласно новому институционализму, в процессе социального партнерства интересы определяют отношение к институтам производства и распределения, регулирования в обществе. Политическое правление есть разумное сбалансированное конкурирующих интересов. Задача власти — примирение всех существующих интересов. Роль социального партнерства в политическом процессе, осуществляющемся в условиях демократии, — быть средством согласования различных интересов, реализуя принцип конкуренции и свободы и используя механизм коллективного выбора. Для этого требуется инструментарий расчета согласия конституционной экономики (Дж. Бьюкенен, Г. Таллок).

Политический обмен, согласно этим авторам, приводит к необходимости выработки некоторых общих правил и условий, которые регулируют социальные отношения обмена и приводят к рациональному выбору при принятии коллективных решений. Этот процесс предстает как обмен между людьми (или их группами) в обрамлении политических институтов. Отсюда и значение вывода: причина угрозы благосостоянию не в рынке (который нужно исправить экспансией государства), а в недостатках политики, политического рынка, в разрыве между обычными гражданами и государством при производстве решений. Тем самым, как отмечается в литературе, и обосновывается необходимость производства политических правил, исходя из первоначального консенсуса и применения этического критерия к оценке эффективности государства (Л. В. Сморгунов).

Поэтому важно обеспечить основу социального партнерства в образовании — заинтересованность каждой из взаимодействующих сторон в поиске путей решения социальных проблем этой сферы.

В нашей стране существуют объективные предпосылки институционализации социального партнерства (прежде всего, существует ситуация модернизации образования, характеризующаяся наличием социальной проблемы) — потребности в динамичном развитии общества, конкурентоспособной экономики, а стало быть, в качественном образовании. Существует потребность и в развитии другой предпосылки эффективного социального партнерства в сфере образования — выработки у субъектов социального партнерства мотивации к взаимодействию.

Безусловно, возможности и роль сторон в рамках социального партнерства неодинаковы. Если роль коммерческих организаций заключается главным образом в возможностях финансирования, а общественных объединений и гражданских ассоциаций — в обеспечении социальных инициатив граждан, в том числе и альтернативных государственным, то роль государственных структур состоит в том числе и в использовании властных рычагов для обеспечения и того, и другого.

Важное место в механизме институционализации социального партнерства принадлежит средствам выражения этих инициатив. В диссертации отмечается поучительный опыт гражданской инициативы, приобретенный в свое время общественностью Великобритании во время проводимой кампании за государственное образование в ответ на намерение партии консерваторов сократить количество государственных школ.

Если оценить ситуацию в нашей стране, то у нас еще недостаточно развита гражданская инициатива, а группы людей, обладающих такой инициативой и готовых взять на себя ответственность за реализацию конкретных предложений в сфере образования, крайне малочисленны. Отсюда возникают соответствующие социально-политические задачи государства: создание условий для развития гражданских инициатив и других форм общественной самоорганизации; поощрение активного поведения в образовании представителей бизнеса и самих образовательных учреждений; помочь в подборе участников партнерства в конкретных проектах и раскрытие возможностей, каналов влияния и методов упрочения контактов между ними в их диалоге.

Все это повышает социальную и политическую результативность системы образования, а следовательно, и государственной социальной политики в этой сфере.

В **Заключении** кратко подводятся итоги исследования, намечаются направления и перспективы дальнейшей работы, наиболее значимыми из которых являются следующие.

Благодаря своим свойствам политика сочетается с неполитическими общественными явлениями и отношениями в сфере образования. В специфических условиях власть во многом через образование определяет специфическую форму социального порядка и обуславливает особенности его поддержания с помощью политических средств и особых процедур.

В условиях демократии политическая социализация посредством образования не только обеспечивает вертикальную связь поколений, она еще и придает горизонтальную устойчивость обществу, и это выражается в его текущей социально-политической стабильности.

Легитимированные социальными субъектами отношения по поводу производства, распределения и потребления образовательных благ учитывают институциональный контекст и социальную форму их обращения и обретают достаточно сложную конфигурацию, составляющую основу и структуру государственной социальной политики, осуществляющей в этой сфере.

В структуру государственной социальной политики в сфере образования входят цели образования, его функции и задачи в социальном и институциональном контекстах, собственно образовательная политика (содержание образования, раскрываемое в учебных планах, образовательных программах и учебниках; методы и средства обучения в определенных социальных и организационных формах и т. д.); экономические механизмы и инструменты их реализации, политические отношения и специфические методы реализации социальной политики государством.

Выбор государством той или иной системы финансирования образования, принятие соответствующей модели распределения влияет и на производство, и на потребление образовательных благ, т. е. на весь способ производства образования. Но проявление этого выбора государства зависит от расстановки политических сил в обществе и парламента.

Ключом к модернизации отечественной системы образования является наличие эффективного социально-политического окружения. В его отсутствие модернизация образования утрачивает принцип «природной специфичности» этого явления, что усиливает конфликтные механизмы его дальнейшего производства и воспроизведения.

В практические задачи государственной социальной политики в сфере образования современной России входит также прикладное обоснование социально-политических закономерностей развития этих явлений (прогнозирование их будущего, проектирование образов этого будущего и обоснование соответствующих социальных программ).

Применительно к социально-политическим программам и проектам можно сформулировать важное требование, касающееся необходимости разработки государством социально-политических, в самом широком смысле этого слова, механизмов регулирования общественных отношений в этой сфере. Это диктуется логикой развития политической науки, практикой реализации методов социальной политики, самой ситуацией в сфере образования.

Поскольку образовательный процесс, осуществляемый в системе общественных отношений, обладает политическим измерением, для его социальной легитимации постоянно требуются соответствующая политическая воля, развитая система политических субъектов и отношений между ними, наличие адекватных политических инструментов.

В условиях демократии подобная легитимация возможна только за счет включения местного самоуправления, гражданских ассоциаций и общественных организаций в механизм общественного участия в управлении образованием на основе реализации социального партнерства. Это является значимым элементом, способствующим моделированию и воспроизведству демократических форм и явлений в сфере образования и общество в целом, выработке эффективной государственной социальной политики в сфере образования.

Основные положения диссертации содержатся в следующих научных публикациях автора:

#### **Монографии**

1. Мухудадаев М. О. Образование: Введение в дискурс социальной политики. — СПб.: Изд. дом СПбГУ, 2005. — 13,72 п. л.
2. Мухудадаев М. О. Социальная политика в сфере образования. — СПб.: Изд-во СПбГУ, 2008. — 16,0 п. л.

**Статьи в изданиях, входящих в «Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук» ВАК РФ**

3. Мухудадаев М. О. Конфликтная ситуация в сфере образования и актуальные проблемы социальной политики // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. 2005. Сер. 6. Вып. 3. — 0,5 п. л.
4. Мухудадаев М. О. Социально-экономический механизм модернизации отечественного профессионального образования // Проблемы современной экономики. 2006. № 3 / 4. — 0,8 п. л.
5. Мухудадаев М. О. Образование contra ксенофобия: социально-политический контекст // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2007. Т. 3. № 3. — 0,9 п. л.
6. Мухудадаев М. О. Отечественное образование: социальные задачи и экономические средства модернизации // Экономика и управление. 2007. № 1(27). — 0,8 п. л.

7. Мухудадаев М. О. Политика модернизации отечественного образования: особенности и противоречия // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2008. № 10(56). — 0,9 п. л.
8. Мухудадаев М. О. Социально-политические механизмы обеспечения качества образования // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2009. № 106. — 1,0 п. л.
9. Мухудадаев М. О. Структура и механизм артикуляции современной социальной политики в сфере образования // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2009. № 107. — 1,0 п. л.

В других статьях и научно-практических материалах:

10. Мухудадаев М. О. Глобальное в образовании: начала политики-философского исследования // Философские науки: спец. вып. «Философский Петербург»: Приложение к журналу «Философские науки»; Мин. обр. РФ., Акад. гуманит. исслед.; Отв. ред. Ю. Н. Солонин, Б. И. Липский. — М.: Гуманитарий, 2004. — 1,12 п. л.
11. Мухудадаев М. О. Студенты и политика в период реформ // Легитимность власти в России: история и современные проблемы: Тезисы докладов международной научно-теоретической конференции. — СПб., 1994. — 0, 25 п. л.
12. Мухудадаев М. О., Дудник С. И. Студенчество как политическая сила общества // Легитимность власти в России: история и современные проблемы: Тезисы докладов международной научно-теоретической конференции. — СПб., 1994. — 0, 2 п. л. (личный вклад автора — 0,1 п. л.).
13. Мухудадаев М. О. Молодежь и парламентаризм // Парламентские процессы и административные реформы в странах СНГ. Тезисы докладов российской научной конференции. — СПб.: Санкт-Петербургское философское общество, 1995. — 0,2 п. л.
14. Мухудадаев М. О. Феномен «макиавелизма» и формирование политологии как науки. — СПб.: Изд-во СПбГУ, 1998. — 1,0 п. л.
15. Мухудадаев М. О., Дудник С. И. Макиавели и новоевропейская политическая философия о становлении рационального выбора в политике // Рациональный выбор в политике и управлении. — СПб.: Изд-во СПбГУ, 1998. — 0,4 п. л. (личный вклад автора — 0,3 п. л.).
16. Мухудадаев М. О., Дудник С. И. Образовательная политика в современной России: проблемы и перспективы // Образование и гражданское общество (материалы круглого стола 15 ноября 2002 г.). Серия «Непрерывное гуманитарное образование (научные исследования)». Вып. 1. — СПб.: Санкт-Петербургское философское общество, 2002. — 0,5 п. л. (личный вклад автора — 0,3 п. л.).
17. Мухудадаев М. О. Российское образование и Болонский процесс: к проблеме взаимодействия внутренней политики и международных задач // Наука и образование: Материалы V Международной научной конференция (26–27 февраля 2004 г.): В 4 ч. / Кемеровский государственный университет. Беловский институт (филиал); Отв. ред. Е. Е. Адакин. — Белово: Беловский полиграфист, 2004. Ч. 3. — 0,6 п. л.

18. Мухудадаев М. О. Политическое содержание образования // Логико-философские штудии-2: Сб. статей / Под ред. С. И. Дудника, Я. А. Слиннина. — СПб.: Санкт-Петербургское философское общество, 2003. — 0,5 п. л.
19. Мухудадаев М. О. Социально-процессуальные основы дифференциации образовательных технологий // Социальные технологии: теория и практика / Отв. ред. К. М. Оганян, С. С. Бразевич, С. Н. Войцеховский. — СПб.: СПбГИЭУ, 2003. — 0,4 п. л.
20. Мухудадаев М. О. Болонский процесс: взгляды в Европе и России // Социально-психологические проблемы формирования общественного мнения в современной России / Сост. проф. В. И. Лихацкий. — СПб.: Изд-во «Институт управления и экономики», 2004. — 0,3 п. л.
21. Мухудадаев М. О. Социальные корни конфликта в сфере образования // Материалы II Международного конгресса конфликтологов «Современная конфликтология: пути и средства содействия развитию демократии, культуры мира и согласия»: В 2 т. Т. 1 / Отв. ред. Е. И. Степанов. — СПб.: Наука, 2004. — 0,3 п. л.
22. Мухудадаев М. О. Социальная политика и образование // Коммуникации и образование: Сб. статей / Под ред. С. И. Дудника. — СПб.: Санкт-Петербургское философское общество, 2004. — 1,25 п. л.
23. Мухудадаев М. О. Политика Российского государства в сфере образования: конфликтные механизмы // Конфликтология. 2005. № 2. — 0,7 п. л.
24. Мухудадаев М. О. Социально-экономические аспекты политики модернизации образования // Современные аспекты экономики. 2005. № 23. — 0,94 п. л.
25. Мухудадаев М. О. Обращение образования: метафизические истоки теории социальной политики // Человек и Вселенная. 2005. № 10 (53). — 1,13 п. л.
26. Мухудадаев М. О. Экономика образования сквозь призму социальной политики // Современные аспекты экономики. 2006. № 13 (106). — 1,0 п. л.
27. Мухудадаев М. О. Особенности государственной политики в сфере образования: состояние и перспективы // Человек и Вселенная. 2006. № 5 (58). — 1,0 п. л.
28. Мухудадаев М. О. Социальная политика: границы определения // Человек и Вселенная. 2006. № 4 (57). — 1,2 п. л.
29. Мухудадаев М. О. Образование как фактор политической социализации // Человек и Вселенная. 2006. № 7 (60). — 1,25 п. л.
30. Мухудадаев М. О. Структура социальной политики в сфере образования // Человек и Вселенная. 2007. № 2 (62). — 1,57 п. л.