

АХТАМЗЯН Наиля Абдулхановна

**Процесс принятия политических решений
по управлению системой образования современной России**

Специальность 23.00.02 – «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии».

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Работа выполнена на кафедре социально-гуманитарных наук
Московского городского педагогического университета

| | |
|-----------------------|---|
| Научный руководитель | доктор философских наук, профессор Тавадов Гамлет Темирович |
| Официальные оппоненты | доктор политических наук, профессор Шабров Олег Федорович доктор педагогических наук, профессор Балбеко Анатолий Михайлович |
| Ведущая организация | Институт переподготовки и повышения квалификации преподавателей гуманитарных и социальных наук МГУ им. М.В. Ломоносова |

Защита состоится 6 декабря 2005 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета К 212.136.03 при Московском государственном открытом педагогическом университете им. М.А. Шолохова по адресу: 109240, Москва, ул. Верхняя Радищевская, д. 16-18, ауд. ____.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке МГОПУ им. М.А. Шолохова по адресу: 109240, Москва, ул. Верхняя Радищевская, д. 16-18, к. 211.

Автореферат разослан « 3 » нояб 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат философских наук,
доцент



С.И. Ерофеева

2006-4
22880

2219819

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования определяется реформой образования, осуществляемой в России последние пятнадцать лет. Основным объектом преобразований является общее среднее образование. Средняя школа – основное звено системы образования.

Реформирование различных сторон образования, приспособление их к новым (рыночным) реалиям происходит неравномерно: содержание и формы обучения, а также экономика меняются быстрее, чем организация управления. Она остается прежней – централизованной, иерархической, бюрократической, не учитывающей подлинные интересы граждан. Направление реформы определяется структурами исполнительной власти, иногда – далекими от сферы образования, в соответствии с представлениями их служащих о потребностях и нуждах населения, с личными идеологическими вкусами и предпочтениями.

Характер организации управления отражается на способе принятия и качестве принимаемых решений. Особую роль играют политические решения – публично-государственные решения, составляющие политический курс в сфере образования. «Кабинетный» стиль и поспешность разработки нормативно-правовых актов, безальтернативность проектов, отсутствие широкого обсуждения, выявления и учета различных точек зрения, игнорирование обоснованных контраргументов представителей научной общественности, формальный характер экспертиз приводит к низкому качеству документов, не учитывает ни условий осуществления принятых решений, ни последствий их выполнения, в т.ч. социальных.

Взвешенный, сбалансированный характер законов и подзаконных актов определяется тем, насколько они соответствуют интересам различных групп и слоев населения, насколько широк спектр политических и общественных сил, участвующих в принятии этих решений, каковы возможности и степень их влияния на этот процесс. В конечном счете, от этого зависит социальный мир и стабильность в обществе. Эффективными в реализации могут быть лишь те решения, которые разрабатываются и принимаются при непосредственном



участии тех, для кого они принимаются, кому предстоит их осуществлять. Решение этой задачи предполагает создание эффективной обратной связи между управляющей и управляемой подсистемами.

В представителях общественности Министерство образования и нижестоящие органы видят исполнителей принятых ими решений, помощников управленцев, а не соавторов – участников принятия принципиальных решений. Представители власти готовы поделиться с общественностью своими обязанностями, но не правами.

Ученые и педагоги-практики, политические и общественные деятели, а также политологи оценивают проблему иначе. Большинство из них считают, что профессиональная и широкая общественность недостаточно привлекаются к выработке решений в сфере образования, даже профессионалы и заинтересованные люди отстранены от принятия решений.

В научно-педагогических трудах совершенствование управления образованием видится не в дальнейшей регламентации госслужбы, не в «укреплении вертикали власти», а в демократизации управления. Насущной потребностью является разработка и реализация на практике механизма государственно-общественного управления образованием, продекларированного в стратегических документах об образовании – Законе «Об образовании», Федеральной программе развития образования и Концепции модернизации отечественного образования до 2010 г. Концепция признает, что «модернизация образования – это политическая и общенациональная задача, она не должна и не может осуществляться как ведомственный проект»¹.

При разработке форм государственно-общественного управления образованием в России может оказаться полезным богатый и разнообразный (в зависимости от национальных особенностей и исторических традиций) опыт общественного участия в принятии решений по образованию в современных западных государствах.

¹ Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г. Приложение к приказу Минобразования России от 11 февраля 2002 г. № 393//Вестник образования, 2002, № 6.

Анализ большого объема источников позволил представить картину реального процесса выработки и принятия решений по вопросам образования в России, с его достоинствами и недостатками.

Достаточно широкий круг участников обсуждения вопросов образования свидетельствует о демократизации процесса принятия решений. Разработка федеральных законов об образовании является более открытой и гласной, доступной для контроля и участия общественности, в отличие от нормативно-правовых актов исполнительной власти. Этому способствует процедура парламентских слушаний. Активное участие в дискуссии принимают политические партии и общественные организации. Однако их решения и постановления, как и рекомендации парламентских слушаний, не обладают юридической силой.

При этом в институциональном процессе выработки и принятия решений по вопросам образования имеется ряд недостатков и диспропорций. Разработка правительственных и министерских документов об образовании скрыта от общественности, которая недостаточно информирована, а главное – минимально влияет на процесс разработки этих документов. Отсутствует научное обоснование и программа проводимых экспериментов, конкурсы и экспертиза носят внутриведомственный характер.

Цель и задачи, направление развития образования определяются в кабинетах не столько Министерства образования, сколько Министерства финансов и Минэкономразвития, оказывающих решающее влияние на правительственные решения. «На обсуждение общественности» выносятся не цель, а пути и способы ее достижения (что как раз является задачей деятельности органов исполнительной власти). Обсуждение документов общественностью носит хаотичный, бессистемный, безадресный характер, среди учителей – поспешный и формальный. Представителями педагогической общественности выступают органы управления образованием.

Две большие заинтересованные группы – учителя и родители, не говоря уже об учащих, – вообще не имеют обязательных (не факультативных),

демократически сформированных, официально признанных органов участия, поэтому их нельзя считать субъектами процесса принятия решений.

Интересы различных групп общественности могут выражать специальные обязательные органы на всех уровнях государства. Их статус и права на участие в принятии решений должны быть законодательно закреплены, а учет их мнения и рассмотрение инициатив органами власти – обязательны. Конечно, для создания подобных органов необходима собственная инициатива и активность заинтересованных лиц (что является проблемой для России). Однако создание и деятельность таких органов может стать инструментом формирования гражданского общества. Ощувив причастность к формированию образовательной политики, граждане примут на себя и ответственность за ее осуществление.

Степень научной разработанности темы.

Проблемы управления образованием в нашей стране рассматриваются с позиций педагогики и социологии. Социологические работы обобщающего характера (Г.Е. Зборовский, Н.П. Пищулин, В.А. Ядов)² систематизируют представления о месте социологии образования и социологии управления образованием среди социально-гуманитарных наук, о предпосылках и этапах их становления, подходах и методах социологического анализа образования и управления им. Работы В.М. Ананишнев, В.С. Лазарева, М.М. Поташника, В.Ю. Кричевского, Т.И. Шамовой³ раскрывают механизм управления

² См.: Зборовский Г.Е., Шуклина Е.А. Социология образования. М., 2005; Николаева А.Д. Теоретические основы развития системы управления школьным образованием. М., 2005; Пищулин Н.П., Пищулин С.Н., Бетуганов А.А. Социальное управление: теория и практика. М., 2003; Пищулин Н.П., Ананишев В.М. Образование и управление. М., 1999; Социальное управление. М., 2000; Социология в России. Под ред. В.А. Ядова. Глава 13. Социология образования. М., 1998.

³ См.: Ананишев В.М. Управление в сфере образования (социологический анализ). М., 1997; Злобин Э.В., Мищенко С.В., Герасимов Б.И. Управление качеством в образовательной организации. Тамбов, 2004; Ильенко Л.П. Программа развития образовательного учреждения. Пособие для руководителей общеобразовательных учреждений и органов управления образованием. М., 2005; Ильясов Д.Ф. Повышение квалификации руководителей образовательных учреждений: объективные и субъективные факторы в управлении. М., 2005; Кричевский В.Ю. Очерки истории и теории управления образованием. СПб, 2001; Курлов В.Ф. Социологическая информация в управлении системой школьного образования. СПб, 2003; Маскин В.В., Петренко А.А., Меркулова Т.К. Проектная деятельность руководителя при управлении образовательным учреждением в условиях модернизации российского образования. Рязань, 2004; Поташник М.М. Качество образования: проблемы и технология управления. М., 2002; Управление школой: личность, идеи, опыт. Под ред. Головиной И.В., Щербовой Т.В. СПб, 2003; Управление школой: теоретические основы и методы. Под ред. В. С. Лазарева. М.: ЦСиЭИ, 1997; Шамова Т.И., Третьяков П.И., Капустин Н.П. Управление образовательными системами. Под ред. Шамовой Т.И. М., 2002.

образовательно-воспитательным процессом в отдельных образовательных учреждениях и регионах. Особое внимание в этих работах обращено на проблемы самоуправления и самоорганизации, взаимоотношения в коллективе. Системный подход к образованию (Лебедев О.Е., Сериков Г.Н.)⁴ предполагает более широкий взгляд на взаимоотношения общества и образования.

Труды по социологии образования и маркетинговые исследования⁵ содержат богатый фактический материал о состоянии системы образования, который может и должен служить основой для принятия решений об образовании органами государственного управления.

Однако вне поля зрения ученых-педагогов и социологов остается воздействие на образование других, кроме государственных органов, субъектов принятия решений – политических партий, общественных организаций, представителей других групп интересов. Редкие работы затрагивают тему развития государственно-общественных форм управления образованием⁶.

Управление образованием не стало пока объектом политологических исследований в нашей стране. Отсутствуют работы, анализирующие процесс выработки и принятия решений в сфере образования. Немногочисленная литература, раскрывающая связь политических процессов в обществе и системы образования, по современной образовательной политике России⁷.

Методологической основой настоящего исследования стали подходы и методы, принятые в современной научной литературе по управлению и системному подходу, по политологии, государственному и политическому управлению. В трудах классиков теории управления (Ф. Тейлор, А. Файоль, Р.

⁴ См.: Лебедев О. Е. Управление образовательными системами. М., 2004; Сериков Г. Н. Элементы теории системного управления образованием. В 4-х частях. Челябинск, 1995.

⁵ См.: Актуальные проблемы образования. Сборник научных трудов под ред. Константиновского Д.Л., Чередиенко Г.А. М., 2003. Молодой учитель 1999-2002: проблемы, адаптация, становление. М., 2002; Пищулин Н.П., Пищулин С.Н. Маркетинговый мониторинг образования. М., 1999; Социология образования. Труды по социологии образования. Под ред. В.С. Собкина М., 2004.

⁶ См.: Волкова М.А., Котлярова И.О., Сериков Г.Н. Взаимодействие социальных институтов в управлении образовательными системами. Челябинск, 2003; Бочкарев В.И. Государственно-общественное управление образованием: каким ему быть? // Педагогика, 2001, № 2; Пинский А.А. Общественное участие в управлении школой: проблемы и пути их решения – www.boards-edu.ru/content.php?t=20.

⁷ См.: Агаков В.Г., Кураков В.Л. Модернизация системы образования в контексте реформирования социальной сферы. Чебоксары. 2003; Днспров Э.Д. Современная школьная реформа в России. М., 1998; Суворов С. Б. Политические системы и образовательная политика в современном мире. Саратов, 1999.

Фалмер, С. Янг, Г. Кунц и С. О'Доннел и др.)⁸ сформулированы принципы и задачи управления; управляемая организация рассматривается как открытая система, состоящая из взаимосвязанных компонентов.

В работах отечественных авторов (Г.В. Атаманчук, В.С. Комаровский, М.Н. Марченко, В.Е. Чиркин, О.Ф. Шабров и др.) изучается соотношение власти и управления, проводится различие между политическим и государственным управлением, анализируются взаимоотношения государства с другими субъектами управления, роль институтов политического опосредования⁹. Для исследования управления в сфере образования оказались полезны понятия «входа» и «выхода» политической системы, прямых и обратных связей, субъект-объектных отношений. Настоящая работа основана на современных научных представлениях об информационном обеспечении процесса управления, о взаимоотношениях законодательной и исполнительной власти, о роли бюрократии, об управленческой культуре граждан, о перспективах формирования гражданского общества и др.

Однако проблемам образования в политологических исследованиях уделяется незначительное место: образование рассматривается как инструмент социализации, становления личности. Излагается структура и функции

⁸ См.: Ансофф И. Стратегическое управление. М., 1989; Виханский О. С., Наумов А. И. Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс. М., 1995; Гребнев Е. Т. Управленческие нововведения. М., 1985; Иванцевич Ж., Лобанов А. Человеческие ресурсы управления. М., 1993; Клиланд Д., Кинг В. Системный анализ и целевое управление. М., 1977; Кунц Г., О'Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. М., 1981; Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М., 1992; Моррисей А. Целевое управление организацией. М., 1979; Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления. М., 1986; Тейлор Ф. У. Принципы научного менеджмента. М., 1991; Управление – это наука и искусство. М., 1992; Фалмер Р. Энциклопедия современного управления. М., 1992; Файоль А. Общее и промышленное управление. М., 1992; Янг С. Системное управление организацией. М., 1972.

⁹ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М., 1997; Бочаров В. В. Власть, традиции, управление. М., 1992; Государственная служба. Под ред. Оболенского А. В. М., 2000; Комаровский В.С. Политическое управление. М., 1999; Макеев А.В. Политология. М., 2000; Марченко М.Н. (ред.) Политология. Курс лекций. М., 1999; Михайлов С. Оптимальное функционирование социального управления. М., 1989; Оболенский А. В. Бюрократия и государство. М., 1996; Общественная практика и общественные отношения: философский анализ социального детерминизма. М., 1989; Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. М., 2004; Слепенков И. М., Аверин Ю. П. Основы теории социального управления. М., 1990; Социальное управление: Словарь-справочник. М., изд. МГУ, 1994; Соловьев А.И. Политология: Политическая теория Политические технологии. М., 2004; Тавадов Г. Т. Политология. Учебное пособие. М., 2002; Философия. Основы социального предвидения. М., изд. РАГС, 1996; Фоменко С.А. Политология: Учебное пособие. М., 2000; Утенков В.М. Политология. М., 2000; Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2002; Шабров О. Ф. Политическое управление. М., 1997.

государственных органов управления образованием, но не деятельность других институтов политической системы, их роль в принятии решений.

Для теоретического осмысления процесса выработки и принятия решений по управлению образованием в нашей стране нами использованы труды зарубежных и отечественных авторов по принятию решений, особенно – по теории принятия политических решений. Математико-кибернетические и психологические трактовки механизма принятия решений (Л. Планкетт и Г. Хейл, М. Эддоус, Р. Стэнсфилд, О.И. Ларичев, Р. Доусон)¹⁰ являются основой для разработки теории принятия политических решений. Отечественные специалисты в области управления, в т.ч. политического (А.Г. Мамиконов, Л.Г. Евланов, А.А. Дегтярев, Л.В. Сморгунув)¹¹ формулируют предмет и метод этого относительно нового научного направления. Представление о моделях процесса принятия политических решений, его механизме, циклах и фазах позволяет применить теорию к сфере управления системой образования.

Объект исследования – политическое управление системой образования современной России.

Предмет исследования – определение механизма, алгоритма и субъектов процесса выработки и принятия политических решений по управлению системой образования современной России.

Цель диссертационного исследования – анализ реального процесса принятия политических решений по управлению системой образования России, а также изучение перспектив и формулирование предложений по дальнейшей демократизации этого процесса.

¹⁰ См.: Гудин Р., Клингеманн Х.-Д. (ред.) Политическая наука: новые направления. М., 1999; Даль Р. О демократии. М., 2000; Доусон Р. Уверенно принимать решения. М., 1996; Кастельс М. Становление общества сетевых структур/Иноземцев В.Л. (ред.) Новая постиндустриальная волна на Западе. М., 1999; Ларичев О. И. Теория и методы принятия решений, а также Хроника событий в Волшебных Странах. М., 2000; Миллс Р. Властвующая элита. М., 1959; Планкетт Л., Хейл Г. Выработка и принятие управленческих решений. М., 1984; Теория выбора и принятия решений. М., 1982; Эддоус М., Стэнсфилд Р. Методы принятия решений. М., 1997.

¹¹ См.: Дегтярев А.А. Принятие политических решений. М., 2004; Евланов Л. Г. Теория и практика принятия решений. М., 1984; Мамиконов А. Г. Принятие решений и информация. М., 1993; Сморгунув Л.В. Сравнительная политология. СПб, 2001; Солнышков Ю. С. Обоснование решений. М., 1980.

Основные задачи диссертационного исследования:

обосновать необходимость и возможность политологического подхода к изучению проблем управления образованием для анализа принятия политических решений в сфере образования;

проанализировать ход, закономерности и особенности институционального процесса принятия решений в сфере образования России для определения способов его совершенствования;

изучить роль партий и общественных организаций, научной и педагогической общественности, родителей и предпринимателей в процессе выработки и принятия политических решений для создания дескриптивно-эмпиритической модели принятия решений;

провести сравнительный анализ организации управления и принятия решений в сфере управления образованием в России и зарубежных государствах для использования положительного опыта этих стран, для выявления приемлемого и неприменимого в отечественных условиях в силу исторических, социокультурных и политических особенностей страны;

выявить перспективы развития государственно-общественной системы управления образованием в России для создания нормативно-прескриптивной модели принятия решений в этой сфере, для формулирования рекомендаций властным структурам по реальному созданию гражданского общества в России.

Методы исследования. В исследовании использовались социологический, структурно-функциональный и системный подходы, а также логический и сравнительный методы анализа документов.

Источниковая база исследования. Основой исследования стали:

Конституция РФ, Послания Президента Федеральному собранию России; нормативно-правовые акты Российской Федерации об образовании: Закон «Об образовании», Федеральная программа развития образования (2000-2005 гг.), другие законы, Национальная доктрина образования до 2025 г., Концепция модернизации российского образования до 2010 г.;

документы органов государственной власти: решения палат Федерального Собрания, решения и заключения Комитета Госдумы по образованию и науке, постановления и распоряжения Правительства РФ, приказы и другие акты Министерства образования;

стенограммы парламентских слушаний;

документы, созданные в ходе разработки законопроектов;

отчеты органов государственной власти;

программы, предвыборные манифесты политических партий;

протоколы заседаний, решения и обращения общественных организаций;

статистические данные по системе образования;

выступления и интервью государственных и общественных деятелей по проблемам образования;

материалы периодической печати, в т.ч. – профессионально-педагогической прессы;

законодательство об образовании зарубежных стран;

протоколы заседаний и нормативно-правовые документы, регулирующие деятельность органов общественного участия ФРГ.

Проблема и гипотеза исследования.

Преобладание ведомственно-бюрократического подхода к выработке и принятию решений по управлению образованием вызывает негативную реакцию общественности. Недемократичность организации управления образованием снижает качество и эффективность принятых решений, ведет к пробуксовыванию реформы образования. Совершенствование организации управления отстает от реформирования самого образовательного процесса.

Необходимо развитие государственно-общественного характера управления образованием через создание органов, представляющих интересы учителей, родителей, учащихся на всех уровнях государства. Юридическое закрепление прав органов общественного участия и разработка механизма участия в принятии решений позволят включить общественность в нормотворческий процесс.

Положения, выносимые на защиту:

1. Образовательная политика и процесс принятия решений по управлению системой образования представляют самостоятельное направление политологических исследований. Для его разработки необходимо использовать понятийный аппарат и методы политического управления, теории принятия политических решений.
2. Процесс выработки и принятия политических решений в сфере образования России происходит в борьбе двух тенденций – ведомственно-бюрократической и публично-политической. Недостатками процесса являются: «келейный», бюрократический стиль разработки подзаконных актов, ведомственный характер конкурсов и экспертиз, поспешность и формальный характер обсуждения документов педагогической общественностью, игнорирование государственными структурами мнения научной общественности, практически полное отстранение родителей от выработки и принятия решений об образовании.
3. Субъектами принятия решений в сфере образования, кроме органов государственной власти, являются ведущие политические партии, а также общественные организации – Российский союз ректоров, Российский общественный совет по развитию образования, профсоюз работников народного образования и науки, некоторые научные учреждения (РАН, РАО), что свидетельствует о реализации демократических принципов.
4. В российской практике целесообразно использовать опыт современных западных государств, где органы участия учителей, родителей и учащихся, а также представителей других групп интересов включены в процесс нормотворчества. Наиболее применимым выглядит опыт Германии, сочетающей в управлении образованием жесткую вертикаль четко функционирующих органов исполнительной власти и деятельность разветвленной сети органов общественного участия в принятии решений по управлению образованием.

5. Закон об общественном участии в управлении образованием, внесенный в Госдуму, конкретизирует положение о государственно-общественном управлении, закрепленное в основополагающих документах об образовании. В перспективе необходимо распространить практику участия на регионально-местный и федеральный уровни, привлечь профессиональную и широкую общественность к принятию решений о развитии образования – к выработке законов и подзаконных актов.

6. Демократический характер политической системы, федеративное государственное устройство, достаточно высокий уровень общей культуры населения создают необходимые предпосылки для демократизации процесса принятия решений в сфере образования современной России.

Научная новизна исследования:

1. Обоснована необходимость политологического подхода к научному осмыслению проблем управления образованием, к разработке нового направления исследований – образовательная политика и принятие решений в сфере управления образованием. Проанализированы «вход» и «выход» политической и образовательной систем, прямые и обратные связи в управлении образованием, выявлены субъекты принятия решений, фактические и декларируемые цели.

2. На основе систематизации доступного для исследования документального материала по образовательной политике представлена картина институционального процесса выработки и принятия решений в сфере образования России. Исследование выявило недостатки этого процесса.

3. В результате анализа механизма политического управления в сфере образования России выявлены реальные субъекты процесса принятия решений, характер их взаимоотношений и степень влияния на процесс, что нашло отражение в дескриптивно-эксplikативной модели принятия решений по управлению образованием.

4. В результате сравнительного анализа нормативно-правовой базы и практики функционирования органов управления образованием в России и

странах Запада определены возможности и пределы заимствования зарубежного опыта.

5. Сформулированы рекомендации для демократизации процесса принятия решений по управлению образованием в нашей стране через развитие общественного участия. Необходимо создать органы, представляющие различные группы интересов (прежде всего – учителей, родителей и учащихся) на школьном, местном, региональном и федеральном уровнях и законодательно закрепить их статус, права на участие в принятии решений по управлению образованием и круг решаемых ими вопросов.

Практическая значимость исследования. Сделанные выводы могут служить основой дальнейшей разработки нового перспективного направления научных исследований. Анализ собранных материалов и обобщения данной работы представляют интерес для политических и общественных деятелей, сотрудников органов управления образованием. Настоящее исследование по современной образовательной политике и механизму принятия решений в сфере управления образованием может стать основой учебного курса в системе высшего образования учителей и в системе переподготовки и повышения квалификации работников образования. Результаты сравнительного исследования и практические рекомендации могут быть использованы при разработке модели государственно-общественного управления образованием.

Апробация результатов исследования

Диссертация обсуждалась на общеуниверситетской кафедре социально-гуманитарных наук Московского городского педагогического университета. Материалы научного исследования были изложены автором на научно-практических конференциях и «круглых столах» в МГПУ в 2001-2003 гг.: «Актуальные проблемы научных исследований аспирантов и соискателей МГПУ», «Философско-социологические аспекты образования в XXI веке».

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников и литературы, приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обоснована актуальность проблемы, представлен анализ ее научной разработанности, определены цель и задачи, объект и предмет исследования, сформулированы вынесенные на защиту положения, научная новизна и практическая значимость.

В первой главе «Теоретические основы принятия решений по управлению образованием» рассмотрены различные подходы к проблеме управления образованием, особенности взаимодействия политической и образовательной систем, а также методологические подходы к анализу процесса принятия политических решений в сфере управления образованием.

Необходимость политико-управленческого подхода к образованию диктуется недостаточностью педагогического, социально- и государственно-управленческого подходов. Специалисты признают, что в социологии вообще и в социологии управления, в частности, образование исследуется по отдельным психолого-педагогическим составляющим, фрагментарно, аспектно.

Теория государственного управления изучает иерархию и организацию деятельности исполнительных органов власти в сфере образования. Государственное управление рассматривается как внешнее воздействие этих органов на подчиненные им структуры, как однонаправленные субъект-объектные отношения (осуществление власти, прямые связи), как регулирование поведения управляемого объекта (управляемой подсистемы).

Политологический подход позволяет включить в круг рассматриваемых субъектов не только органы государственной власти, но и других участников управления образованием, прежде всего – другие институты политической системы (политические партии), а также общественные организации, представителей групп интересов.

С политико-управленческих позиций возможно изучение не только прямых, но и обратных связей политической сферы и образования, деятельности не только государственных органов и учреждений, элиты и бюрократии, но и широкой и педагогической общественности. На Западе

действенным способом активных обратных связей является партиципация – участие граждан в выработке и принятии решений по вопросам образования.

Исходя из структуры политической науки, можно определить предмет политологического исследования в сфере образования: это изучение конкретного политического курса, или образовательной политики, а в нем – деятельность публичных органов по ее осуществлению (в т.ч. государственное управление) и процесс выработки и принятия решений в этой сфере. Политическое управление образованием определяется как целенаправленная деятельность политической системы общества по организации, регулированию и развитию системы образования.

На организацию управления образованием и способ принятия решений в этой сфере решающее влияние оказывает тип политической системы, форма правления, государственное (национально-территориальное) устройство, политический режим. В нашей стране необходимо учитывать также влияние на образование особенностей институтов политической системы и механизмов их функционирования, уровень политической культуры, а также несформировавшееся гражданское общество.

В социологической и педагогической литературе под образовательной системой подразумевают образовательное учреждение. В настоящем исследовании система образования рассматривается (за основу взята ст. 8 Закона «Об образовании») как совокупность (целостность) видов, уровней (преемственных программ обучения) и учреждений образования в масштабах страны, взаимосвязанная с другими институтами общества и являющаяся объектом политического управления.

Образовательная реформа в России, начатая в 1990-1992 гг. под лозунгами декоммунизации, десоветизации и изменения ментальности россиян, в середине 90-х гг. привела к кризису и потере управляемости системы образования, развалу единого образовательного пространства. На рубеже веков в условиях экономической стабилизации затормозившийся было процесс

либерально-рыночного реформирования (модернизации) образования был возобновлен и продолжается.

Основу анализа процесса принятия политических решений в сфере образования составляет теория принятия политических решений (ТППР) – молодая политико-управленческая наука, изучающая механизмы и закономерности публично-государственной политики, занимающаяся разработкой принципов и методов подготовки, принятия и осуществления решений, составляющих политический курс.

При анализе принятия решений в сфере образования с политологической точки зрения заслуживают рассмотрения объективная (нормативная) и субъективная (поведенческая) стороны процесса; фактические и декларируемые цели; этапы и методы (рациональный, инкрементальный и смешанного сканирования); индивидуальные и групповые субъекты процесса. В ходе изучения проблемной ситуации, предшествовавшей принятию решений, выявляется соотношение (разрыв) между существующим и желаемым.

Многоуровневая система принятия решений в сфере образования соответствует государственному устройству России. На федеральном уровне это законы, обладающие высшей юридической силой, и нормативно-правовые акты Правительства (постановления, распоряжения) и Министерства образования (приказы, распоряжения). Региональные законодательные акты разрабатываются в соответствии с федеральными документами, принимаются законодательными собраниями и утверждаются главами субъектов федерации.

Если при ведомственном подходе задача принятия решения заключается в определении наилучшего (оптимального) *способа действий* для достижения поставленных целей (цели при этом считаются заранее заданными), то при политологическом подходе акцент делается на определение самой *цели и задач* деятельности. В настоящее время ощущается явный недостаток исследований по *федеральному* уровню управления, изучающих проблему разработки и принятия *стратегических* решений, анализирующих постановку *целей* и ход формирования *государственной политики* в сфере образования.

Одной из проблем управления является его информационная недостаточность. Однако предлагаемые учеными средства для ее преодоления (информирование общественности о деятельности государственных органов в сфере образования, публичная оценка педагогических кадров, социологические опросы, мониторинг общественного мнения, статистика) не решают проблемы обратной связи с обществом. Слабо используется для этой цели Интернет. Решение Правительства о создании при органах исполнительной власти общественных советов и рабочих групп не выполняется. Не решен вопрос о формализации механизма политических консультаций.

Во второй главе «Механизм принятия политических решений по управлению образованием современной России» рассмотрена процедура обсуждения и выработки стратегических решений в сфере образования, участие партий, общественных организаций, профессионального сообщества и СМИ в институциональном законодательном процессе по вопросам образования, а также степень влияния общественности на подготовку министерских решений, регулирующих проведение экспериментов в общем среднем образовании; выявлены основные субъекты процесса принятия решений по этим вопросам и их роль, формы участия общественности, а также элементы процедуры принятия решения. На основании проведенного анализа большого объема источников – документов органов государственной власти и управления, политических партий и общественных организаций – составлена дескриптивно-эмпирическая модель процесса принятия решений по вопросам образования.

Решающим в управлении образованием в нашей стране является федеральный уровень управления. Фундаментальные решения (стратегические решения на долгосрочную перспективу) определяют направление государственной политики. Кроме Закона «Об образовании» к ним относятся «Федеральная программа развития образования», «Национальная доктрина образования до 2025 г.», «Концепция модернизации российского образования на период до 2010 г.».

Отличиями ФПРО от Национальной доктрины и Концепции модернизации являются: конкурсная процедура, статус закона и отдельное финансирование. Однако конкурс проводился только для «первой редакции» Федеральной программы (в 1992 г.), обсуждение на заседании Правительства носило формальный характер, что вызвало нарекания педагогической общественности. В 1994-1999 гг. мероприятия Программы осуществлялись по проекту, одобренному Правительством. Законопроект ФПРО на следующий период (2000-2005 гг.) разрабатывался поспешно (для получения финансирования), конкурса не проходил. К сожалению, по имеющимся документам не прослеживается не только заметное участие общественности, но и роль Комитета Госдумы по образованию и науке в процессе выработки Программы (в базе данных Госдумы отсутствуют необходимые при прохождении закона документы).

Напротив, Национальная доктрина (инициированная членами Совета Федерации) и Концепция модернизации образования разрабатывались как альтернатива правительственным планам его рыночного реформирования (1998 г. и 2000 г. соответственно) при активном участии Российского союза ректоров и специалистов Высшей школы экономики. Впервые проведенные в этой связи парламентские слушания и заседание Госсовета по вопросам образования вызвали широкий резонанс в обществе и нарушили традицию внутриведомственной, «келевой» разработки основополагающих документов в сфере образования. Депутаты и научно-педагогическая общественность заявили о себе как об участниках процесса выработки и принятия решений, заставили исполнительную власть считаться со своей позицией.

Однако консенсусный характер разработки документов приводит к размытости и выхолащиванию их содержания. В результате «доработки» проектов рабочими комиссиями к моменту принятия документов из них были исключены обязательства государства – конкретные положения по финансированию системы образования, включая вопросы зарплаты, пенсионного обеспечения и социальной поддержки. По сути, оба документа

носили декларативный характер. Негативную роль сыграло и снижение статуса документов: Национальная доктрина вместо обещанного закона утверждена постановлением Правительства, Концепция модернизации вместо правительственного решения – приказом Министерства образования.

Тем не менее, Федеральная программа и Концепция модернизации являются основой для определения приоритетных направлений развития образования на каждый год. Важнейшие из них Министерство образования сгруппировало, по своему усмотрению, в три направления: экономика образования, изменение содержания образования и управление образованием.

Каждое из названных направлений реализуется через принятие соответствующих законов: о бюджете на следующий год, о Концепции реформирования системы оплаты труда работников бюджетной сферы (в части образования), о федеральном компоненте государственных образовательных стандартов, об общественном участии в управлении образованием.

Их разработка происходит в рамках институционального законодательного процесса. Основная тяжесть работы приходится на Комитет Госдумы по образованию и науке (председатели И.И. Мельников (1995-2002 гг.) и А.В. Шишлов (2002-2003 гг.)). Он организует продвижение в парламенте внесенных законопроектов об образовании, обсуждение поправок, депутатские запросы и парламентские слушания для привлечения общественности к обсуждению актуальных вопросов образования.

По-настоящему консолидирующим различные политические и общественные силы, партийные фракции является вопрос об увеличении финансирования образования, хотя цель расходования бюджетных средств представляется им по-разному.

Категорически против правительственной Концепции реформирования оплаты труда выступил профсоюз работников народного образования и науки, однако его протесты и конструктивные предложения по вопросам образования (не только материального и социального характера) редко доходят до сферы принятия решений. Отсутствует механизм передачи их мнения органам

государственной власти, а также обязательность их рассмотрения и учета при принятии решений.

Процесс разработки стандартов затянулся на десять лет. При обсуждении стандартов и базисных учебных планов (БУПов) особую активность проявили Российский союз ректоров (РСР) во главе с ректором МГУ В.А. Садовничим, отделения и Комиссия по общему среднему образованию Российской академии наук, Российский общественный совет по развитию образования во главе с А.А. Кокошиным (реально – ректором ВШЭ Я.И. Кузьминовым). Проблема обсуждалась на парламентских слушаниях и заседаниях РОСПО. РАН и МГУ по собственной инициативе проводили экспертизу проектов, РОСПО создал альтернативную группу по доработке стандартов по литературе.

Поспешность разработки второго варианта стандартов в 2002 г. (руководители В.Д. Шадриков и Э.Д. Днепров), формальный характер и сжатые сроки обсуждения в школьных коллективах не позволили заинтересованным учителям принять участие в обсуждении, внести свои предложения. Сомнительным выглядит стремительное утверждение стандартов и БУПов министром образования в момент смены правительства (март 2004 г.) без подведения и обнародования итогов проводившегося параллельно эксперимента по реформированию структуры и содержания общего среднего образования и до принятия закона о государственном стандарте.

Внесенный в Госдуму в 2001 г. проект Закона «О государственном стандарте общего образования» прошел к 2005 г. лишь два чтения.

Важным событием стала также разработка и внесение в Госдуму законопроекта об общественном участии в управлении образованием, которое пока ограничивается школьным уровнем. Однако для широкой общественности «школьные управляющие советы» остаются отвлеченным понятием и дополнительной нагрузкой, возможно, из-за недостаточной пропаганды и разъяснительной работы в СМИ, из-за недопонимания важности вопроса.

Наибольший резонанс в прессе и обществе вызвало осуществление экспериментов Министерства образования по единому государственному

экзамену (ЕГЭ) и – меньше – профильному обучению в старшей школе. В разработке концепций обоих экспериментов ведущую роль играют представители ГУ-ВШЭ. Эксперимент по ЕГЭ проводится на основании постановления Правительства и регулируется многочисленными приказами и письмами Министерства образования. Причем, в отличие от других экспериментов, отсутствует общий документ, регламентирующий цель, порядок и сроки осуществления и подведения итогов эксперимента.

Научно-педагогическая общественность критикует недемократичность, нетехнологичность и субъективизм, нелегитимность и ненаучность ЕГЭ (отсутствие программы и гипотезы эксперимента, критериев его эффективности), психологический аспект (принудительное селектирование людей) и социальные последствия, а также высокие затраты на проведение и отсутствие полной и объективной (из независимых источников) информации.

Несмотря на решение Госсовета (август 2001 г.) отложить реализацию профильного обучения (наряду с 12-леткой), эксперимент начат в 2003/2004 учебном году с организации предпрофильной подготовки в 9-х классах. В соответствии с ведомственным подходом, на общественное обсуждение был вынесен вопрос не о нужности или ненужности профильного обучения, а о путях и сроках его введения, о формах реализации.

Заинтересованные лица – учителя и родители, представители сельских школ – имеют мало возможностей для выражения своего мнения, тем более – мало шансов быть услышанными. Тем не менее, по настойчивому требованию с мест наряду с созданием профильных сохранены непрофильные школы и классы. Однако это создает неравенство шансов их выпускников (пока фактическое, а не юридическое) при поступлении в вузы.

Дескриптивно-эксplikативная модель принятия решений в сфере управления образованием (схема и таблица в Приложении) раскрывает состав участников (субъектов) данного процесса, их взаимоотношения, возможности и степень влияния на выработку и принятие решений. Данная модель демонстрирует доминирующую роль государственных органов с

преобладанием структур исполнительной власти (включая администрацию Президента и аппарат Правительства, департамент сферы услуг Минэкономразвития и т.д.), незначительное место общественных организаций (РСП, РОСПО, профсоюз), полное отсутствие органов представительства трех важнейших групп интересов – учителей, родителей и учащихся, а также других потенциальных участников управления и принятия решений (работодателей, молодежных и культурных организаций). Это ставит вопрос о необходимости совершенствования форм и методов организации управления образованием.

В третьей главе «Перспективы демократизации процесса принятия политических решений по управлению образованием России» дан сравнительный анализ государственной организации управления образованием в России и странах Запада, проанализирован опыт общественного участия в принятии решений по управлению образованием за рубежом, научно-практическая разработка проблемы государственно-общественного управления образованием и перспективы его развития в России.

Сравнение организации управления в России и за рубежом, преимущественно в федеративных государствах, приводит к заключению о возможностях и путях ее совершенствования в нашей стране.

Для России характерно представление о министерстве образования России как о центральном органе, формирующем образовательную политику и даже определяющем ее *идеологию и стратегию* (что не соответствует законодательству). Положение о министерстве образования (до марта 2004 г.) закрепляло за ним большое количество прав и функций, направленных, однако, на *реализацию* образовательной политики. В соответствии с Законом «Об образовании» (ст. 28-37) полномочия по выработке и реализации образовательной политики относятся к ведению федерации и осуществляются органами государственной власти и управления.

Несмотря на то, что Конституция РФ и Закон «Об образовании» декларируют разграничение компетенции федерации и субъектов, в них нет четких наименований тех сфер ответственности, которые контролируются тем

или иным уровнем. Недостаточно проработан механизм реальной передачи власти от федерального правительства нижним уровням. Об этом свидетельствует и неразвитость, особенно в сравнении с Западом, регионального законодательства об образовании.

Любые попытки образовательного сообщества законодательно закрепить такое разграничение между уровнями (например, по вопросу о стандартах образования) наталкиваются на отрицательное заключение правовых управлений (при Президенте, при Правительстве) – расцениваются как нарушение Конституции, как вмешательство в полномочия органов государственной власти. Пока по организации управления образованием Россия больше напоминает централизованные унитарные государства – Францию, Японию, Испанию.

В отличие от нашей страны федеральные министерства образования на Западе играют, в основном, координирующую и планирующую роль. Их немногочисленные функции выражаются терминами «содействие», «поддержка». Специальный федеральный закон (ФРГ) обеспечивает соблюдение равенства шансов обучающихся. В некоторых странах (Швейцария, Канада) отсутствует федеральное министерство образования, в других (США) – нет федерального законодательства об образовании. Центральное ведомство занимается перераспределением средств (в США – под конкретные программы или поровну всем штатам), а также поддержкой национальных меньшинств и аборигенов (Канада, Австралия).

В федеративных странах Запады основным государственным уровнем управления является субъект федерации (земля, штат, кантон и т.д.). Существующая здесь система органов законодательной и исполнительной власти обеспечивает правовое регулирование сферы образования (издание законов, постановлений, предписаний). Государственные служащие выполняют управленческие функции по руководству подчиненными учреждениями образования и контролируют их деятельность на предмет соответствия нормативно-правовым актам.

Однако если в США «суперинтенданты» школ назначаются и контролируются общественными органами – Советами по образованию штата и учебного округа (местный орган власти специальной компетенции), то в Германии существует система двойного подчинения. Ответственные за школы на местном уровне «бургомистры» назначаются органом самоуправления коммуны (общины), а подчиняются, как и чиновники по надзору, вышестоящему органу управления – земельному Министерству культов (образования). Прочная, исправно функционирующая вертикаль исполнительных органов власти дополняется здесь разветвленной сетью органов общественного участия в управлении и принятии решений.

Принцип государственно-общественного управления (ГОУ) образованием в нашей стране закреплен в стратегических документах об образовании – в Законе «Об образовании», в Концепции модернизации, в Федеральной программе развития образования. Однако реализация этого принципа затруднялась как из-за отсутствия в законодательстве РФ специальных юридических норм для организационно-правового оформления этого принципа, так и из-за разнообразия его трактовок.

Специалисты понимают под государственно-общественным такое управление, в котором сочетается деятельность субъектов управления государственной и общественной природы. Законодатель формулирует определение государственно-общественного управления образованием как привлечение к управлению образованием иных субъектов, помимо государства, причем, не только представителей профессионального педагогического сообщества, но и иных заинтересованных представителей общества, прежде всего, родителей обучающихся.

Фактически общественное участие в нашей стране сводится к созданию при образовательных учреждениях попечительских советов, которые способствуют привлечению внебюджетных средств и обеспечивают контроль их использования. Участие в управлении ограничивается благотворительностью, общественность – предпринимателями из числа

выпускников. Это демонстрирует практический опыт реализации ГОУ в «передовых» регионах – Якутии, Красноярском крае, Саратовской области.

В отдельных субъектах Российской Федерации органы общественного участия в управлении существуют на местном и региональном уровне и формируются демократическим путем из числа учителей, родителей и учащихся (Тверская область). Однако и здесь проблемами остаются: освобождение общественных органов от административной зависимости (пока они существуют при муниципальных органах управления или при главах администраций); разработка согласительных процедур разрешения противоречий и конфликтов между органами государственного и общественного управления образованием; наделение последних реальными полномочиями при принятии решений.

Полезный в этом плане опыт демонстрируют развитые западные страны. Практически всюду в Европе и США существует целостная система органов общественного участия – на школьном, местном, региональном и национальном уровне. В них представлены три основные группы участников – учителя, родители и учащиеся, на региональном уровне также – «представители социального окружения»: предпринимателей и наемных работников, союзов служащих, молодежных и спортивных организаций, вузов, иногда – церковей и национальных меньшинств.

Несмотря на различие статуса (совещательные, управляющие), все общественные советы на Западе так или иначе участвуют в принятии решений по управлению образованием, в управлении им. В немецких землях ни один закон, ни одно министерское предписание не вступает в силу без одобрения его всеми признанными органами общественного участия.

С учетом национальных традиций, особенностей федеративного устройства России и менталитета граждан разнообразный опыт западных стран может быть освоен и избирательно применен в нашей стране. Препятствием к осуществлению нормативно-прескриптивной модели принятия решений может стать политическая пассивность населения, нежелание не только участвовать,

но даже слышать об управлении, незавершенность процесса разграничения полномочий между федерацией и субъектами, низкий уровень политической культуры и групповой самоидентификации, отсутствие традиций общественного участия. Однако высокий уровень общей культуры, образованность и ответственность взрослого населения страны позволяют доверять гражданам в вопросах управления образованием, шире привлекать их к принятию решений в этой сфере.

В Заключении подводятся итоги проведенного исследования процесса принятия политических решений в сфере управления образованием, предлагается нормативно-прескриптивная модель принятия решений, предложены рекомендации органам власти по формированию данной модели. Они предполагают демократизацию этого процесса, а именно создание органов общественного участия в управлении и принятии решений, представляющих интересы различных групп участников на всех уровнях – местном, региональном, федеральном. Такие органы должны быть обязательными (не факультативными), демократически сформированными (выборными), самостоятельными и независимыми от местных органов управления образованием. Необходимо законодательно закрепить их статус, права на участие в принятии решений и круг вопросов, решаемых при их участии, а также способы разрешения конфликтных ситуаций между государственными и общественными органами управления образованием.

Вневедомственного юридического оформления требуют также стадии процесса принятия решений, порядок проведения конкурса проектов, экспертизы и эксперимента в образовании. Информационное обеспечение процесса принятия решений станет при этом адресным и обязательным, обсуждение концепций и программ – более целенаправленным и масштабным.

Полномочия федерального центра могут быть ограничены решением наиболее важных, принципиальных вопросов («рамочное» законодательство, соблюдение равенства шансов на образование, в т.ч. путем перераспределения финансовых средств). Необходимо сократить функции центральных органов

исполнительной власти, включая ведомственное нормотворчество, устранить лишние государственные структуры и звенья, не имеющие прямого отношения, но влияющие на процесс принятия решений по образованию.

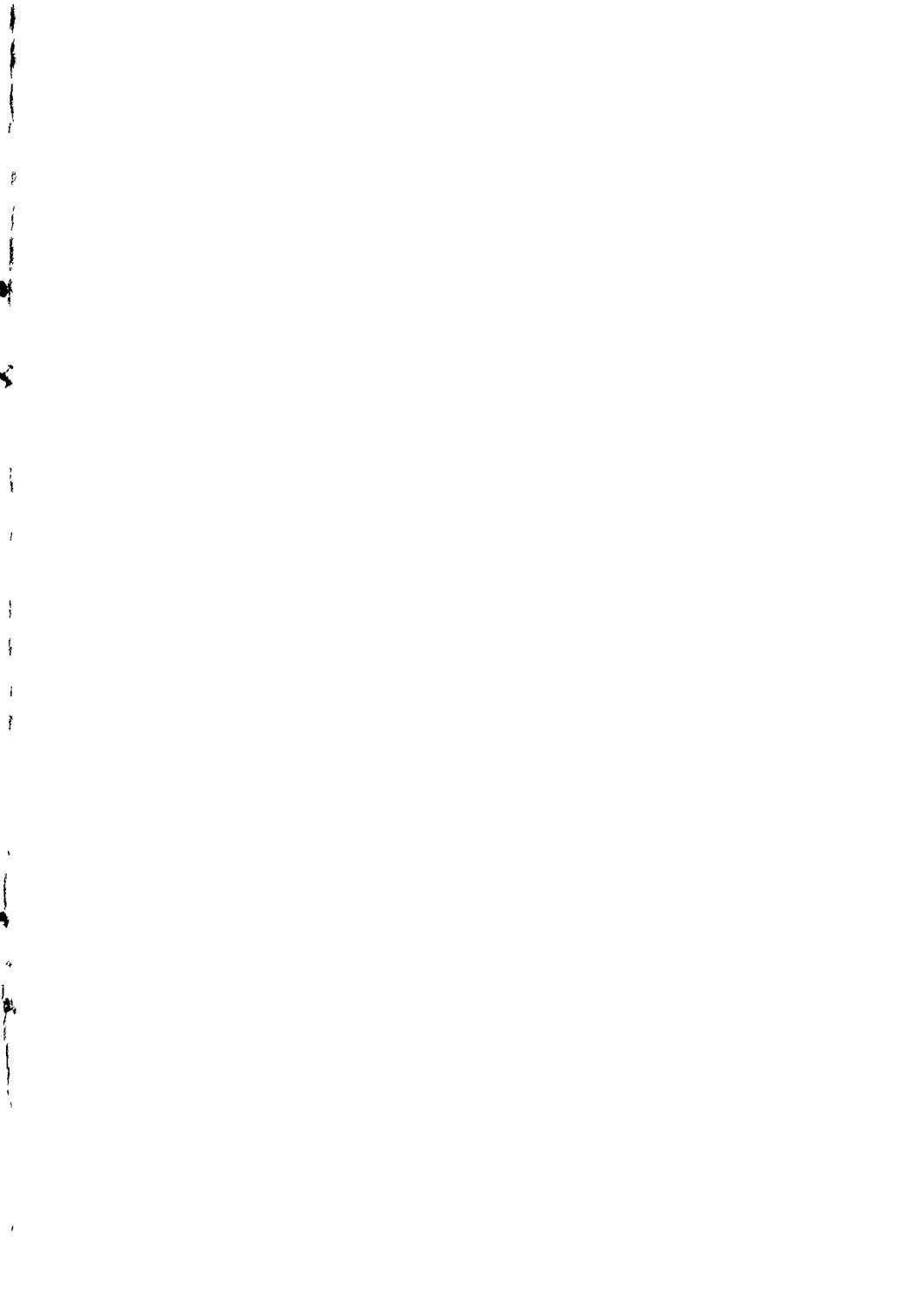
Органы общественного участия в принятии решений по управлению образованием могут стать инструментом формирования гражданского общества, способом формализации механизма политических консультаций, школой воспитания граждан, средством создания новой культуры и опыта общественной жизни.

Закон «Об общественной палате», принятый в апреле 2005 г., предусматривает включение общественности в процесс принятия политических решений через экспертизу Палатой всех законопроектов и нормативно-правовых актов; выдвижение и поддержку собственных инициатив общественности; осуществление контроля деятельности органов государственной власти. Общественная палата может также инициировать создание общественных советов при органах исполнительной власти (например, Совета по образованию при Министерстве образования и науки).

Основные положения диссертации и результаты исследования изложены автором в следующих публикациях общим объемом 5,0 п.л.:

1. Ахтамзян Н.А. Образовательная реформа. Социально-политический аспект // Свободная мысль – XXI, 2001, № 5 (1,1 п.л.).
2. Ахтамзян Н.А. Поможет ли реформирование образования преодолению социальной конфликтности? // Пути к безопасности. Центр по исследованию проблем мира ИМЭМО РАН. Выпуск 2/22. М., 2001 (0,3 п.л.).
3. Ахтамзян Н.А. Социологические исследования как предпосылка принятия решения о реформе образования // Сборник работ молодых ученых МГПУ. Выпуск XIII. М.: МГПУ, 2002 (0,4 п.л.).
4. Ахтамзян Н.А. Дискуссия в немецком обществе о реформе образования в Германии // Педагогика, 2003, № 2 (0,7 п.л.).
5. Ахтамзян Н.А. Модернизация образования: к определению понятия // Модернизация московского образования. Философско-социологические аспекты образования начала XXI века. М.: МГПУ, 2003 (0,6 п.л.).
6. Ахтамзян Н.А. Система государственно-общественного управления образованием в Германии // Педагогика, 2004, № 6 (0,7 п.л.).
7. Ахтамзян Н.А. Ученическое самоуправление в Германии // Воспитание школьников, 2004, № 8-9 (0,6 п.л.).
8. Ахтамзян Н.А. Роль институтов политического опосредования в принятии решений по управлению образованием // Сборник работ молодых ученых МГПУ. Выпуск XX. – М.: МГПУ, 2005 (0,5 п.л.).

Формат 60/84 1/16
Заказ № 25. Тираж 100 экз.
Типография ГПИБ
Москва, Старосадский пер., д.9



№ 21253

РНБ Русский фонд

2006-4

22880