



004610990

На правах рукописи

Сулова Дарья Владимировна

**ФОРМИРОВАНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В СФЕРЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ:  
ПРОБЛЕМЫ И ПРАКТИКИ**

Специальность 23.00.02 - политические институты,  
процессы и технологии

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

Москва 2010

Работа выполнена на кафедре политического анализа факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

**Научный руководитель:** доктор политических наук,  
профессор  
Соловьев Александр Иванович

**Официальные оппоненты:** доктор политических наук,  
профессор  
Рыбаков Андрей Вячеславович

кандидат политических наук  
Чихарев Иван Александрович

**Ведущая организация:** Московский государственный  
институт международных  
отношений (Университет) МИД  
России

Защита состоится 5 октября 2010 года в 16.00 на заседании диссертационного совета Д.501.001.27 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119192, Москва, Ломоносовский проспект, д. 27, корп. 4, стр.1, факультет государственного управления, ауд. А-619.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки МГУ им. М.В. Ломоносова (МГУ, 1-й корпус гуманитарных факультетов).

Автореферат разослан «2» сентября 2010 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат политических наук, доцент



Е.В. Андриюшина

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>1</sup> российской властью поставлена новая задача развития страны, связанная с переходом от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу экономического развития.

Актуальность данной задачи обусловлена долговременными системными вызовами, отражающими как мировые тенденции, так и внутренние барьеры развития, перед которыми оказалась в середине текущего десятилетия российская экономика. Один из таких вызовов – возрастание роли человеческого капитала как основного фактора экономического развития. Для России ответ на данный вызов предполагает преодоление имеющихся негативных тенденций в развитии человеческого потенциала, сложившихся, в том числе в образовательной сфере.

За прошедшее двадцатилетие облик российского высшего образования заметно изменился, реагируя на новые реалии социальной, экономической, политической, культурной жизни демократической России.

Во-первых, произошло значительное расширение высшего образования России. Во-вторых, массовизация высшего образования повлекла за собой диверсификацию образовательных услуг: появление новых типов образовательных учреждений, расширение дистанционного образования, увеличение числа студентов заочной формы обучения. В-третьих, произошла диверсификация источников и механизмов финансирования вузов. Важной статьей доходов вузов стало обучение российских и иностранных студентов на платной основе, выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Введен механизм бюджетирования, ориентированного на результат, а также механизм распределения средств на конкурсной основе.

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

Наконец, образовательные учреждения были нацелены на повышение уровня интернационализации, на установление сетевого взаимодействия между российскими и зарубежными институтами, академическими группами, студентами.

Указанные изменения в целом соответствовали тенденциям, которые в последние 20 лет являлись характерными для систем высшего образования большинства стран<sup>2</sup>, однако в российской действительности они повлекли за собой новые проблемы. Так, расширение доступности высшего образования не могло не сказаться на качестве предоставляемых образовательных услуг. Рыночная среда, в которой учреждения вынуждены функционировать, предъявляет новые требования к внутри вузовскому управлению, а также к эффективности функционирования всей системы.

Кроме того, решить внешние задачи, связанные с вкладом в процессы государственного строительства, экономических преобразований и промышленного развития страны, повышением благосостояния населения, образовательная сфера в полной мере не смогла.

Данные изменения остро поставили вопрос о конкурентоспособности и «конвертируемости» национальных систем образования; о социальной и экономической роли образования; о конвергенции традиционных и дистанционных форм обучения; а также о наиболее эффективных способах управления развитием образования. Указанные проблемы занимают ведущее место в полемике о путях изменения системы образования в условиях глобализации и о последствиях этих изменений.

В то же время, переход к постиндустриальному обществу оказывает существенное влияние на государство как главного политического института. Изменяется характер взаимодействия государства с внешними контрагентом, которое строится на принципах клиентского формата, а в некоторых сферах на принципах равноправного участия, что приводит к

---

<sup>2</sup> Tertiary Education for the Knowledge Society. Volume 1. Ed. by P. Santiago, K. Tremblay, E. Basri, E. Arnal. OECD. 2008.

возникновению новых центров принятия решений и в целом иной архитектуре субъектов, формирующих политику. Современные угрозы, связанные с риском повторения мирового экономического кризиса, возникновения гражданских войн как внутри страны, так и в соседних государствах, обеспечения безопасности государства и его населения в условиях непрекращающихся террористических актов, требуют формирования новых стратегий государства в ключевых областях жизни общества.

Новый этап реформирования системы образования, связанный с приданием государством данной сфере приоритетного значения в условиях построения инновационной экономики, определяет актуальность исследования подходов к формированию государственной образовательной политики России с позиции политической науки.

#### **Степень разработанности проблемы.**

Междисциплинарный характер изучения вопросов формирования государственной образовательной политики обусловил обращение к этой теме исследователей экономистов, социологов, историков, философов, педагогов. В значительно меньшей степени данная проблематика представлена в политологических научных исследованиях. В подавляющем своем большинстве это работы посвящены отдельным аспектам развития образования России и, прежде всего, образовательной реформе и управлению на различных исторических этапах.

К числу работ, внесших существенный вклад в разработку методологии политического анализа, процессов принятия решений, проблем государственного управления следует отнести работы А.А. Дегтярева, А.Т. Зуба, Б.Н. Литвака, В.В. Лобанова, В.В. Миронова, А.И. Соловьева, Л.В. Сморгунова<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Дегтярев А.А. Принятие политических решений. – М., 2004; Литвак Б.Г. Разработка управленческого решения. – М., 2000; Лобанов В.В., Государственное управление и общественная политика. – СПб., 2004; Миронов В.В., Зуб А.Т. Принципы принятия управленческих решений в системе федеральных органов исполнительной власти. – М., 2003; Соловьев А.И., Колебательно-маятниковый механизм принятия

Отечественными исследователями государственной политики в области высшего профессионального образования разработана солидная теоретическая аргументация в пользу необходимости приоритетного развития данной сферы как фактора модернизации страны в XXI веке. Этот аспект изучения образовательных реформ прослеживается в специальных работах, посвященных будущему образования (М.Б. Бергельсон, Б.Н. Бессонов, Н.П. Ващекин, М.Ю. Тихонов, А.Д. Урсула и др.)<sup>4</sup>, а также в рамках исследований различных моделей и концепций устойчивого развития и модернизации российского общества (Б.С. Гершунский, В.И. Жуков, В.А. Коптюга, В.К. Левашов, Ю.Г. Матросов, Е.И. Рюмцев, В.С. Семенов, Ю. Г. Татур, Г.Н. Фурсей, М.Н. Чирятьев и др.)<sup>5</sup>.

Обширна литература, посвященная реформе образования 90-х гг.: так, к работам обобщающего характера можно отнести труды В. А. Болотова, Э.Д. Днепра, В.Г. Кинелева, М.Н. Костиковой, И.Г. Кухтиной, А.Я. Савельева, В.Д. Шадрикова и др.<sup>6</sup>. В них анализируются такие центральные идеи

---

государственных решений: к обоснованию когнитивной модели (I, II) // Полис. – 2005. – №5, №6; Соловьев А.И. Политический облик постсовременности: очевидность явления // Общественные науки и современность, №5, 2001; Соловьев А.И. Принятие государственных решений. Вариант системного описания // Власть. 2005. №10; Соловьев А.И. Российская бюрократия как субъект политического контроля // Демократия в современном мире. Под. ред. Я. Пляйса, А. Шатилова. – М.: РОССПЭН, 2009. – С. 257-273; Сморгунюв Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полис. Политические исследования. 2003. №4

<sup>4</sup> Некоторые аспекты социодинамики сферы образования в современном российском обществе / Под ред. Бергельсон М.Б. - М.: Моск. обществ. науч. фонд, 2000; Образование – прорыв в XXI век. / Бессонов Б.Н., Ващекин Н.П., Тихонов М.Ю., Урсул А.Д.; Моск. гос. ун-т коммерции. – М., 1998

5 Гершунский Б.С. Философия образования для XXI века (в поисках практико-ориентированных образовательных концепций) – М.: Изд-во «Совершенство», 1998; Жуков В.И. Российское образование: проблемы и перспективы развития. – М.: Союз, 1998; Новая парадигма развития России: Комплексные исследования проблем устойчивого развития / под ред.: Коптюга В.А., Матросова В.М., Левашова В.К.; РАН. Ин-т соц-полит. исслед.; Ин-т машиноведения. – М.: Academia, 1999; Семенов В.С. Уроки XX века и путь в XXI век: социально-философский анализ и прогноз. – М.: ИФ РАН, 2000; Татур Ю.Г. Образовательная система России: Высшая школа / Исслед. центр проблем качества подготовки специалистов; Моск. гос. техн. ун-т. – М.: Изд-во Моск. гос. техн. Ун-та, 1999; Фурсей Г.Н., Рюмцев Е.И., Чирятьев М.Н. Наука и образование в общем контексте культуры как определяющий фактор устойчивого развития России. – СПб: Изд-во С.-Петербург. гос. ун-та, 1998

6 Образование для всех: оценка 2000: Аналит. доклад / Авт. кол.: Савельев А.Я., Кухтина И.Г., Зуев В.М. и др.; НИИ ВО. – М., 2000; Шадриков В.Д., Философия образования и образовательные политики. – М.: Исслед. центр пробл. качества подгот. специалистов. 1993; Днепров Э.Д. Образование и политика (Том 1,2). – М., 2006; Кинелев В.Г. Объективная необходимость. История, некоторые итоги и перспективы

реформирования образования, как гуманитаризация и гуманизация образовательной сферы; инновации и эксперименты; внедрение новых экономических и управленческих механизмов; вариативность образования и др.

Наряду с общими проблемами государственной политики в области образования отечественными авторами рассматриваются ее частные аспекты. Так, процессы интеграции российской образовательной системы в международное и европейское образовательное пространство породили обширный круг исследований данной тематики (И.В. Аржанова, В.И. Байденко, М.В. Ларионова, М.М. Лебедева, Г.А. Лукичев, В.М. Филиппов, В.Н. Чистохвалов и др.)<sup>7</sup>.

Проблемы качества высшего профессионального образования рассматриваются в работах В.А. Болотова, Г.А. Бордовского, Е.Н. Геворкян, Г.Н. Мотовой, Н.А. Селезневой и др.<sup>8</sup>.

---

реформирования высшего образования России. – М.: Республика, 1995; Кинелев В.Г. О государственной программе развития высшего образования в Российской Федерации // Высшее образование. – 1992. - № 1; Болотов В.А., Костикова М.Н. Педагогическое образование — страницы реформирования. - Волгоград: Перемена, 1998

7 Основные тенденции развития высшего образования: глобальные и болонские измерения / Под науч. ред. В.И. Байденко. – М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2010; Байденко В.И. Болонский процесс: проблемы, опыт, решения. – М. Исслед. центр проблем кач-ва подг. специалистов, 2006; Аржанова И.В. Международное сотрудничество в контексте реализации государственной политики в сфере образования. магистр. дисс. – М.; Аржанова, И. В. География и арифметика Болонского процесса // Аккредитация в образовании. – 2007. – № 18. – С. 40-45; Лукичев Г.А.. Трансграничное образование // Высшее образование сегодня. 2004, №4; Ларионова М.В. Формирование общего образовательного пространства в условиях развития интеграционных процессов в Европейском союзе... дис. докт. полит. наук, 2006; Россия и ЕС на пути к общеевропейскому пространству высшего образования: сценарии будущего. Сб. анализ. мат-лов по сотрудничеству в области образования со странами Европы в рамках реализации «лорной карты» Россия-ЕС. Под ред.: Горбуновой Е.М., Железова Б.В., Ларионовой М.В., Мешковой Т.А., Перфильевой О.В., Твороговой С.В. М.: Изд. дом ГУ - ВШЭ, 2007; Болонский процесс: проблемы и перспективы : [сборник статей] / под ред. М.М. Лебедевой. - М.: «Оргсервис-2000», 2006; Лебедева М.М. Развитие Болонского процесса: роль профессионального сообщества / М.М. Лебедева // Россия и ЕС : проблемы формирования общего пространства науки и образования. – 2007; Чистохвалов В.И. Болонский процесс: половина пути пройдена — что дальше? // Вопросы образования. 2004. № 4. С. 178-193; Филиппов, В. М. Болонский процесс и «Дорожная карта Россия – Евросоюз» // Высш. образование сегодня. – 2008. – № 1. – С. 5-9.

8 Болотов В.А. Основные подходы к созданию общероссийской системы оценки качества образования в Российской Федерации // Вопросы образования. 2004. № 3.; Геворкян Е.Н., Мухаметзянова Г.В. Модернизация качества высшего образования в России (стратегия, опыт, принятие решений). – М.: Высш. шк., 2005; Бордовский, Г. А. Управление качеством образовательного процесса в вузе /// Ценности современного образования : регион. аспект / Сев.-зап. отд-ние РАО, ПГУ. – Архангельск, 2004. – С. 178-180; Экспертиза качества образования: европейский подход. / Наводнов В.Г., Мотова Г.Н. – М., 2008; Мотова, Г.Н. Аккредитация образовательных систем: монография. – Йошкар-Ола, 2004.; Байденко В. И., Селезнева Н. А. Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования нового

Очередной этап реформирования российской системы высшего профессионального образования обусловил необходимость разработки общенациональной стратегии его развития. Стратегический анализ развития современной высшей школы представлен в исследованиях С.А. Белякова, А.В. Волкова, Я.И. Кузьмина, В.А. Мау, И.М. Реморенко, И.Д. Фрумина, А.А. Фурсенко и др<sup>9</sup>.

В вышеуказанных работах образование рассматривается как самодостаточная сфера, либо в контексте экономического развития страны. При этом исследования, рассматривающие образовательную политику не с точки зрения педагогических, юридических, исторических наук, но и с политологической точки зрения, являются скорее исключением. К последним можно отнести работы Ю.В. Громыко, использующего методологический подход к изучению государственной образовательной политики, рассматривающего перспективы развития российского образования с точки зрения стратегии развития Российского государства, определения самоидентичности российского народа в условиях глобализации<sup>10</sup>.

Комплексный подход к проблеме правового обеспечения государственной образовательной политики мы также находим у О.Н. Смолина, описывающего законодательные механизмы формирования государственной образовательной политики России, как с теоретической, так и с практической точек зрения, образовательная политика анализируется в

---

поколения как комплексная норма качества высшего образования: общая концепция и модель. - М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специа-листов, 2005.

9 Волков А.Е., Кузьминов Я.И., Реморенко И.М., Рудник Б.Л., Фрумин И.Д., Якобсон Л.И. Российское образование – 2020: модель образования для инновационной экономики // Вопросы образования. – 2008. - №1; Волков А.Е., Ливанов Д.В., Фурсенко А.А. Высшее образование: повестка 2008 – 2016 // Эксперт. 2007. №32; Фрумин И. Проблемы и перспективы региональной образовательной политики в современной России // Тенденции развития образования: проблемы управления образованием региона. – М., 2005; Беляков С.А. Модернизация образования в России: совершенствование управления. – М.: МАКС Пресс. 2009; Российское образование. Тенденции и вызовы. Под ред. Мау В.А. - М., 2009; Жураковский В.М. Современные тенденции развития и стратегические приоритеты высшей школы России. Сборник научных трудов, посвященный 60-летию Российской Академии образования - М., - Пятигорск: РАО - ПГЛУ, 2003. - 227 с.

10 Громыко Ю.В. Проблемы образовательной политики в Российской Федерации. Тюмень: ТОГИРРО, 2000; Громыко Ю.В. Мыслительная педагогика (теоретико-практическое руководство по освоению высших образцов педагогического искусства) – Мн.: Технопринт, 2000

контексте проблем нормативно-правового характера, деятельности законодательных органов власти РФ, политических партий<sup>11</sup>.

Анализ состояния научной разработанности темы диссертации позволяет сделать вывод, что вопросы изучения механизмов и технологий формирования государственной политики России в сфере образования, особенно с позиции политической науки, остаются недостаточно исследованными. Значительная часть исследований предлагает анализ практических аспектов развития собственно образовательной системы России, в то время как обобщающих научно-политологических работ, посвященных комплексному анализу процесса формирования государственной образовательной политики, недостаточно.

Целью диссертационной работы является определение перспективных моделей и механизмов формирования современной государственной политики в сфере высшего профессионального образования, способствующих повышению ее эффективности и развитию Российского государства.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи:

1. Уточнить понятие «государственной образовательной политики» и местоположение этого вида деятельности в общей структуре активности российского государства.
2. Выявить структурные и процессуальные особенности формирования российской государственной политики в сфере высшего образования в контексте современного международного опыта.
3. Выделить и охарактеризовать этапы формирования государственной политики России в сфере высшего образования, отражающие

---

<sup>11</sup> Смолин О. Н. Образование, политика, закон // [http://www.smolin.ru/read/education\\_politics/index.htm](http://www.smolin.ru/read/education_politics/index.htm);  
Смолин О.Н. Знание – свобода. Российская государственная образовательная политика и федеральное законодательство 90-х годов. Систематизированный сборник. – М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 1999;  
Смолин О.Н. Образование. Революция. Закон. Проблема законодательного обеспечения российской государственной образовательной политики 90-х годов. – М.: ООО «ИПТК «Логос» ВОС», 1999, Смолин О.Н. Образование – для всех: философия, экономика, политика, законодательство. – М.: Проспект, 2006

различные подходы правительства к совершенствованию и развитию последней.

4. Определить основные направления развития отечественной системы высшего профессионального образования на современном этапе.
5. Выявить и систематизировать перспективные направления государственной политики России в сфере высшего образования, ее механизмы и технологии.
6. Разработать предложения по повышению эффективности государственной образовательной политики.

**Объектом исследования** является государственная политика в сфере высшего профессионального образования современной России.

**Предметом исследования** выступают модели и механизмы формирования современной государственной политики России в сфере высшего профессионального образования.

**Методологической и теоретической основой исследования** послужило использование инструментария системного, институционального, нормативного, исторического подходов, методов включенного наблюдения. Методологическую основу диссертации составили также общенаучные методы обобщения, систематизации, классификации явлений, контент-анализа.

Теоретическую основу исследования составили концепции постиндустриального, информационного общества, положения теорий модернизации, глобализации, модерна и постмодерна, а также такие современные концепции публичного администрирования, как «новый публичный менеджмент», теория политических сетей, концепция «governance» и др.

**Информационная база исследования** включает теоретические и прикладные работы отечественных и зарубежных авторов, официальные правовые документы институтов государственной власти, межведомственные и ведомственные стратегии и концепции, официальные

статистические данные, материалы профильных конференций, семинаров, круглых столов, стенограммы заседаний Государственной думы РФ, результаты научно-исследовательских работ, выполненных в рамках Федеральной целевой программы развития образования 2006 – 2010 г.

**Научная новизна диссертации** заключается в комплексном анализе процессуальных особенностей формирования современной государственной политики России в сфере высшего профессионального образования, определении перспективных путей ее совершенствования и развития в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

В данном контексте получены следующие основные результаты:

1. Уточнены содержательные характеристики современной государственной образовательной политики России, выявлены ее относительно самостоятельные разновидности: политика в сфере образования, внутриведомственная образовательная политика и политика сферы образования.
2. Определены основные механизмы и технологии формирования современной государственной образовательной политики, выделены факторы, задающие требования как к новому содержанию стратегий развития образования, так и к процессу его разработки.
3. На основании исторического анализа показана зависимость содержания проводимых реформ в сфере высшего образования от социально-экономических и политических приоритетов правящих кругов, а процесса разработки стратегических решений от общих характеристик политической системы и политического режима; раскрыта преемственность применения централизованных методов принятия решений при формировании образовательных стратегий в российском обществе.
4. Выделены основные субъекты формирования современной государственной политики, определена их роль в процессе выработки стратегических решений, сформулированы предложения по

повышению эффективности процесса формирования государственной политики России в сфере высшего образования.

#### Теоретическая и практическая значимость исследования.

Результаты исследования могут быть использованы при дальнейшем анализе процессов формирования и реализации государственной образовательной политики, государственными органами власти, политическими партиями и общественными организациями в их законотворческой и практической деятельности. Материалы диссертации могут быть также использованы в системе высшего профессионального и послевузовского образования при чтении курсов по государственному управлению, в политологии, социологии, а также при переподготовке и повышении квалификации государственных служащих.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационной работы докладывались на научных конференциях, в рамках экспертных обсуждений, представлены в публикациях общим объемом около 3,9 п.л. Результаты исследования использовались при выполнении научно-исследовательских работ по смежной тематике. Диссертация была обсуждена на заседании кафедры политического анализа факультета государственного управления Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова и рекомендована к защите.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих по три параграфа каждая, заключения и списка литературы.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационной работы, характеризуется степень научной разработанности проблемы, определены объект, предмет, цель и задачи исследования, его теоретические и методологические основы, научная новизна, теоретическая и практическая значимость проведенного исследования.

Первая глава «Теоретические и методологические основы изучения государственной политики», состоящая из двух параграфов, посвящена уточнению основных категорий, используемых в исследовании; введению базовых различий, позволяющих позиционировать образовательную политику в общем контексте деятельности государства, а также определению особенностей формирования государственной образовательной политики на основе выделенных параметров.

В параграфе 1 «Сущность государственной политики в области высшего профессионального образования» уточнено понятие государственной политики применительно к целям проводимого исследования, в соответствии с которым достижение компромисса основных субъектных позиций по ключевым вопросам является условием формирования государственной политики, нацеленной на реализацию общественно значимых интересов в целях достижения социального порядка. При определении понятий политики, государства, государственного контроля исследователи неизбежно обращают свое внимание на соотношение политики и управления. За период существования данной дискуссии сложились различные подходы к определению этого соотношения, отражающие особенности функционирования государства и трансформации этого политического института, в том числе характер взаимоотношений государства с внешними контрагентами: от категоричного разделения процессов разработки политики и осуществления управления до констатации сплочения этих составных частей государства.

В 80-е-90-е гг. XX в. в связи с повышением требований граждан к эффективности государственного управления в ряде западных странах назрела необходимость проведения административных реформ. Стремясь преодолеть присущий государственному управлению бюрократизм, в рамках рыночно-либерального подхода к публичному управлению разрабатывается концепция нового государственного управления (new public management). Откликаясь на усложнение горизонтальных связей государства с

внутренними и с внешними контрагентами, формирование десизиональных структур (участвующих в принятии государственных решений помимо официальных центров) и другие нетипичные для индустриального развития государства моменты, политико-управленческая наука выработала концепцию политических сетей, которая в дальнейшем трансформировалась в теорию «governance» («рецептивного администрирования, «участвующего менеджмента»), в свою очередь, обосновавшую необходимость перехода от оценки эффективности затрачиваемых ресурсов к оценке процессов и субъектов формирования государственной политики.

И эти теоретические концепты, и реальный опыт мирового развития показали, что новый облик государства, а также характер современных, решаемых им проблем, требуют существенной трансформации механизмов формирования государственной политики. Прежде всего, новые вызовы предполагали консолидацию властно-управленческих ресурсов всех уровней, перехода от принципа доминирования государства в принятии решений к модели взаимодействия государства и иных субъектов публичной политики на основе принципов взаимовыгодного сотрудничества и согласования интересов. Как показано в диссертации, это целиком и полностью относится и к процессу формирования государственной политики в сфере высшего образования.

Для определения сущности государственной политики в сфере высшего профессионального образования в диссертации вводятся различия, позволяющие осуществить позиционирование образования в общей структуре деятельности государства и других сферных практик: политика в сфере образования, внутриведомственная образовательная политика и политика сферы образования.

Введение таких различий носит не только теоретический, но в большей степени прикладной характер. В частности, имеет большое значение при оценке эффективности образовательной политики и распределении бюджетных средств. В данном контексте различаются две разные

составляющие государственной образовательной политики. Первая – это обеспечение воспроизводства системы образования. В рамках этой деятельности можно отслеживать динамику роста отрасли (объем финансирования образования, количество образовательных учреждений, число обучающихся и др.). Однако рост количественных показателей не гарантирует, что происходит развитие образования, под которым понимается качественное улучшение системы связанное с изменением, параметров изображенных на схеме 1.

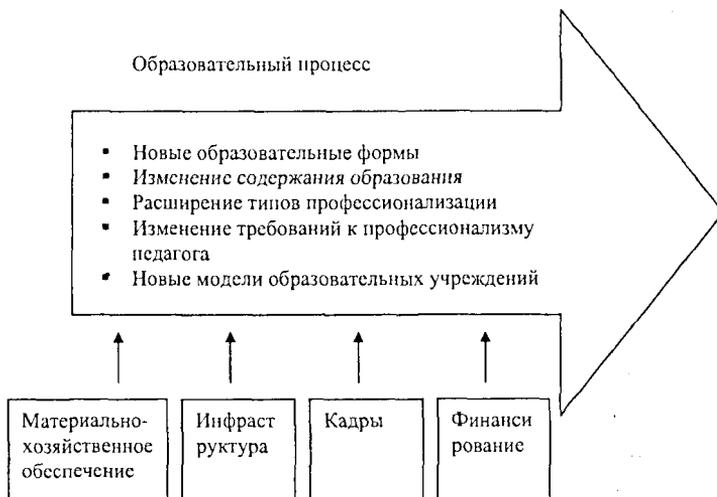


Схема 1. Составляющие образовательной политики, обеспечивающие воспроизводство (рост) и развитие системы.

В исследовании делается вывод, что оценка внутриведомственной политики может показать прогресс в «росте» образования, при этом эффективность политики сферы образования может быть низкой, что будет выражаться в невостребованности обществом образовательных продуктов, в том числе и профессионально подготовленных людей.

Если отраслевая политика не встраивает образование в общую систему общественной жизни России, возникает риск несоответствия внутриобразовательной системы координат с общегосударственной. В этом

контексте автор определяет условия достижения целей образовательной политики. В первую очередь к ним относятся наличие у политической элиты ценностей и культурных стандартов, позволяющих осознать значение образования как приоритетной сферы в развитии государства, а также определенные институциональные и нормативные характеристики структурных компонентов политической системы.

**В параграфе 2 «Особенности формирования и реализации государственной политики в сфере высшего образования в контексте современного международного опыта»** выделены параметры, по которым определяются особенности формирования государственной политики в сфере высшего образования. Здесь показывается, что сущность и природа образования задают универсальные особенности государственной политики в исследуемой сфере; характеристики образовательной системы конкретной страны определяют особенности управления образованием; стадия социально-экономического развития страны детерминирует значение образования в контексте развития государства в целом, а потому определяет степень приоритетность данной сферы в деятельности государства.

Как показано в диссертации, изменение роли образования в информационных обществах и превращение его в фактор экономического развития многих стран ставят на повестку дня вопрос о соотношении государственной образовательной и социальной политики, о социальных и экономических функциях образования. На основе ретроспективного анализа автор приходит к выводу, что в истории российской образовательной политики сформировались 2 стратегии, определяющие роль государства в образовании: это радикально-либеральная (элитарная) и социальная (социал-демократическая) стратегии.

Особенности современных политик в сфере образования определяются также тем глобальным контекстом, в котором системы высшего образования функционируют. В этой связи в диссертации выделяются и рассматриваются такие универсальные факторы, как глобализация, региональные

интеграционные процессы, формирование общества, основанного на знаниях, развитие информационных технологий, демографические изменения, а также основные вызовы, которые возникли под воздействием выделенных обстоятельств.

Во второй главе «**Этапы и направления формирования государственной политики в сфере высшего профессионального образования**» проведен анализ процессов формирования государственной политики в сфере высшего образования на различных исторических этапах, позволивший выявить следующие моменты: последовательная смена реформ и контрреформ в сфере образования отражала общую противоречивость модернизационных процессов в России; образовательные реформы по преимуществу являлись следствием социально-экономических и политических преобразований; выработка государственных стратегических решений на конкретных этапах развития высшего образования диктовалась насущными потребностями правящего класса, связанными с необходимостью создания социальной опоры, обеспечивающей стабильность его пребывания у власти; особенности политического режима и характеристики политического лидерства детерминировали процесс разработки государственных стратегий в этой области.

В параграфе 1 «**Исторические этапы и направления формирования государственной политики в сфере высшего образования России**» рассмотрен период формирования государственной политики в сфере образования с начала XIX века до 80-х гг. XX в. В данной части работы показывается, как менялись приоритеты государства в этой области в связи с экономическими и политическими приоритетами правящего режима, в интересах какой социальной группы осуществлялась образовательная политика.

XIX век начинается с реформ государственного аппарата, в основу которых был положен принцип бюрократического централизма. Несмотря на то, что Александр I «Манифестом» от 2 апреля 1801 г. восстановил

действие «Жалованной грамоты дворянству» во всей полноте, тем самым подтвердив, что оно остается привилегированным социальным слоем, все последующие действия власти были объективно направлены на расширение социальной базы бюрократии, повышения уровня ее профессионализма и компетенции, а также усиление её влияния в обществе.

После поражения декабристов, с 1825 г., когда начинается следующий этап в развитии государственной образовательной политики, дворянство перестает функционировать как самостоятельный субъект управления, оставшись только привилегированной и быстро вырождающейся кастой. Именно на этом этапе, в эпоху правления Николая I происходит окончательная переориентация царского режима на государственный бюрократический аппарат как на свою основную опору. В этот период власть в России приобретает всё более тотальный характер, сосредотачиваясь при этом в руках одного привилегированного сословия – бюрократии, которое и выработывало основные направления в различных областях, в том числе и высшего образования в России.

В целом в XIX веке Россия была абсолютной монархией, императору принадлежала верховная государственная власть. Основной социально-политической опорой самодержавия являлось дворянство, что и определяло основную направленность государственной политики в сфере образования, которую можно охарактеризовать как сословную государственную политику.

Период 1917-1941 гг. характеризуется коренной перестройкой всей системы народного образования, существовавшей в дореволюционной России. Реформа образования основывалась на принципах общедоступности и демократизации, связи школы с жизнью, с задачами социалистической революции, с политикой Коммунистической партии и проводилась под непосредственным контролем ВКП (б). Наряду с объективными социально-экономическими задачами, своей целью она имела внесение в функционирование системы высшего образования, в повседневную жизнь школы новых идейных ценностей, подчинение образования задачам

воспитания «нового человека», активного строителя социалистического общества, что обусловило мощный индустриальный прорыв. В результате к концу 1930-х гг. была сформирована система общегосударственной координации и централизованного руководства вузами в стране. Партийный контроль был вызван как самой спецификой политического режима, так и тем, что государство было заинтересовано в ускоренной подготовке высококвалифицированных кадров, идеологически близких власти, как для решения задач в области народного хозяйства, так и для расширения своей социальной базы.

**В параграфе 2 «Современный этап формирования государственной политики в сфере высшего профессионального образования России»** выявляются содержательные особенности современной образовательной политики применительно к тем вызовам, которые стоят перед отечественной системой образования.

Для анализа современного этапа государственной образовательной политики России автор использует структурно-функциональный подход Р. Мертон<sup>12</sup>, постулирующий, что любая попытка уничтожить существующую социальную структуру без создания адекватной альтернативной структуры для выполнения функций, ранее выполнявшихся уничтоженной организацией, обречена на неудачу. Реформы призваны создать альтернативные структуры, которые способны будут удовлетворить насущные потребности, прежде оставшиеся неудовлетворенными.<sup>13</sup>

Как показано в диссертации, в 90-е гг. XX в. ликвидация старых партийно-идеологических средств легитимации государственных решений и незавершенность новых демократических средств, «гибридный» характер власти (сочетающий как демократические, так и авторитарные принципы функционирования), а равно превалирование экономических приоритетов над всеми остальными ориентирами госполитики, привели к тому, что

<sup>12</sup> См.: Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. - М., 2006. - С.117-123.

<sup>13</sup> Мертон Р.К. Явные и латентные функции // Хрестоматия по истории социологии. - СПб., 2004. - С.33.

зародившиеся тенденции развития системы образования вошли в противоречие с государственной образовательной политикой. В итоге векторы развития образования и официального государственного курса существенно разошлись.

Текущий этап образовательной политики также подтверждает тот факт, что система образования рассматривается как средство реализации государственной властью собственного курса и видения перспектив развития страны. Провозглашенный курс, направленный на модернизацию страны на основе перехода от экспортно-сырьевой к инновационной экономике, превратил в приоритет развития образовательной политики поддержку науки и инноваций в российских вузах. Однако такой путь вряд ли возможно признать наиболее перспективным, ибо он не позволяет российской системе образования ответить на стоящие перед ней вызовы. В то же время более правомерным, на взгляд автора, явилось бы комплексное направление, предполагающее организацию системы непрерывного образования в стране. Эта парадигмальная установка потребовала бы более существенных и качественных изменений во всех подсистемах образовательной сферы.

Проведенный анализ направлений государственной образовательной политики России показал, что в российской практике дилемма между экономической и социальной функцией образования обычно решалась в пользу первой. В диссертации также отмечается, что повышение конкурентоспособности российского образования и его превращение в реальный ресурс развития человеческого капитала страны невозможно при наличии системы формирования государственной образовательной политики, при которой учитываются только исключительные задачи, которые ставит перед собой высшая политическая власть. В условиях становления экономики знаний государственная образовательная политика должна интегрировать в себе потребности всех субъектов, тем или иным

образом заинтересованных в развитии данной области и способные оказывать на нее влияние.

**В третьей главе «Модели формирования государственной политики в сфере высшего профессионального образования»** на основании выделенных особенностей взаимодействия государства с его внешними контрагентами, сформулированы рекомендации, способствующие повышению эффективности процесса разработки государственной политики в сфере высшего профессионального образования России.

**В параграфе 1 «Субъекты формирования современной государственной политики России в сфере высшего профессионального образования»** предпринята попытка определения роли и функций различных контрагентов государства при разработке государственной политики, а также определения центров принятия решений в этой сфере.

Общее поле субъектов современной образовательной политики представлено на схеме 2.

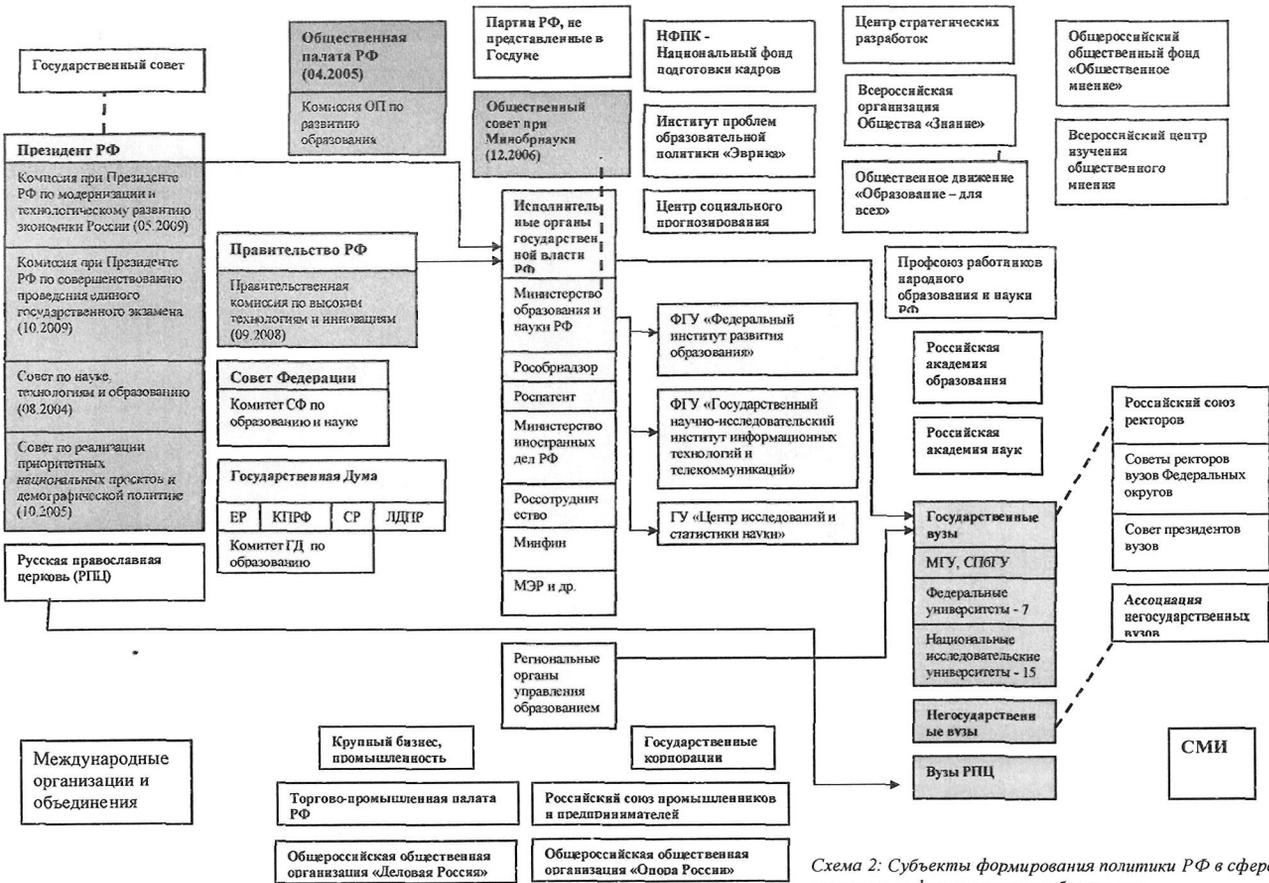


Схема 2: Субъекты формирования политики РФ в сфере высшего профессионального образования

На основании анализа состава действующих координационных и совещательных органов при Президенте РФ, Правительстве РФ и Министерстве образования и науки РФ диссертантом были выявлены те структуры, которые по формальному признаку не являются активными субъектами процесса разработки государственной политики. К таковым можно отнести Российскую академию образования, Российскую православную церковь и иные религиозные организации, региональные элиты, а также неправительственные организации. К структурам, которые имеют возможность выдвижения собственной позиции во властных структурах, являются лидирующие вузы России, причем набор данных вузов во всех структурах практически одинаков. Усиление связи образования и экономики, ориентация образования на потребности рынка труда выдвинули в качестве важного субъекта работодателей и бизнес, что подтверждается их широким представительством в обозначенных структурах.

Сравнение результатов зарубежных и отечественных исследований о месте и роли экспертно-аналитических структур («фабрик мысли») в процессе формирования государственной политики с российской практикой участия подобных структур в разработке стратегических решений в сфере образования позволяют автору сделать следующие выводы. В российской практике сложились три основные формы взаимодействия государственных органов и экспертно-аналитических структур: выполнение подобными организациями проектной деятельности преимущественно через участие в целевых программах (наиболее крупной из которых является Федеральная целевая программа развития образования на 2006 – 2010 гг., являющаяся организационной основой государственной образовательной политики в России); участие в ведомственных рабочих группах; неформальное выполнение отдельных аналитических, научно-исследовательских работ с дальнейшей перспективой занятия той или иной тематической ниши для выполнения крупных проектов.

Несмотря на то, что наиболее крупные экспертно-аналитические организации участвуют (в различной степени) на всех этапах разработки и принятия стратегических решений в области образования (среди которых анализ ситуации, идентификация проблемы, разработка альтернатив решения, оформление решений в проекты нормативно-правовых актов и др.), можно выделить ряд характеристик, противоречащих самой идее существования «фабрик мысли»:

- независимо от направленности, значительная часть «фабрик мысли» политически ангажирована и сориентирована на выполнение политического (государственного) заказа;
- эти структуры не выполняют основные функции, которые несут положительную нагрузку с точки зрения реализации интересов всего общества;
- «фабриками мысли» зачастую не соблюдаются принципы их профессиональной деятельности, а именно - открытости и диалогичности.

Одновременно автор приходит к выводу, что существенной проблемой разработки государственной образовательной политики является не только то, что экспертные структуры (в рамках вузов, негосударственного сектора, академических структур) не являются полноценными субъектами образовательной политики, но и то, что такую же усеченную роль играют и традиционные политические акторы и, прежде всего, партии, не способные влиять на разработку государственных стратегий в данной сфере.

Анализ документов политических партий, представленных в Государственной Думе V созыва, результатов голосований по ключевым для системы образования законам позволили диссертанту выявить основные вопросы, по которым происходит расхождение в позициях между представителями «левого» и «правого» политических лагерей. Это проблемы перехода на многоуровневое образование (в связи с принятием в 2007 году закона о переходе на уровневое образование, полемика переместилась от

вопроса о необходимости такого перехода к вопросу о его сроках); расширения организационно-правовых форм образовательных учреждений (в частности, перевода их в автономные учреждения (что может привести к расширению платного образования); категоризации образовательных учреждений; реформирования педагогического образования в том варианте, как ее предлагает Министерство образования и науки РФ (закрытие большей части педагогических вузов и реструктуризация их в отдельные факультеты при классических университетах); введения единого государственного экзамена как единственной формы оценивания знаний).

В целом автор приходит к выводу, что специфика процесса принятия государственных решений российской властью, а именно его «моноагрегатный» характер, стремление к выстраиванию жесткой «вертикали власти», оказывается неэффективной в сфере образования, т.к. это ограничивает возможности расширения поисковых форм деятельности правящих элит через партийные структуры, имеющиеся экспертно-аналитические центры, некоммерческие организации. Созданные площадки для осуществления взаимодействия государства и гражданского общества, а также традиционные площадки политических дискуссий (Госдума) оказываются неэффективными, первые в связи с игнорированием разрабатываемых решений органами власти, вторые – в силу доминирования «правлящей партии» в Государственной Думе, что не позволяет в полной мере сбалансировать интересы различных социальных аудиторий.

*В параграфе 2 «Направления совершенствования процесса формирования государственной политики России в сфере высшего профессионального образования», развивая ранее высказанные идеи, автор выявляет достоинства и недостатки сложившихся моделей формирования государственной политики (рыночной, социальной, смешанной), оценивает их применимость и перспективы в российской практике. На основании выделенных направлений развития системы образования, а также недостатков процесса формирования решений в диссертации предлагаются*

некоторые рекомендации, касающиеся субъектов формирования государственной политики и форм организации процесса согласования интересов различных групп.

Говоря о субъектах государственной политики, автор акцентирует внимание на важности выравнивания политических позиций правой и левой направленности внутри российского парламента, а также на усилении роли законодательной власти по сравнению с доминирующей ролью исполнительных органов, проявляющейся как в законотворчестве, так и в общей практике принятия решений. По мнению автора, механизмы разработки целевых показателей в области образования должны предполагать более широкое участие неправительственных организаций, гражданского и экспертного секторов. Это и будет залогом более эффективного формирования государственной образовательной политики.

Помимо необходимости расширения субъектов образовательной политики, также необходимо сформировать механизмы и совершенствовать технологии, которые помогут этим субъектам не просто выдвигать свои позиции, но и активно взаимодействовать с государственными структурами в области идентификации проблем, разработки альтернатив, оценке полученных результатов и т.д. Как было показано в предыдущих разделах диссертации, имеющиеся совещательные общественные органы пока не выполняют роль тех дискуссионных площадок, которые были бы способны транслировать результаты дискурса в механизмы принятия государственных решений.

В данном контексте автор говорит о необходимости создания таких совместных управленческих структур и механизмов, функционирование которых позволило бы на постоянной основе решать следующие ключевые задачи формирования государственной образовательной политики:

- Определение основных трендов развития отрасли,
- Выделение актуальных проблем,
- Формулирование программ развития отрасли,

- Обеспечение механизма реализации программ развития отрасли.

По мнению автора, одной из таких структур могла бы явиться Группа стратегического сценарирования, представляющая собой управленческий орган, обеспечивающий деятельность лиц, принимающих ключевые решения в области образовательной политики. Данная Группа, объединяя интеллектуальный потенциал субъектов из государственного и гражданского секторов, и используя поисковые и аналитические технологии, была бы сориентирована на создание комплексного интегративного сценария будущих действий Правительства в сфере образования.

В качестве еще одного фактора и одновременно направления повышения эффективности государственной образовательной политики автор предлагает активизацию научных исследований в области изучения механизмов и технологий формирования и реализации этого вида активности российского государства.

Если «знания» постепенно, но неуклонно становятся основным ресурсом экономического развития страны, то и система образования должна становиться столь же приоритетной сферой государственной политики. В то же время под этот тренд необходимо создавать надежный фундамент в виде научных концепций и моделей развития образования. Отсутствие такого фундамента поставит под сомнение не только достижение заявленных (в различного рода концепциях, доктринах и правительственных программах) долгосрочных целей, но и правомерность определения самих этих приоритетов. Если не развивать существующие научные разработки в сфере государственной образовательной политики, не создавать устойчивое научное направление в этой области, то существенно возрастут управленческие риски для всей конструкции современной образовательной политики. Более того, качественно возрастут и управленческие издержки для основных потребителей образовательных услуг, что способно подорвать

социальную поддержку провозглашенного курса на модернизацию российского общества.

В заключении подводятся итоги исследования и формулируются основные выводы.

### III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора:

#### **Публикации в периодических научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией РФ:**

1. Роль экспертно-аналитических структур в разработке государственной политики (на примере государственной образовательной политики) // Власть. 2010, №4. – 0, 4 п.л.
2. Россия в Болонском процессе // Вопросы образования. 2010, №1. – 1,0 п.л.

#### **Другие публикации:**

3. Интернационализация высшего образования: тенденции, стратегии, сценарии будущего / М.Л. Агранович и др.; Национальный фонд подготовки кадров. -- М.: Логос, 2010 (личный вклад автора – 1,0 п.л.)
4. Приоритетный национальный проект «Образование»: от инноваций – к массовой практике // Аккредитация в образовании. 2009, №28. – 0,6 п.л.
5. Значение мифологических представлений как неинституциональной компоненты политики (на примере мифов о Болонском процессе) // Материалы докладов XVI Международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» / Отв. ред. И.А. Алешковский, П.Н. Костылев, А.И. Андреев. [Электронный ресурс] — М. 2009. - Режим доступа: <http://www.lomonosov-msu.ru/2009/> - 0,15 п.л.
6. Россия в Болонском процессе и Болонский процесс в России. // Аккредитация в образовании. 2007, №9. – 0,4 п.л.
7. Организация деловой игры: цели и принципы. Место и роль общественной палаты РФ в политической системе // Актуальные проблемы теории и практики управления. Материалы V научно-практической конференции студентов и аспирантов. – М., 2005 – 0,35 п.л.

Подписано в печать 01.09.2010  
Формат 60x84/16. Печ. л. 2  
Бумага офсетная. Печать офсетная  
Тираж 100 экз. Заказ № 13621

Отпечатано с готового оригинал-макета  
в ОАО «Московские учебники»  
125252, Москва, ул. Зорге, 15.