

На правах рукописи

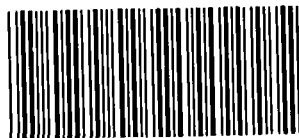


Модянова Татьяна Викторовна

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ
ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ В КОНЦЕ XX-НАЧАЛЕ XXI ВЕКОВ:
ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

Специальность 23.00.02 –
политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



4847298

1 9 МАЙ 2011

Москва - 2011

Диссертационная работа выполнена на кафедре Политологии и права
Московского государственного областного университета

Научный руководитель:

доктор политических наук, профессор
Панов Анатолий Иванович

Официальные оппоненты:

доктор философских наук, профессор
Пирогов Александр Иванович
кандидат политических наук
Коряковская Татьяна Николаевна

Ведущая организация:

Московский городской психолого-педагогический университет

Защита состоится 31 мая 2011 г. в 15 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.155.14 при Московском государственном областном университете по адресу: г. Москва, ул. Фридриха Энгельса, д.21а, ауд. 305

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского государственного областного университета (г. Москва, ул. Радио 10а).

Автореферат разослан «27» апреля 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат политических наук, доцент



Абрамов А.В.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

Образование и общество неразделимы, это – единая система, единый живой организм. Образовательная сфера для многих стран была, есть и остается стратегической точкой роста, поскольку создает самый эффективный, самый мощный инвестиционный ресурс – человеческий потенциал. Не случайно Президент РФ Д.А. Медведев в очередном послании Федеральному Собранию РФ подчеркнул, что воспитание будущих поколений самым тесным образом связано с модернизацией системы образования¹.

Реформированию и обновлению подлежат условия и факторы, напрямую связанные со становлением личности, ее культурным и духовно-нравственным развитием. Незаменимым средством такого развития является *образование* и все, что связано с ним.

Мировой опыт и вся история развития цивилизации убедительно свидетельствуют: ни одна страна не может обрести достойный статус в мире без развитой образовательной сферы: не только, *вбирающей в себя традиции и новации, воспроизводящей новые знания*, но и *способной к саморазвитию, активному адекватному ответу на вызовы времени*. При этом государство в модернизации системы образования должно руководствоваться принципами преемственности и рационального консерватизма, позволяющими реформировать ее – систему, на основе созидания и поиска адекватных нашему менталитету схем.

Всякая модернизация отражается, прежде всего, на людях, кадровом составе. К сожалению, декларирование государственной заботы о кадрах далеко не всегда преобразуется в реальные управленческие решения. К тому же декларативность – далеко не единственная и не самая глобальная проблема российской кадровой политики в области

¹ Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному собранию РФ от 30 ноября 2010 года //Советская Россия. 2010. – 1 декабря.

образования. Модернизация российской системы образования должна учитывать три важных фактора.

Первый. Россия находится на этапе перехода в стадию информационного (постиндустриального) общества, в котором основную роль играет не наращивание добывающих отраслей промышленности, а наращивание человеческого капитала, что с неизбежностью ставит образование в ряд приоритетных направлений социального развития.

Второй. В настоящее время во всех странах мира вполне определенно обозначился переход от парадигмы поддерживающего образования к парадигме инновационного образования. Это – объективная социальная закономерность, пренебрежение которой, как минимум, грозит России отставанием в области подготовки конкурентоспособных кадров, как максимум – непреодолимое отставание от передовых государств мира.

Третий. Подписанное Россией Болонское соглашение (2003 г.) в целях вхождения в общеевропейское образовательное пространство коренным образом меняет всю систему образования. Указанные факторы лишний раз подчеркивают, что проблемы кадровой политики в сфере образования требуют самого пристального непредвзятого рассмотрения и научного анализа.

Актуальность темы исследования обусловлена целым рядом обстоятельств.

Во-первых, при существовании значительного количества научных работ по проблемам кадровой политики России, в том числе, в сфере образования, научная рефлексия кадровой политики, по преимуществу, осуществляется в педагогическом, технологическом, методологическом, организационном, даже этическом ключе. Собственно политологические аспекты кадровой политики остаются не до конца раскрытыми. Связь кадровой политики с основными событиями и тенденциями, характеризующими развитие политических процессов в России и во всем

мире, остается недостаточно исследованной. Изменения, которые привносятся в кадровую политику в связи с корректированием политического или государственного курса, отражаются в нормативно-правовых актах, однако, политический смысл самих этих изменений не получает полноценного научного осмысления.

Во-вторых, практика реформирования системы российского образования в последнее десятилетие свидетельствует о том, что государственная кадровая политика в этой области осуществлялась спонтанно и неконцептуально, зачастую необеспеченно, а ее содержание не соответствовало той роли, которую должно играть государство, озабоченное судьбой интеллектуального развития будущих поколений. Вряд ли есть необходимость сегодня в качестве оправдания кивать на недоработки и несовершенство советской кадровой политики в области образования, в результате которой произошло падение престижа умственного труда и понижение благосостояния и социального статуса работников образования. Ключ к пониманию современных проблем в сфере работы с кадрами – переосмысление опыта отечественной и рациональный учет опыта зарубежной кадровой политики.

В-третьих, сегодня во всем мире происходят масштабные глобальные изменения, затрагивающие абсолютно все сферы жизни. Они характеризуются интенсивностью и стремительностью и детерминируют трансформацию императивов и приоритетов государственной кадровой политики в области образования в современной России. Однако в «Национальной доктрине образования в Российской Федерации до 2025 года», в Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и многих других нормативных документах собственно *содержание* изменений в кадровой политике не получает должного освещения. Методологическая и инструментальная необеспеченность такого подхода делает необходимым осуществление

научной рефлексии глобальных тенденций в сфере образования как факторов трансформации императивов и приоритетов государственной кадровой политики в области образования.

В-четвертых, модернизация государственной кадровой политики в области образования в современной России не должна производиться внешним, случайным образом, диктуемым обыденным сознанием, равно как и конъюнктурными потребностями заинтересованных лиц и институтов. Ее приоритетные направления должны соотноситься с «внутренней логикой» самой кадровой политики и избираться с учетом наиболее актуальных проблем, затрудняющих реализацию ее целей. В государственной кадровой политике в области образования должны найти свое отражение императивы, соотнесенные с основными требованиями, которые предъявляются к работе с человеком, институтами, государством.

В-пятых, государственная кадровая политика в области образования сегодня лишена стратегического измерения: в ее осуществлении зачастую наблюдаются непоследовательность, противоречивость, бюрократические искажения, непродуманность механизмов реализации принимаемых решений. В ней нет единой методологической базы, поэтому она остается частью стихийной, частью – экспериментальной, частью – инерционной и даже консервативной. Преодоление этой ситуации должно начинаться с разработки Концепции государственной кадровой политики в области образования, в которой бы определялись ее цель, задачи, принципы и приоритеты. В основу Концепции должна быть положена ключевая, доктринальная идея о сущности, главном смысле кадровой политики в области образования.

Эти обстоятельства, в первую очередь, обуславливают *актуальность и значимость политологического анализа* государственной кадровой политики в сфере образования в России в конце XX – начале XXI вв.

Степень научной разработанности темы.

Все многообразие научной литературы, имеющей отношение к теме диссертационного исследования, можно условно разделить на несколько групп в соответствии с тематикой исследований.

В советский период кадровая политика, в том числе ее политологические аспекты находилась отнюдь не на периферии внимания ученых. Вместе с тем, она рассматривалась, по преимуществу, тенденциозно, как отражение ленинских принципов заботы Коммунистической партии о кадрах. Тематика диссертаций, статей и монографий ограничивалась ролью Коммунистической партии Советского Союза по подготовке, подбору и распределению кадров для различных отраслей народного хозяйства. Научные работы, в которых кадровая политика рассматривалась бы в философском, социологическом, теоретико-управленческом измерении, до 80-х годов XX века практически отсутствовали².

В последние двадцать лет подходы к анализу сущности и содержания кадровой политики в российской науке принципиально изменились. Вместе с тем, с начала 90-х годов в научной литературе и в числе исследований диссертационного уровня преобладают работы, в которых кадровая политика рассматривается в историческом или правовом ключе³.

² См., например: Бугианишвили, Р.Л. Деятельность партийных организаций по подбору и воспитанию руководящих кадров в трудовых коллективах. - Тбилиси: Сабчота Сакартвело, 1981; Зиямов Ш.С. Кадровая политика КПСС в действии. - Ташкент: Узбекистан, 1980; Крючков Г.К. Главное звено организаторской работы. - М.: Политиздат, 1980; Окладной, Г.М. Кадровая политика КПСС в условиях развитого социализма. Киев: о-во "Знание" УССР, 1980; Трунов М.П. Ленинские принципы кадровой политики партии. - М.: Политиздат, 1981; Шарапов А.В. Партийная забота о кадрах. - Минск: Беларусь, 1981; Яхьяев М.М. Работа с кадрами - важнейшее звено партийного руководства. - Махачкала: Даг. кн. изд-во, 1980; Закирьянов К.З. Партийная организация и кадры. - Алма-Ата: Казахстан, 1981 и др.

³ См., например: Джавланов О.Т. Кадровая политика в СССР во второй половине 80-х - начале 90-х годов: (на материалах Российской Федерации и Узбекистана): Автореф. дис. ... канд. истор. наук. - М., 1992; Иванчина А. Г. Партийно-государственная кадровая политика в области педагогического образования в

Относительно широкий пласт работ в последние двадцать лет образовался в связи с исследованиями кадровой политики в контексте проблем государственного и муниципального управления⁴ и менеджмента организаций⁵.

Лишь в нескольких исследованиях предпринята попытка рассмотреть вопросы кадровой политики в современных условиях в рамках политологической методологии⁶.

Таким образом, несмотря на наличие научных работ, раскрывающих теоретические проблемы государственной кадровой политики в области образования, имеет место дефицит исследований, в которых указанная тема рассматривалась бы в политологическом аспекте. Кроме того,

Российской Федерации, 1928-1941 гг.: Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. – М., 1992; Лойт Х.Х. Государственная кадровая политика в России и ее реализация в органах внутренних дел: Ист. и орг.- правовой аспект: Автореф. дисс. ... докт. юридических наук. – Санкт-Петербург, 1998; Анисимов В.М. Военно-кадровая политика: сущность, содержание, гражданский контроль: Социально-философский анализ: Автореф. дис. ... докт. философских наук. – М., 2002 и др.

⁴ См., например: Костенко И.А. Управление кадрами в новых экономических условиях: Экономическая психология управления сферой материального производства, или новая технология работы с кадрами. – Ярославль: Верхняя Волга, 1997; Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: Проблемы развития теории и практики. – М.: Флинта, 2004.; Копылова А.В. Правовое обеспечение и кадровая политика органов управления образованием Российской Федерации. – Орел, 2000; Суслов А.Ю. Кадровая политика и государственная служба в Российской Федерации. – Казань: Изд-во Казан. гос. технол. ун-та, 2001; Турчинов А.И. Профессионализация и кадровая политика: Проблемы развития теории и практики. – М.: Моск. психолого-социал. ин-т: Флинта, 1998, 2004. и др.

⁵ Веснин В.Р. Менеджмент персонала. М.: Элит-2000, 2003. – 304с.; Гсрчиков В. Миссия организации и особенности политики управления персоналом // Управление персоналом. 1999. - № 12. – С. 32-37; Журавлев П.В., Карташов С.А., Маусов Н.К., Одегов Ю.Г. Технология управления персоналом. Настольная книга менеджера. – М.: Экзамен, 1999. – 576.; Ижбулатова О.В. Формирование и реализация кадровой политики организации // Управление персоналом. – 2007. – №1. – С. 29-32; Карташова Л.В. Стратегия управления человеческими ресурсами и оценка его эффективности. – М.: Информ-знание, 2000. – С. 359; Одегов Ю.Г., Никонова Т.В., Безделов Д.А. Банковский менеджмент: управление персоналом. – М.: Экзамен, 2005. – С. 448 и др.

⁶ Государственная кадровая политика и механизм ее реализации / Под общ. ред. проф. Е. В. Охотского. – М.: Изд-во РАГС, 1998; Слатинов В.Б. Кадровая политика в условиях социальных трансформаций. – Орел: Изд-во ОРАГС, 1999; Кадровая составляющая в системе взаимодействия уровней власти и проблемы повышения эффективности использования кадрового потенциала: 10-летию СКАГС посвящается / Игнатов В.Г. и др. – Ростов /Д: Изд-во Сев.-Кавк. акад. гос. службы, 2002 и др.

государственная кадровая политика в сфере образования в России в конце XX – начале XXI вв. еще не обрела специального самостоятельного исследования, что позволяет говорить, что избранная тема диссертации характеризуется актуальностью и новизной.

Объектом данного исследования является государственная кадровая политика в сфере образования.

Предметом исследования – общественно-политические отношения при реализации кадровой политики государства в современной России.

Целью диссертационного исследования является проведение политологического анализа государственной кадровой политики в области образования и выработка предложений по ее оптимизации в контексте перспектив модернизации России.

Реализация поставленной цели предполагает необходимость решения следующих исследовательских задач:

1. Выяснить сущность, характерные черты и особенности государственной кадровой политики в сфере образования в современной России.

2. Осуществить анализ кадровой политики советского государства в сфере образования как фактора, обуславливающего современное ее состояние.

3. Охарактеризовать глобальные тенденции, детерминирующие изменения в сфере образования и кадровой политики во всем мире, и проследить их влияние на трансформации императивов и приоритетов государственной кадровой политики в области образования в современной России.

4. Определить императивы и приоритеты государственной кадровой политики в области образования в современной России.

5. Выявить основные проблемы осуществления государственной кадровой политики в области образования в современной России и предложить направления оптимизации данной политики.

Теоретико-методологическую базу исследования составили исследования представителей мировой политологической и управленческой мысли по проблемам кадровой политики, кадрового менеджмента, кадровой работы, а также социальной политики, образовательной политики, глобалистики. В исследовании использовались методы социально-философского, политологического, исторического анализа и синтеза, классификации и систематизации, теоретического обобщения, описания, контент-анализа и другие.

Эмпирическую базу исследования составили, прежде всего, нормативно-правовые акты, определяющие политическую сущность и содержание кадровой политики России в XX-XXI вв.⁷

7 Конституция Российской Федерации. - М.: Юридическая литература. - 2009.; Концепция государственной кадровой политики Российской Федерации (проект) //Образование и общество. - 2003. - №4; Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 № 3266-1 ФЗ (ред. от 13.02.2009) //Российская газета. - 2009. - 22 июля; Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» //ФЗ от 10 июля 2000 г. № 92-ФЗ //Российская газета. - 2000. - 7 декабря; Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года. - М.: ЦГЛ, АПК и ППРО. - 2004 г.; Информационное письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 8 февраля 2006 г. - № АФ-23/03 «О системе повышения квалификации работников образования» //Вестник Образования России. - 2006. - №8; О плане-графике Рособразования по выполнению Плана мероприятий по реализации положений Болонской декларации в системе высшего профессионального образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 15 февраля 2005 г. № 40: Приказ Федерального агентства по образованию Министерства образования и науки Российской Федерации от 5 июля 2005 г. № 618 //Вестник образования России. - 2005. - № 15; Постановление Правительства Российской Федерации от 4 октября 2000 г. - № 751; «О национальной доктрине образования в Российской Федерации» //Учительская газета. - 2000. - 6 октября; Постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 г. № 803 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2006 - 2010 годы» //Электронный ресурс. Режим доступа: www.edu.ru; Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному собранию Российской Федерации //Российская газета. - 2010. - 1 декабря; Трудовой кодекс РФ. - М.: Омега-Л, 2009; Указ Президента РФ от 07 мая 2008 № 716 «О федеральных университетах» //Российская газета. - 2008. - 08 мая; Указ Президента РФ от 31 августа 1999 № 1134 «О дополнительных мерах по поддержке общеобразовательных учреждений в Российской Федерации» // Российская газета. - 1999.- 31 августа; Федеральная целевая программа «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы» //Электронный ресурс. Режим доступа: www.kadryedu.ru

Структура исследования обусловлена его целью, задачами и внутренней логикой изложения материала. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы.

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, анализируется степень ее научной разработанности, определяется объект, предмет, цели и задачи исследования, показана научная новизна теоретическая и практическая значимость полученных результатов.

В первой главе – *«Теоретико-методологические основы политологического анализа государственной кадровой политики в области образования в России»* - в первом параграфе рассматривается сущность и раскрывается содержание государственной кадровой политики; во втором параграфе анализируется международный опыт формирования и реализации кадровой политики в сфере образования; в третьем параграфе рассматриваются правовые основы государственной кадровой политики в сфере образования в современной России.

Вторая глава – *«Социально-политические причины трансформации императивов государственной кадровой политики в области образования в современной России»* - состоит из трех параграфов. В первом параграфе осуществлен анализ процесса трансформации государственной кадровой политики России на рубеже XX - XXI веков; во втором параграфе рассматриваются глобальные тенденции в сфере образования как факторы трансформации государственной кадровой политики в области образования; в третьем параграфе рассматриваются императивы государственной кадровой политики в области образования в современной России.

Третья глава – *«Перспективы модернизации государственной кадровой политики в области образования в современной России»* - состоит из двух параграфов. В первом параграфе анализируется природа и содержание основных проблем осуществления государственной кадровой

политики в области образования в современной России, во втором - автором предлагаются направления оптимизации государственной кадровой политики в области образования в Российской Федерации.

В заключении диссертации сделаны обобщающие выводы по теме исследования, предложены практические рекомендации.

II. НАУЧНАЯ НОВИЗНА ИСЛЕДОВАНИЯ И ОБОСНОВАНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ, ВЫНОСИМЫХ НА ЗАЩИТУ

Научная новизна диссертационного исследования и его вклад в развитие политической науки заключается:

- в определении сущности, характера и особенностей государственной кадровой политики в сфере образования в современной России;
- в доказательстве детерминированности современного состояния кадров образования России кадровой политикой бывшего советского государства;
- в установлении зависимости трансформации приоритетов государственной кадровой политики глобальными тенденциями в сфере образования;
- в выделении императивов государственной кадровой политики в области образования в современной России;
- в выявлении основных проблем осуществления государственной кадровой политики в области образования в современной России и в предложениях по ее совершенствованию.

Исходя из целей и задач диссертационного исследования, автор выносит на защиту следующие положения:

1. Особенности государственной кадровой политики в области образования в современной России:

- отсутствие стратегической направленности, доктринальной сути и конечной цели;

- расширение возлагаемых на кадры образования содержания функций и ответственности в реализации государственной образовательной политики, сопровождающиеся уменьшением объема их свобод, прав и социальных гарантий для кадрового состава образования;
- утилитарный подход к кадрам как к ресурсу системы образования и государства;
- «закрепление» кадров за наукой и образованием, что лишает их возможности кардинально изменить сферу и направление профессиональной деятельности.

Государственная кадровая политика в сфере образования – это *государственная стратегия* формирования, развития и использования всех кадров образования, нацеленная на обеспечение реализации государственной образовательной политики. Кадровая политика государства определяется кадровыми потребностями органов государственной власти и политической элиты в кадрах определенного качества и количества, которые должны максимально точно соответствовать тем задачам, которые ставит перед ними государство. В этом отношении образовательную политику можно рассматривать как базис кадровой политики, а саму кадровую политику в сфере образования как ядро всей государственной кадровой политики.

Анализируя нормативно-правовую базу, автор пришла к выводу, что в современной России практически отсутствует единая Концепция государственной кадровой политики в сфере образования: она представляет собой нормы, кодифицированные в разрозненных источниках различной юридической силы. Их совокупность не четко определяет содержание государственной кадровой политики, и только в самых общих чертах задает институциональные, организационные, социально-политические рамки ее реализации.

Значимым компонентом нормативно-правовой базы государственной кадровой политики государства в области образования является Закон РФ «Об образовании». Из содержания закона следует, что государство в качестве основы функционирования системы образования на первый план выдвигает не кадровую или институциональную подсистему, а, прежде всего, содержательные компоненты. Иными словами, институты и кадры должны служить реализации содержательной стороны образования, определенной государством. Так, в рамках первого принципа государственной образовательной политики определено, что ключевой функцией образовательной системы, а значит, той функцией, на реализацию которой должна быть нацелена вся деятельность кадров образования, является «воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, Родине, семье»⁸. Вместе с тем, такие принципы, как «свобода и плюрализм в образовании», а также «автономность образовательных учреждений», содержащиеся в тексте «Закона об образовании» 1992 года⁹, в действующей редакции отсутствуют.

Положения Закона также четко определяют задачи, решение которых, согласно властной воле государства, являются основными функциями кадров образования. Ряд задач, в частности, формирование «человека и гражданина, интегрированного в современное ему общество»¹⁰, носит не только политический, но, в некоторой степени, идеологический характер.

Сравнение редакций законов об образовании от 1992 и от 2009 годов, а также всех промежуточных годов, приводит к выводу о том, что глава 5

⁸ См.: Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 N 3266-1 ФЗ (ред. от 13.02.2009) // Российская газета. - 2009. - 22 июля.

⁹ Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 N 3266-1 ФЗ //Ведомости СНД и ВС РФ. - 30.07.1992, N 30, ст. 1797.

¹⁰ Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 N 3266-1 ФЗ (ред. от 13.02.2009) //Российская газета. – 2009. - 22 июля.

Закона – «Социальные гарантии реализации прав граждан на образование» все время «урезалась» в части прав работников образовательных учреждений и предоставления им социальных гарантий, прежде всего, в той части, которая касается оплаты труда. Показательно в этом отношении, что в действующей редакции Закона (ст. 55, «Права работников образовательных учреждений и меры их социальной поддержки»), лишь в пункте 1 фиксирует собственно права: на «участие в управлении образовательным учреждением», а также на «защиту своей профессиональной чести и достоинства». Ряд других пунктов, в частности, 2, 3, 4, содержат положения об обязанностях и ответственности работников образовательных учреждений¹¹.

В целом сравнительный анализ нескольких редакций Закона РФ «Об образовании», а также редакций Закона «О высшем и послевузовском образовании» показал, что за последние годы государством, с одной стороны, пересмотрены принципы государственной политики в области образования и расширено содержание тех функций и ответственности в реализации этой политики, которые возложены на кадры образования. С другой стороны, уменьшен объем свобод при их реализации, прав и социальных гарантий для кадрового состава образования. *Кодифицированные в Законах изменения иллюстрируют изменение властной воли государства и курса государственной кадровой политики от либерально-демократической к более консервативной.*

Основным направлением реализации государственной кадровой политики в области образования является поддержка и стимулирование повышения профессиональной квалификации работников. Государство заявляет о необходимости «поддержки специалистов», однако законодательно не закрепляет конкретные направления и формы этой поддержки.

¹¹ Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 N 3266-1 ФЗ (ред. от 13.02.2009) //Российская газета. – 2009. - 22 июля.

Показательно в этом отношении, что в законе РФ «Об образовании» 1992 года была закреплена норма об ответственности работодателя за повышение профессиональной квалификации работников, с которыми он находится в трудовых отношениях (ст. 40)¹². Многие годы соответствующие нормы КЗоТ РФ предоставляли существенные льготы лицам, совмещающим работу с обучением в образовательных учреждениях. Сегодня эти нормы не действуют. С принятием нового Трудового кодекса РФ для всех граждан, в том числе для работников образования, возможность повторного получения высшего образования стала затруднительной. Теперь работодатель обязан предоставлять предусмотренные законом льготы работникам, совмещающим работу с обучением, только если образование соответствующего уровня получается впервые, и только для обучения в одном образовательном учреждении (ст. 82 ТК РФ)¹³. Таким образом, законодательным путем государство, с одной стороны, стимулирует специалистов к повышению своей профессиональной квалификации, профессиональному росту, с другой стороны, фактически лишает их возможности кардинально изменить сферу и направление их профессиональной деятельности. Уровень оплаты труда педагогических работников таков, что для них затруднительно или вообще невозможно получить второе высшее образование на платной основе.

Таким образом, в нормативно-правовых актах четко выражено содержание кадровой политики в сфере образования, основанное на утилитарном подходе к кадрам, в рамках которого кадры рассматриваются лишь как ресурс системы образования и государства.

2. Современное состояние кадров образования и проблемы кадрового корпуса в значительной степени обусловлены кадровой

¹² См.: Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 N 3266-1 ФЗ //Ведомости СНД и ВС РФ. - 30.07.1992, N 30, ст. 1797

¹³ Трудовой кодекс РФ. – М.: Омега-Л, 2009. – 272с. – С.103.

политикой, последовательно осуществлявшейся в советском государстве с начала 20-х вплоть до 90-х годов XX века.

В постреволюционной политике большевиков отчетливо проявился классовый характер детерминации кадровых процессов. Однако в 20-е годы XX века обозначился разрыв между теми задачами, которые ставились государством перед кадрами всех отраслей, с одной стороны, и количеством и степенью образованности самих кадров, с другой. «Отступление» в сторону профессионализма делало кадровую политику идеологически шаткой: «старорежимные» специалисты не обеспечивали государству главного – лояльности кадров и их преданности государству и его идеологии. Однако в первые годы существования шаткость советской власти вынуждала ее мириться с наличием в учреждениях значительной доли представителей высших слоев дореволюционного русского общества.

На разрешение возникшего политического противоречия между старым образованным слоем и новой идеологией была нацелена сталинская кадровая реформа. В 1928-1930 годах начался беспрецедентный как по целям и средствам исполнения, так и по масштабам осуществления процесс замены «старых» кадров новыми. От первых избавлялись за счет «чисток» - идеологического, юридического и нередко физического уничтожения. Их замещали специалистами, «выросшими на фабриках и заводах; на низовой советской работе» (через массовое выдвиженчество). «Большевики более не нуждались в бывшей интеллигенции. После того, как была запущена и стала давать первые результаты машина для выделки «рабоче-крестьянской интеллектуальной элиты», опасность оказаться перед лицом массовой оппозиции со стороны интеллектуального слоя исчезла, и с нежелательными элементами его можно было не церемониться»¹⁴.

¹⁴ Волков С. Интеллектуальный слой в советском обществе. - М., 1999. - 250 с. – С.108.

Политика «чисток» привела к тому, что на рубеже 20-х - 30-х годов XX века произошли коренные сущностные и необратимые изменения в составе образованного слоя России. Они были зафиксированы уже переписью специалистов, проведенной в 1933 г. За пятилетие с 1928 по 1934 г. количество специалистов в народном хозяйстве возросло почти втрое - с 1,1 до 2,8 млн. При этом старые специалисты и выходцы из старого образованного слоя растворились в массе новых «выдвиженцев». Уже к 1932 г. советская статистика показывала, а средства массовой информации констатировали, что «специалисты из рабочих и крестьян составляли около 65%, то есть вдвое больше, чем в 1929 г.»¹⁵ Несмотря на формальное прекращение «чисток», политические репрессии в отношении кадрового корпуса науки и образования продолжались до 1953 года. Так, после Великой Отечественной войны началась политическая кампания борьбы тоталитарного режима с космополитизмом и «преклонением перед Западом».

Сталинская кадровая политика была аппаратной, жёстко централизованной, репрессивной, исходила из презумпции безграничности демографического потенциала страны. В ней практически не решались стратегические и прогностические задачи.

Все последующие периоды, вплоть до 70-х годов XX века, в СССР осуществлялась последовательная и преемственная кадровая политика в области образования, которую можно описать посредством следующих тенденций:

1. Форсированное наращивание доли населения, обладающей средним и высшим образованием.
2. Целенаправленная и планомерная замена «старой» - дореволюционной – элиты рабоче-крестьянской интеллектуальной

¹⁵ Чуткерашвили Е.В. Кадры для науки. (Специалисты высшей квалификации в СССР и в капиталистических странах). – М.: Высшая школа, 1968. - 356 с.

элитой, мало отличавшейся по уровню образования и культуры от остального населения.

3. Советская кадровая политика базировалась на принципах классовости и партийности: «отступления» в сторону принципа профессионализма рассматривалось как ослабление ее идеологического стержня, поскольку специалисты-профессионалы не обеспечивали государству ключевого свойства кадров – лояльности и преданности политическому режиму и создавали угрозу формирования массовой интеллектуальной политической оппозиции.
4. Аппаратность, жесткая централизованность управления кадровой политикой.
5. Стимулирование кадров образования в основном с помощью нормативного инструментария.
6. Феминизация кадрового корпуса образования.

В период «застоя» советская кадровая политика привела к общему снижению культурного и образовательного уровня кадров образования, феминизации, падению престижа профессиональной педагогической деятельности. В последующие периоды эти эффекты, к сожалению, не были преодолены и даже закрепились, осложнив, таким образом, реализацию императивов и приоритетов современной кадровой политики в сфере образования.

3. Глобальные тенденции в сфере образования определяют развитие не только российской, но и других национальных систем образования.

В своем генезисе каждая из национальных кадровых политик в области образования связана с процессом глобализации, под которым понимается «многоаспектный исторический процесс объективного характера, охватывающий все основные сферы жизни людей, в ходе которого происходит становление глобальных структур и связей мирового

сообщества»¹⁶. Масштаб и степень влияния на национальные политики, а также связь с процессом глобализации позволяют считать тенденции глобальными.

К основным тенденциям, обуславливающим необходимость внесения коренных изменений в императивы и приоритеты российской государственной кадровой политики в области образования, следует отнести:

1) Исчерпанность факторов политической и культурной идентификации индивида в обществе «постмодерна».

Все последние годы и на уровне науки, и на уровне обыденного сознания активно рефлексировалась ситуация исчерпанности «модерновых» оснований социализации личности. При этом «во все большей степени люди осознают, что вокруг формируется новая культура... новые установки по отношению к труду, полу, нации, досугу, авторитетам и так далее»¹⁷.

Культура постмодерна является вызовом по отношению к традиционной модели образования¹⁸, «в том виде, как она сложилась в рамках европейской культуры за последние несколько сот лет»¹⁹, поскольку, как справедливо отмечает Аршинов В.И., для общества постмодерна она «слишком статична, монологична, ориентирована на дисциплинарное разграничение знания в виде относительно автономных, замкнутых систем хранения информации, которой надлежит быть «вложенной» в головы учащихся. Эта локализованная в самой себе модель, будучи по преимуществу закрытой и близкой к равновесию,

¹⁶ Брандман Э.М. Глобализация: социокультурное измерение образовательного пространства. – М.: Изд-во ГПИБ России. – 2005. – С.24.

¹⁷ Тоффлер Э. Третья волна. – М.: АСТ. – 1999. – С.209.

¹⁸ Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. – М.: Academia - 1999. – С.420-426.

¹⁹ Аршинов В.И. Философия образования и синергетика: как философия образования может содействовать становлению новой модели образования // Синергетика на рубеже XX-XXI вв.: Сборник научных трудов /под ред. Панченко А.И. – М: ИНИОН РАН, 2006.– С.27.

оказывается практически неспособной к развитию, а потому становится все более неадекватной реальностям процесса глобальных изменений мира»²⁰. Неадекватность этой модели необходимости адаптации личности к обществу постмодерна требует ее реформирования. Соответственно, реформирование в сфере науки, культуры и образования следует осуществлять в контексте общекультурных изменений, исходя из реалий культуры постмодерна и особенностей постмодернистского мировоззрения.

Для России, которая «живет в мире с открытыми культурными границами, сквозь которые осуществляется приток постмодернистских идей, новых технологий»²¹, необходимость перехода к обществу постмодерна осложняется нерешенностью проблемы модернизации. Таким образом, несмотря на то, что «постмодернистский мировоззренческий сдвиг в России находит для себя питательную почву»²², наша страна до сих пор живет между двумя полюсами - лопатой и Интернетом. Она частично прошла эпоху модернизации и стоит на пороге эпохи постмодерна²³.

Российская образовательная система сегодня должна разрешить противоречие между модерном и постмодерном, способствуя формированию поколения людей, способных «довершить» модернизацию России и быть адекватными постмодернистским вызовам. Однако образовательные кадры сами находятся в состоянии «промежуточной» пост-прото-идентичности, что мешает им стать субъектом социализации личности и быть помощником, партнером обучающихся в преодолении скачка в направлении постмодернистского мировоззрения. Решение этой проблемы лежит в сфере кадровой политики в области образования.

²⁰ Аршинов В.И. Философия образования и синергетика... С.27.

²¹ Ильин В.И. Поведение потребителей. СПб.: Питер, 1999.– С.176

²² См.: Там же. - С.179.

²³ См.: Там же.

2) *Необходимость достижения органичного единства между экономической эффективностью образования, его социальной эффективностью и сохранением гуманистической парадигмы развития личности.*

Сегодня реформирование образования в России должно представлять собой следование глобальным тенденциям в сочетании с поисками путей сведения к минимуму их антигуманистических и антисоциальных «побочных эффектов». Это предполагает возложение на кадры образования двойной, даже тройной нагрузки: реализуя стратегию нововведений в образовании, они должны стать «хранителями» и трансляторами лучших традиций гуманизма и социальной ответственности.

Таким образом, при наличии противоречий между экономической эффективностью образования, его социальной эффективностью и необходимостью сохранения гуманистической парадигмы развития личности, кадры образования должны способствовать сохранению социальной стабильности, прогрессу, восстановлению и развитию культурного и кадрового потенциала страны посредством *гармонизации* отношений в макро-, мега- и микросоциуме.²⁴ Кадровая политика государства в сфере образования предполагает не только постановку перед кадрами соответствующих задач, но и взаимодействие с ними в процессе их решения.

3) *Возникновение глобальной коммуникативной среды знания и информации, информатизация и компьютеризация всех сфер общественной жизни.*

Государство не сможет решить проблемы информатизации образования только за счет технического переоснащения образовательных учреждений и постановки перед кадрами задач по их освоению.

²⁴ Загвязинский В. И. Проектирование региональных образовательных систем// Педагогика.- 1999,- №5.-С. 8-13

Необходим пересмотр всей системы подготовки и повышения профессиональной квалификации кадров образования: преподаватели и руководители образовательных учреждений должны непрерывно повышать профессиональную компетентность в сфере информационных и компьютерных технологий, чтобы использовать новые информационные средства для достижения в профессиональной деятельности целей, поставленных перед ними государством. Педагоги должны не просто адаптироваться к глобальному информационному пространству знания - государство обязывает их стать экспертами и проводниками человека на пути освоения этого пространства.

4) Глобальные проблемы современности и необходимость повышения ответственности личности за обеспечение устойчивого развития цивилизации.

В «Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» справедливо подчеркивается, что заявленная в Концепции цель неосуществима при сохранении сложившихся в XX веке потребительских стереотипов мышления. Очевидно, что в разрушении этих стереотипов и в формировании мировоззрения «устойчивого развития» именно образованию отводится ключевая роль. Поэтому сегодня идет интенсивный поиск модели образовательной системы, прежде всего, ее кадровой составляющей, которая бы соответствовала целям устойчивого развития страны и всей цивилизации.

5) Европеизация образования, слабо стыкующаяся с традиционной российской национальной системой образования.

Глобализационные реформы большинства образовательных систем Европы осуществляются в русле «европеизации образования». Формирование *единого общеевропейского образовательного пространства*, как приоритет реформирования систем образования для стран-участниц, было оформлено *Болонской декларацией*, которая

стала основой нормативно-правовой базы осуществления Болонского процесса - глобальной модернизации европейских образовательных систем. Болонские реформы нацелены на то, чтобы образовательные системы смогли максимально эффективно удовлетворять запросы стремительно развивающегося европейского рынка труда. Итогами реформы должны стать формирование единого пространства образования и трудоустройства европейских граждан и повышение конкурентных возможностей европейской системы высшего образования на мировом рынке образовательных услуг.

В октябре 2003 года Россия присоединилась к Болонскому процессу, что было зафиксировано в Итоговом коммюнике Берлинской конференции министров образования стран-участниц Болонского процесса, этот же документ закрепил за Россией статус члена европейского образовательного сообщества.

Однако российская образовательная система традиционно базируется на Гумбольтовской системе обучения, в рамках которой проходил профессиональную подготовку и осуществляет сегодня профессиональную деятельность практически весь кадровый корпус системы образования. Сегодня оказывается, что реализация революционных по своему содержанию реформ возложена на кадры, которые не только не готовы к модернизации, но и не разделяют уверенности идеологов реформы в ее целесообразности, будучи приверженцами Гумбольтовской системы. Очевидно, что такое положение вещей требует изменения государственных подходов к кадровой политике и отхода от авторитарного стиля принятия решений.

б) Необходимость преодоления посттоталитарной инерции развития российской и восточноевропейских систем образования.

С начала 90-х годов XX века в России осуществляется медленная трансформация политической системы: переход от тоталитарного режима

к демократическому. Ту форму, которую приобрела политическая система к настоящему моменту, следует определять как посттоталитарную. Ее характеризуют, с одной стороны, нарастающие тенденции развития демократии, свободы личности, включение в сферу активной политической жизни широких слоев населения, с другой - неразвитость демократических механизмов взаимодействия политических институтов и граждан, сохранение авторитарных процедур осуществления власти, консервация тоталитарных стереотипов общественного сознания и образцов политического поведения (патернализма в отношении власти, политической пассивности, правового и политического нигилизма, страха перед всемогуществом политических институтов).

Инструментом преодоления посттоталитарной инерции должна стать система образования, призванная быть основным институтом политической социализации граждан и формирования политической культуры участия²⁵. Вместе с тем, выполнение этих задач требует от кадров образования перестройки не только собственного сознания и мышления, но и форм и методов педагогической деятельности. Это, в свою очередь, обуславливает необходимость для государства пересмотра императивов и приоритетов российской государственной кадровой политики в области образования, внесения изменений в содержательные и организационные подсистемы систем подготовки, отбора, повышения профессиональной квалификации и аттестации кадров.

Таким образом, каждая из глобальных тенденций в сфере образования и все они в системном единстве являются важными факторами трансформации императивов и приоритетов государственной кадровой политики в области образования в современной России.

²⁵ Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии // Полис.-1992. - №4.

4. Оптимизация кадровой политики в области образования в современной России должна начинаться с разработки Концепции государственной кадровой политики в области образования. Доктринальная идея, оформленная Концепцией, должна заключаться в том, что государство, общество и личность - партнеры в профессиональной и личностной самореализации человека в сфере образования.

Государство создает условия и возможности для самореализации человека в сфере образования; гражданское общество посредством своих институтов осуществляет содействие и контроль деятельности государства; а человек выбирает наиболее приемлемую для себя траекторию саморазвития и самоактуализации в профессиональной деятельности в сфере образования. Такой подход может обеспечить эффективную кадровую составляющую системы открытого непрерывного образования как среды всестороннего и свободного развития личности.

К числу императивов кадровой политики в области образования следует отнести:

1. Анализ и прогнозирование перспектив развития науки, техники, технологий, состояния рынков труда, а также тенденций профессионализации труда в различных сферах общества.
2. Обеспечение законности в процессе реализации государственной кадровой политики.
3. Демократизация форм и методов контроля за процессами развития системы формирования кадрового потенциала.
4. Внедрение экономических «механизмов», регулирующих соответствие структуры кадрового потенциала потребностям федерального и регионального рынков труда, устранение диспропорций в профессиональной подготовке специалистов.

5. Предоставление материальных и социальных гарантий, обеспечивающих достойный уровень жизни граждан, занятых в профессиональных видах деятельности.
6. Либерализация подходов к осуществлению кадровой политики в сфере образования.
7. Учет характера демографических процессов и тенденций в России.
8. Учет глобальных тенденций в сфере образования как факторов трансформации императивов государственной кадровой политики в области образования.

Общими принципами кадровой политики в области образования должны стать (не на словах, а на деле):

1. Научность в управлении кадровыми процессами.
2. Созидательность, учет потребностей образовательной системы в кадрах.
3. Системность и единство целей, принципов, форм и методов воздействия на кадровые процессы.
4. Единство и многоуровневость: ключевые вопросы единой кадровой политики в области образования должны решаться на федеральном уровне, однако многоуровневость означает наличие регионального, муниципального уровней принятия решений (на основе определенных законом компетенций и полномочий) и осуществления управленческого воздействия; отдельные образовательные учреждения также должны обладать определенной субъектной самостоятельностью в этой сфере.
5. Соответствие целям и задачам образовательной политики.
6. Перспективность и реалистичность, ориентированность на формулирование упреждающих ответов на социальные и политические вызовы.
7. Демократичность, открытость и гласность.
8. Гуманность и нравственность.
9. Законность.

В качестве специальных принципов кадровой политики в области образования должны утвердиться:

1. Принцип сочетания преемственности с адекватным потребностям общества обновлением кадров.
2. Принцип профессионализма, подбора кадров образования с учетом морально-этических критериев.
3. Принцип свободного выбора человеком профессиональной деятельности в сфере образования и траектории своего дальнейшего профессионального становление и развития.
4. Принцип контроля со стороны гражданского общества за деятельностью учреждений образования.
5. Отказ от парадигмы экономической эффективности в пользу парадигмы социальной эффективности образования.
6. Принцип связи с основными тенденциями развития образовательной системы и др.

5. Приоритетными направлениями кадровой политики в области образования в современной России должны стать:

1. Корректировка нормативной базы кадровой политики в области образования с ориентацией на устранение авторитарных и волюнтаристских концептов правовых норм и оформление в них демократической доктринальной идеи.
2. Научно-информационное обеспечение государственной кадровой политики в области образования с ориентацией на:
 - разработку методологического и категориального аппарата государственной кадровой политики в области образования;
 - разработку системы мониторинга кадрового потенциала и кадровых потребностей образовательных систем страны и отдельных регионов;

- определение перспектив и прогнозирование рисков воспроизводства кадров российской образовательной системы в целом и образовательных систем каждого из регионов;

- выявление основных факторов, детерминирующих трансформации императивов и приоритетов государственной кадровой политики в области образования;

- выработку основных направлений и мер по корректировке кадровой политики в соответствии с демографическими тенденциями, изменениями в мировом экономическом и образовательном пространстве и другими внешними по отношению к кадровой системе факторами;

- разработку качественно новой системы подготовки и отбора педагогических кадров, связанной, в том числе, и со спецификой Болонского процесса;

- разработку и внедрение новых систем стимулирования и мотивирования кадров образования: прежде всего, систем оплаты труда, систем повышения профессиональной квалификации; расширение возможностей кадрового роста, разработку программы «нематериального» повышения престижа профессиональной деятельности в сфере образования;

- разработку «прогрессивных», с ориентацией на будущее, критериев оценки кадров образования с учетом основных тенденций развития и требований к системе образования и создание на их основе системы аккредитации;

- разработку и внедрение системы социальной защиты кадров образования.

3. Оптимизация учебно-методического обеспечения для создания новой системы подготовки и переподготовки кадров для образования, основывающейся на парадигме «образование в течение всей жизни».

4. Оптимизация стимулирующих и мотивирующих механизмов кадровой политики с ориентацией на повышение социокультурной привлекательности и социального престижа деятельности в области образования.
5. Совершенствование системы аттестации работников образования как инструмента мотивирования профессионального роста.

III. НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ И ЕГО АПРОБАЦИЯ

Научно-практическая значимость исследования связана с перспективами осмысления в политологическом ключе сущности и содержания кадровой политики. Её результаты могут быть использованы как в качестве основы для формулирования и корректировки императивов и приоритетов кадровой политики в области образования, так и в качестве элемента содержания учебных курсов по дисциплинам политологического и управленческого направления.

Апробация исследования: Методологические и теоретические положения диссертации, ее выводы и практические рекомендации докладывались автором на международной научно-практической конференции под эгидой ЮНЕСКО «РУДН – Знанием объединимся. Итоги 50 лет подготовки кадров для развивающихся стран мира»; Всероссийской научно-практической конференции «Современные проблемы инновационной экономики регионов России: теоретические и практические аспекты»; на четвертой международной научной конференции «Инновационное развитие экономики России: институциональная среда» МГУ им. М.В.Ломоносова; на занятиях по курсу «Политология», проводимых со студентами Московской международной высшей школы бизнеса «МИРБИС» (Институт), в Центре повышения квалификации и профессиональной переподготовки института

МИРБИС, а также со студентами РАГС при Президенте РФ и РЭА им. Г.В.Плеханова; на ежегодной международной школе преподавателей института МИРБИС.

Основные положения диссертации изложены в публикациях, общим объемом 2,9 п.л.:

В журналах, включенных в перечень ВАК:

1. *Модянова Т.В.* Образование как институт социализации личности //Вестник Московского государственного областного университета. Серия «История и политические науки». – 2010. – №3. – 0,6 п.л.
2. *Модянова Т.В.* Инновационная государственная кадровая политика в образовательной системе России (современные императивы) //Научно-практический журнал «МИР» (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2010. – №4. – 0,5 п.л.
3. *Модянова Т.В.* Современные концепции формирования и реализации кадровой политики (опыт европейских стран и США) // научно-практический журнал «Кадровик». - М., 2011 - №2 – 0,6 п.л.

Другие публикации:

4. *Модянова Т.В., Гусева И.О.* О подготовке специалистов для новой экономики // Материалы «Белоусовских чтений» Серия «Новейшие тенденции в науке и практике управления» – М.: М-МЕГА, 2010. - 0,4 п.л.
5. *Модянова Т.В.* О некоторых аспектах подготовки кадров для регионов в системе бизнес-образования: Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Современные проблемы инновационной экономики регионов России: теоретические и практические аспекты». – Дербент: ДГТУ, 2010. - 0,2 п.л.

6. *Модянова Т.В.* О некоторых аспектах кадровой политики государственного и негосударственного высшего образования: Материалы международной заочной научно-практической конференции «Инновационные процессы и корпоративное управление». - Минск: Национальная библиотека Беларуси, 2010. - 0,3 п.л.
7. *Модянова Т.В.* О некоторых аспектах подготовки профессорско-преподавательского состава к ценностно-ориентированному преподаванию: Материалы международной научно-практической конференции под эгидой ЮНЕСКО «РУДН – Знанием объединимся. Итоги 50 лет подготовки кадров для развивающихся стран мира», М.: Изд-во РУДН, 2010. - 0,3 п.л.

Отпечатано в типографии «М-МЕГА»
109451, г. Москва, ул. Братиславская, д.18, к.2
e-mail: mmega@mail.ru www.mmega.ru

Подписано к печати 25.04.2011г.
Формат 70х90/16. Усл. печ. л. 2,19
Тираж 100 экз. Заказ №7443