С. А. Беляков

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

•

S. A. Belyakov

Educational policy and education management

Concepts ‘policy’ and ‘educational policy’ are introduced, outlining main aspects of educational policy definition. A new definition of educational policy is introduced. Historical experience of Russian educational policy development is given, based on documents devoted to development and upgrade of education. Examples of general education policy concepts in foreign countries are given. Special attention is devoted to problems of education policies creation and realization, document analysis, containing national Russian educational policy basis.

Ключевые слова: политика, образовательная политика, управление образованием, цели образовательной политики, моделирование управления образованием.

Термин «образовательная политика» широко применяется в различных документах и материалах, обозначая главным образом основные направления деятельности государства по решению наиболее важных задач и проблем, стоящих перед системой образования. Образовательная политика считается по преимуществу сферой приложения усилий государственных органов и общественно-политических организаций. В соответствии с наиболее распространенными взглядами политика должна быть гласной, ясно выраженной, отражающей деятельность государства в той или иной сфере, основанной на демократических принципах. Политика рассматривается еще и как система взглядов, идей и принципов поведения субъектов политики по отношению к той или иной сфере деятельности, определение которых предшествует осуществлению практической деятельности, разработке и реализации программ, принятию управленческих решений.

Многообразие представлений вынуждает рассмотреть этот термин и обозначаемые им отношения более подробно, поскольку образовательная политика определяет основные направления и граничные условия функционирования и развития сферы образования, формируя и основополагающие условия управления этой сферой деятельности.

Целью настоящей статьи является определение содержания образовательной политики, ее места и роли в управлении образованием.

В рамках статьи решаются задачи моделирования процесса управления разработкой и реализацией образовательной политики.

Определение политики

В общем виде политика определяется как формы, задачи, содержание деятельности государства, осуществление им властных полномочий [2, с. 639]. Политикой называют участие в делах государства, специфическую деятельность, с этим связанную. Термин «политика» используют также для обозначения:

— концепции, программы действия по поводу власти, а то и самого действия;

— сферы общественной жизни, где конкурируют или противоборствуют различные политические направления;

— особой системы, определяющей правителей и способ реализации власти и, одновременно, способ взаимодействия личностей внутри каждого сообщества;

— ценностного суждения: «моральная» или «аморальная», «хорошая» или «плохая», «прогрессивная» или «реакционная».

Политика в целом выражает потребности людей в организации общественной жизни и является отражением социально-экономического развития общества; определяется на основе идеологических ценностей и интересов больших социальных групп; испытывает непосредственное воздействие всего комплекса национально-этнических отношений; зависит от характера общественного сознания и политической куль-

© Беляков С. А., 2008

туры; в той или иной степени подвержена воздействию внешних факторов.

Определения политики основываются на различных подходах к выявлению источника отношений, связанных с формированием властных отношений в обществе. В исторической перспективе имели место различные трактовки политики: теологическая, антропологическая, биологическая, психологическая, социальная. Современные определения основываются главным образом на социальных факторах формирования и функционирования власти в обществе.

Политология рассматривает политику как регулирование общественных отношений посредством их ориентирования, направления развития во многих областях или во всей их совокупности. Какова будет политика, т. е. в каком направлении, с какой целью и с использованием каких средств будут осуществляться властные усилия, зависит от степени развития каждого общества, от его социальной структуры, соотношения классовых сил, особенностей исторического развития, традиций и культуры. Например, политика определяется как отношения, направления и способы деятельности социальных групп в отстаивании своих интересов и удовлетворении своих потребностей с помощью разнообразных средств, среди которых главную роль играет власть. Политика направлена на рационализацию отношений между людьми в различных сферах, а также на более рациональное использование общественных ценностей в таких сферах деятельности, как экономическая, военная, научно-техническая, социальная, культурная, экологическая и др. [28].

Политика представляет собой совокупность отношений, складывающихся в результате целенаправленного взаимодействия групп по поводу завоевания, удержания и использования государственной власти в целях реализации своих общественно значимых интересов. Политическое регулирование означает использование государством принудительных способов урегулирования, как бы «поверх» находящихся в распоряжении сторон ресурсов. Например, независимо от экономической обоснованности использования материальных ресурсов государство может перераспределить их в пользу наиболее нуждающихся членов общества или в силу политической целесообразности поддерживать убыточные предприятия, строить и разрушать рыночные связи и т. д. С этой точки зрения политика является способом упрощения конфликтов, когда все их многообразное содержание подводится под общий знаменатель государственной воли. Вместе с тем она возникает тогда, когда деятельность государства становится объектом заинтересованности различных групп, общим для активной части населения делом [28].

В политическом руководстве, деятельности государства можно выделить следующие этапы:

— постановка принципиальных задач;

— четкое определение перспективных и ближайших целей, которые должны быть достигнуты в заданный промежуток времени;

— выработка методов, средств, форм деятельности;

— выбор организаций (институтов), с помощью которых будет осуществляться деятельность и могут быть достигнуты поставленные цели;

— подбор и расстановка кадров, способных понять и выполнить намеченные задачи.

Реализация этих этапов предполагает проведение анализа конкретной ситуации в объекте управления и рассмотрение возможных вариантов решения поставленных задач для выбора оптимального (наилучшего) из них, вплотную примыкая к содержанию деятельности по управлению тем или иным процессом.

Исходя из различных определений политики обобщим ее основные черты:

1. Политика представляется как деятельность, направленная на достижение государственно и (или) общественно значимых целей и осуществляемая преимущественно государственными органами.

2. Политика касается главным образом реализации властных полномочий, функций государства.

3. Политика отражает степень воздействия государства на различные стороны общественной жизни, а также степень включенности государства в лице государственных органов власти и управления в различные отношения.

4. Политика присуща также политическим и общественным организациям, деятельность которых оказывает влияние на процессы и отношения в масштабах государства и (или) общества или значительной его части.

Термины «политика» и «политическая деятельность» в рамках данной статьи используются как синонимы.

Определение политики в своей основе во многом смыкается с определением государственного управления, где в качестве субъекта выступает государственная власть в лице своих органов, а в качестве объекта — вся совокупность отношений в государстве или достаточно суще-

ственная часть этой совокупности, выделенная по определенному признаку. Примером является социальная политика, где в качестве объекта выступают все социальные отношения в государстве, или экономическую политику и т. п.

Следует, на наш взгляд, особо остановиться на степени участия государства или иного субъекта политической деятельности в осуществлении той или иной политики. Считается, что неосуществление деятельности — это тоже политика, показывающая, что субъект политической деятельности осознанно отказывается от ее осуществления. Таким образом, весь спектр политики расположен между двумя «полюсами» — осуществлением необходимой деятельности в полном объеме и отказом от осуществления деятельности в случае признания отсутствия необходимости в ней. В связи с этим можно обратить внимание на формулировки нормативно-распорядительных документов, в которых что-то признается «целесообразным» или «нецелесообразным», как на отражение позиции государства относительно участия в реализации того или иного направления деятельности. Между этими полюсами расположено множество возможных вариантов участия субъекта политики: от единоличного до совместного с другими субъектами, от частичной реализации до полного запрета, от одобрения без какого-либо участия до создания условий, затрудняющих реализацию того или иного направления деятельности, но не запрещающих его. Такое многообразие возможных реакций позволяет сформировать множество «политик» в той или иной сфере, которые могут быть реализованы в различных условиях для достижения поставленных целей. Приведем примеры:

1) самостоятельное осуществление определенных действий;

2) осуществление действий совместно с другими органами государственной власти и управления;

3) осуществление действий совместно с подведомственными организациями;

4) поручение (заказ) на осуществление необходимых действий организациям, включая подведомственные;

5) определение направления деятельности подведомственных организаций и контроль за его соблюдением, выделение ресурсов на осуществление такой деятельности;

6) определение направления деятельности подведомственных организаций и контроль за его соблюдением без выделения ресурсов на осуществление такой деятельности;

7) определение общего направления деятельности подведомственных организаций без осуществления контроля и без выделения ресурсов;

8) отсутствие каких-либо решений в отношении определенной деятельности;

9) запрет на осуществление определенных видов деятельности подведомственными организациями, контроль за его соблюдением.

Рассматривая указанный перечень, можно выделить три основных вида действий, которые могут осуществляться субъектом политики.

1. Самостоятельные действия с возможным привлечением к их осуществлению других субъектов — то, что реализует субъект политических действий.

2. Признание допустимости, разрешение и (или) инициирование действий других субъектов и неучастие в этих действиях — то, что сам субъект политических действий не реализует, но не препятствует или способствует тому, чтобы это делали другие субъекты.

3. Запрещение тем или иным возможным способом осуществления определенных действий как самому себе, так и другим субъектам — то, что субъект политических действий сам не осуществляет и своими действиями не позволяет осуществлять другим субъектам.

Для определения своей политики субъекту, таким образом, следует выработать и объявить три указанных вида своих действий, а политика как вид деятельности может быть сведена к определению действий и степени их реализации с участием самого субъекта [1].

В содержании политики в качестве обязательного элемента присутствует понятие цели или целей. В большинстве определений источник целей прямо не указывается, но можно считать, что цели формируются в рамках определения субъектами желаемого для них состояния системы, которого они намерены достичь.

Образовательная политика

Образовательная политика по большинству определений является частным случаем политики, ограниченной сферой образования, и представляет собой совокупность теоретических идей, целей и задач, практических мероприятий развития образования.

Имеются многочисленные примеры несколько иных по форме, но аналогичных по содержанию определений образовательной политики.

Например, образовательная политика — это система экономических, организационных, соци-

альных и других мер с прямыми и обратными связями между составляющими ее элементами [15]; политика в области образования — комплекс мер, предпринимаемых либо программируемых государством, его органами, политическими партиями и другими субъектами политического действия в отношении образования как социального института; образовательная политика включает также в себя образовательные компоненты и образовательное воздействие других направлений внутренней политики (экономической, социальной, информационной и т. п.); и другие определения [1, 6, 12, 26, 30, 31]. Парадоксально выглядит, но очень верно дополняет содержание политики утверждение о том, что отсутствие образовательной политики — это тоже образовательная политика [18].

Образовательная политика определяется как деятельность субъектов образования, тех людей и групп, которые имеют собственные интересы-цели в сфере образования, поскольку именно субъекты образования:

— формируют проблемы образования в зависимости от позиции, точки зрения;

— изыскивают средства для решения данных проблем в зависимости от своих возможностей;

— действуют для достижения своих целей;

— оценивают результаты собственной и чужой деятельности в области образования [14].

Образовательная политика, таким образом, также представляется как деятельность государства или иных субъектов, которые могут оказывать влияние на состояние сферы образования. Эта деятельность направлена на достижение определенных целей в сфере образования.

На основании приведенных определений образовательную политику можно охарактеризовать следующими признаками:

— образовательная политика — это деятельность, направленная на достижение целей в сфере образования;

— образовательной политикой занимаются субъекты, которые могут обеспечивать достижение поставленных в сфере образования целей, в первую очередь к таким субъектам относится государство в лице своих органов;

— направления образовательной политики определяются целями, поставленными перед сферой образования, и теми действиями, которые осуществляются для их достижения.

Следует отметить некоторую однобокость приведенных определений. Во-первых, образовательная политика рассматривается как деятельность. В то же время, как уже указывалось выше, отсутствие политики, т. е. какой-либо деятельности, тоже определяется как политика. Значит, наряду с действиями в качестве политики может выступать и бездействие. Во-вторых, действия, осуществляемые как политика, могут осуществляться и субъектами политической деятельности, и лицами, к таким субъектам не относящимися. Следовательно, политика может быть направлена на достижение поставленных целей не прямо, а опосредованно через деятельность иных лиц. В-третьих, определения политики не указывают на источник постановки целей для ее осуществления, что позволяет представить целеполагание либо как элемент политики, либо как внешний для сферы образования фактор, который необходимо не просто учитывать, но воспринимать в качестве руководства к политической деятельности. В-четвертых, не всякая деятельность, направленная на достижение поставленных целей, может считаться политикой. Среди множества возможных видов деятельности существуют такие, которые могут использоваться ограниченно или использование которых оценивается как недопустимое. В-пятых, определение политики не содержит критериев, по которым можно вычленять субъектов политики. Параметр «степень влияния на состояние системы», который можно было бы использовать, имеет, с нашей точки зрения, довольно умозрительный характер и не содержит количественной определенности [2].

Выделение недостатков существующих определений образовательной политики можно было бы продолжить. Но каждое из них определяет содержание политики для целей конкретной работы и в заданных авторами рамках свою задачу, видимо, решает.

В качестве примера можно привести определение, данное в докладе рабочей группы президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросам реформы образования 29 августа 2001 г. «Образовательная политика России на современном этапе». Образовательная политика представлена как важнейшая составляющая политики государства, инструмент обеспечения фундаментальных прав и свобод личности, повышения темпов социально-экономического и научно-технического развития, гуманизации общества, роста культуры. Образовательная политика устанавливает на основе общественного согласия коренные цели и задачи развития образования, гарантирует их проведение в жизнь путем согласованных действий государства и общества [9, с. 26—27].

В приведенном определении образовательная политика также определена как некое действие, которое в первую очередь устанавливает цели и задачи развития образования, причем эти цели и задачи являются результатом согласования интересов государства и общества (судя по определению — общественных групп), которое достигается, по всей видимости, также в рамках политики. Правда, политика в такой постановке не означает достижения выработанных в ее рамках целей и решения задач, а только гарантирует его, т. е. создает необходимые для такого достижения условия, выделяет необходимые ресурсы и т. п.

Основываясь на приведенных определениях и используя высказанные выше соображения, можно дать следующее обобщенное определение образовательной политики.

Образовательная политика представляет собой специфическую деятельность государства и других субъектов, направленную на постановку перед системой образования целей и задач и их достижение с использованием соответствующих этим целям и задачам механизмов, действий и ресурсов.

Направления образовательной политики

В большинстве работ, так или иначе затрагивающих проблемы образовательной политики, определяются направления ее реализации. В качестве направлений государственной образовательной политики представляются характеристики состояния и (или) определенные черты системы образования, рассматриваемые авторами как результаты осуществления политической деятельности.

Для примера можно привести ряд направлений государственной образовательной политики, изложенных в разное время в работах О. Н. Смолина, Э. Д. Днепрова, в докладе Общественной палаты, предложениях по перспективной модели образования, материалах региональных органов управления образованием (Новосибирской области, в частности), исследованиях ученых Института прикладной математики им. М. В. Келдыша и других работах.

Так, О. Н. Смолин определяет довольно много направлений государственной образовательной политики:

— вернуть страну к полному среднему образованию — обязательному и бесплатному;

— предоставить контрактниками, отслужившим полный срок, право на бюджетное высшее образование с предварительной, на бюджетной основе, довузовской подготовкой;

— ввести дополнительное денежное вознаграждение за классное руководство;

— ввести в структуру образовательного стандарта условия осуществления образовательной деятельности;

— увеличить бюджетные ассигнования на образование (половина профицита);

— вернуть образовательные учреждения на финансирование из федерального бюджета за исключением тех, что переданы в регионы с согласия региональной власти;

— нормативное финансирование образования, но не исключительно подушевое;

— восстановление налоговых льгот образованию;

— социальные гарантии для обучающихся;

— равенство образовательных возможностей, наращивание бюджетного образования;

— предотвращение приватизации и свертывания негосударственного образования;

— сохранение светского характера образования;

— увеличение доли образовательных программ в эфире;

— несводимость образования к услуге; патриотическое и гражданское воспитание;

— сохранение фундаментального характера образования;

— развитие дистанционных технологий;

— профильное обучение на добровольной основе;

— предотвращение дифференциации вузов;

— уравнивание дополнительного образования детей с «обычным» образованием;

— усиление поддержки образования для лиц с ограниченными возможностями;

— авторство и ответственность предложений по модернизации;

— образование необходимо сделать доступным всем, кто хочет и способен его получить;

— вкладывать средства в развитие человеческого потенциала [17, 25, 27].

Разумеется, все эти направления актуальны и должны реализовываться. Вопрос в том, насколько полно и всесторонне они отражают необходимое состояние системы образования и не являются ли они задачами, которые необходимо решить в рамках реализации не вполне формализованной образовательной политики. Кроме того, простое перечисление даже правильных направлений оставляет впечатление случайнос-

ти выбора и не дает каких-либо гарантий, что обладающая указанными чертами система будет работать именно так, как необходимо.

Э. Д. Днепров представляет направления образовательной политики в более обобщенном виде:

— модернизация содержания общего образования, структурная перестройка школы, реорганизация школьной экономики;

— структурная перестройка в сфере общего среднего образования, связанная с подготовкой постепенного перехода на 12-летний срок обучения;

— отработка и введение нормативного бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений, упорядочение межбюджетных отношений, переход от трансфертов к субвенциям [4].

За этими направлениями стоят цели, связанные с созданием нового содержания образования, новой структуры, иных сроков обучения и т. д. Однако выбор именно этих направлений, с нашей точки зрения, также основывается на опыте и субъективных представлениях автора. К примеру, еще никому не удалось убедительно доказать эффективность нормативного бюджетного финансирования общеобразовательных учреждений, а упорядочение, например, межбюджетных отношений является проблемой не образовательной политики. Совершенно неочевидным представляется улучшение состояния системы образования, в которой будут реализованы указанные направления.

Основные направления образовательной политики были определены и в докладе Общественной палаты «Образование и общество: готова ли Россия инвестировать в свое будущее?» [11]. Доклад построен по традиционной схеме: характеристика системы образования, ключевые проблемы, требующие решения, ресурсы, потенциал которых может быть направлен на решение этих проблем, и основные действия, которые необходимо осуществить. Структурно доклад напоминает решения о развитии и совершенствовании образования, принятые во второй половине XX в. и отражающие сложившиеся стереотипы решения масштабных проблем, связанных с развитием отраслей или всего народного хозяйства страны. Определив в качестве важнейшей задачи образовательной политики «открытость системы образования глобальному рынку знаний, технологий и талантов», авторы доклада наметили несколько направлений ее решения:

— повышение доступности качественного образования;

— введение эффективного контракта, общественного договора;

— возрождение инновационной компоненты университетов;

— обеспечение качественного массового высшего образования;

— сосредоточить систему профессиональной подготовки на обучении профессиональным и сервисным квалификациям на современном уровне;

— обновление общего образования;

— определение и целенаправленная поддержка «точек роста» в системе образования.

Каждое такое направление развернуто в более частные задачи, которые необходимо решить, чтобы довести систему образования до требуемого, по мысли авторов, состояния. Однако такой подход, несмотря на его традиционность, обладает определенными недостатками, на которые как-то не принято обращать серьезного внимания.

Во-первых, при описании отдельных важных проблем системы образования не определяется состояние других ее характеристик. Можно предположить, что они не важны для планируемого изменения состояния системы, что нуждается в обосновании. Во-вторых, остается неясным, является ли предложенный перечень направлений исчерпывающим, будет ли государство осуществлять деятельность по другим направлениям и какую именно деятельность. А это очень важно с точки зрения общего состояния системы образования: не забыть бы за модернизацией текущую деятельность. В-третьих, следует учесть, что каждое такое направление и включенные в него мероприятия выглядят совершенно обоснованно по отдельности. Остается неясным, что будет с системой, если все эти меры будут осуществляться (причем, успешно осуществляться!). В-четвертых, предложения такого рода, как правило, не сопровождаются инструментами измерения состояния системы образования. По сути дела, один этот фактор может свести на нет любые изменения. Отсюда можно сделать вывод о том, что набор даже самых обоснованных и актуальных решений по изменению отдельных параметров системы образования может не привести к необходимым результатам. Кроме того, получить нужный результат можно, видимо, и путем проведения иных мероприятий, причем, возможно, с большим эффектом.

В Новосибирской области в качестве целей образовательной политики выделяются следующие:

— повышение мотивации населения к расширению образования и создание условий для этого;

— создание условий для удовлетворения различных потребностей в подготовке высококвалифицированных специалистов;

— переход к устойчивому инновационному развитию образования.

Одновременно определяются и основные направления, действия по которым приведут к достижению поставленных целей:

— равенство доступа к качественному образованию;

— непрерывность образования;

— формирование гражданских ценностей;

— повышение роли регионов в инновационном развитии образования;

— интеграция России в международное образовательное пространство [29].

Региональная система образования призвана в значительной степени удовлетворять различные потребности населения и экономики региона. Поэтому и цели сформулированы таким образом, чтобы повысить соответствие возможностей системы образования этим потребностям. В этом смысле переход к инновационному развитию образования представляется не столько целью, сколько, с нашей точки зрения, средством достижения первых двух целей, т. е. скорее задачей, обеспечивающей их достижение [3]. Основные направления политики в сочетании с целями представляют собой своего рода ограничивающие условия осуществления различных действий. Иными словами, если при осуществлении каких-либо действий, направленных на достижение одной или двух целей, будет нарушено равенство доступа, то такие действия реализованы быть не могут, либо нужно будет предпринять дополнительные действия, компенсирующие такого рода изменения.

В кратком изложении доклада «Новые направления системного анализа и компьютерного моделирования образовательной стратегии и политики России» [10] выделены некоторые направления, по которым должна быть сформирована образовательная политика. К ним авторы отнесли:

— участие высшей школы в создании инновационной среды в России;

— развитие новых форм финансирования;

— возврат к распределению выпускников и некоторые другие.

Все эти положения, с нашей точки зрения, являются правильными и актуальными, но, как уже отмечалось выше, не оставляют впечатления завершенности. К тому же выбор именно этих направлений может являться предметом дискуссии об их важности для развития системы образования.

Примерно такого же подхода придерживаются и разработчики официальных документов, посвященных подготовке и реализации государственной образовательной политики. В частности, Государственный совет по проблемам образования [9] определил в качестве первейшей задачи образовательной политики достижение современного качества образования, его соответствия актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства. Разумеется, задач поставлено существенно больше, поскольку в сфере образования пересекаются интересы различных субъектов и каждый из них предъявляет образованию свои требования, которые в той или иной степени должны быть учтены. Для решения этих задач сформулированы приоритеты образовательной политики, представляющие собой направления деятельности государства для достижения поставленных целей. Таких приоритетов определено шесть:

— обеспечение государственных гарантий доступности образования;

— создание условий для повышения качества общего образования;

— создание условий для повышения качества профессионального образования;

— формирование эффективных экономических отношений в образовании;

— обеспечение системы образования высококвалифицированными кадрами, их поддержка государством и обществом;

— управление развитием образования на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики.

По всей видимости, эти приоритеты указывают на приоритетные цели и задачи реализации образовательной политики, по отношению к которым другие цели и задачи играют подчиненную роль и выполняются по мере возможности, причем не обязательно государством. По сути дела, государством очерчен круг тех проблем, которые оно будет решать само в рамках своей деятельности. Следует, правда, учесть, что прямо такое положение в документах не сформулировано. Остается неясным, как будет относиться государство к другим проблемам: не будет их решать вообще, отдав их на откуп иным субъектам, примет по ним какие-то другие решения.

Выделяются и другие цели и направления государственной образовательной политики, например, обеспечение единства принимаемых решений на всей территории России в таких областях, как оплата труда, социальная поддержка учащихся и работников образования и др. [8].

Таким образом, основные направления образовательной политики формулируются как основные направления деятельности государства для достижения определенных целей в системе образования.

Обратившись к истории вопроса, можно отметить, что точно так же формировалась образовательная политика и раньше. Например, основными направлениями государственной политики в нашей стране в высшем техническом образовании в 1930-е гг. были:

— совершенствование учебных планов и программ;

— введение в учебный процесс непрерывной производственной практики;

— совершенствование методов преподавания;

— совершенствование комплектования учебных заведений (приема на обучение);

— совершенствование (улучшение) подготовки научных кадров;

— улучшение работы учебных заведений: совершенствование управления, повышение эффективности использования ресурсов и пр.

Задачи, решаемые в рамках этих направлений, были определены постановлением Центрального исполнительного комитета (ЦИК) СССР от 19 сентября 1932 г. «Об учебных программах и режиме в высшей школе и техникумах» [23, с. 8]. Предусматривалось, в частности:

— пересмотреть учебные планы и программы с тем, чтобы на все общенаучные (математика, физика, химия, биология), общетехнические и специальные предметы было отведено не менее 80–85 %, а по техникумам не менее 70 % учебного времени без производственной практики;

— при составлении программ избегать их чрезмерной детализации;

— ликвидировать многопредметность;

— ввести на старших курсах факультативные занятия;

— максимально сократить номенклатуру специальностей и устанавливать специальности с учетом перспектив развития отраслей народного хозяйства и достижений науки и техники, а также необходимости дать специалисту широкую общенаучную и общетехническую базу для полного овладения данной специальностью.

«Держа курс на развитие втузов и вузов в соответствии с растущими потребностями народного хозяйства, принять меры к упорядочению сети в интересах действительного обеспечения втузов и вузов преподавательскими кадрами, оборудованием и т. п.», — отмечалось в указанном постановлении.

Таким образом, политика определялась посредством перечисления направлений деятельности, реализуемых и поддерживаемых государством в системе образования, в том числе посредством прямого предписания их развития.

К некоторым направлениям образования органами управления высказывалось отрицательное отношение, причем как в форме прямого запрещения, так и через разработку и реализацию мер ограничительного характера. В частности, указанным выше постановлением предусматривалось запретить всякие коллективные зачеты студентов; разработать ряд мер, ограничивающих переход студентов из одного учебного заведения в другое.

В постановлении Комитета по высшему техническому образованию от 2 декабря 1933 г. [23, с. 135] были отмечены дефекты в организации научно-исследовательской работы во втузах. Отмечалось в качестве негативной характеристики превращение ряда втузов в коммерческие предприятия, которые в погоне за средствами ведут подрядные работы, зачастую не имеющие отношения к специальности данного втуза. Тематика НИР таких втузов раздута, работы выполняются с низким качеством. Отмечалось также отсутствие разработанной организационной структуры руководства научно-исследовательской работой в учебных заведениях. Политика в данном случае выражалась через объявление направлений деятельности, которые государство считает необходимым изменить и будет поддерживать эти изменения.

Можно отметить, что основные направления деятельности государства формировались по принципу «ликвидации узких мест» или, точнее, по принципу частных улучшений, исправления недостатков. Выбор тех или иных недостатков определялся экономико-политической ситуацией в стране.

Анализ принимаемых решений по совершенствованию образования показывает, что в основном направления политики в этой области в течение достаточно длительного времени практически не менялись. Так, в качестве основных направлений перестройки высшего и среднего специального образования в стране в 1987 г. [16] практически повторялись направления 1930-х гг.:

— интеграция образования, производства и науки;

— повышение качества подготовки специалистов;

— развитие вузовской науки;

— улучшение качественного состава научно-педагогических и научных кадров;

— усиление роли высшей школы в повышении квалификации и переподготовке специалистов;

— техническое переоснащение высшей школы;

— совершенствование управления высшим образованием.

Основной целью совершенствования управления образованием (требованием времени) считалось улучшение централизованного руководства системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в сочетании с расширением демократических начал управления, самостоятельности и творческой инициативы учебных заведений.

Признавалось необходимым также расширение прав и увеличение ответственности вузов — самостоятельности, автономии и, одновременно, внутренней дисциплины и самодисциплинированности на основе автономии и самоуправления:

— в вопросах обучения и воспитания учащихся;

— в учебно-научной и финансово-хозяйственной деятельности, включая регулирование штатов профессорско-преподавательского, административно-управленческого и учебно-вспомогательного персонала в пределах выделенных ассигнований и общей численности штатов;

— при формировании и использовании фондов материального поощрения для стимулирования работников за достижение высоких результатов в организации учебно-научного процесса;

— исключение мелочной регламентации деятельности учебных заведений;

— поднятие и укрепление роли деканатов, кафедр, поддержание постоянных связей между профилирующими кафедрами и их воспитанниками.

Эти направления совершенствования управления были поставлены на первое место, что можно расценивать как придание им более важного значения по сравнению с совершенствованием централизованной составляющей. К тому же эти положения указывали на те направления деятельности в рамках государственной образовательной политики, которые государство передавало на реализацию другим субъектам, поддерживая эти направления, но не реализуя их непосредственно через свои органы. Можно, конечно, указать на то, что образовательные учреждения являются своего рода «продолжением» государства, но это, с нашей точки зрения, будет уже излишней формализацией.

Предусматривалось также повысить роль Министерства высшего и среднего специального образования СССР путем осуществления им деятельности по следующим направлениям:

— долгосрочное прогнозирование, перспективное и текущее планирование образования с учетом тенденции и темпов развития производительных сил страны. В качестве задачи предусматривалось углубить специализацию вузов, расширить кооперацию и устранить неоправданный параллелизм в обучении кадров, совершенствовать номенклатуру специальностей и содержание образования;

— эффективное использование интеграции высшей школы с производством и наукой в интересах повышения уровня обучения и переподготовки кадров, результативности научных разработок;

— повышение научно-методического руководства учебными заведениями путем усиления влияния министерства через учебно-методические объединения;

— усиление контрольных функций министерства, расширение его прав в подборе и расстановке научно-педагогических и руководящих кадров, в назначении и освобождении ректоров вузов.

В 1992–1996 гг. были приняты Закон Российской Федерации «Об образовании» [22], Федеральный закон Российской Федерации «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [21] и некоторые другие законодательные акты.

Про указанные законы написано довольно много. Анализировались их сильные и слабые стороны, предлагались и вносились в них дополнения и изменения. Закон «Об образовании» даже был издан в новой редакции, что свидетельствует о стремлении максимально приблизить его к требованиям жизни. Следует подчеркнуть, что эти законодательные акты зафиксировали и объявили позицию государства (общества) по отношению к системе образования по следующим направлениям:

— поддержка процессов саморазвития в системе;

— контроль качества образования;

— стремление минимизировать государственное вмешательство в деятельность учебных заведений и ряд других.

Объявленные в этот период направления политики государства в сфере образования новизной в принципе не отличались:

— обновить содержание и повысить качество образования;

— улучшить социальное положение и оплату труда педагогического персонала и руководителей учебных заведений;

— провести структурную перестройку образования, пересмотреть и упорядочить сеть образовательных учреждений, направления подготовки специалистов, обеспечив их соответствие спросу на рынке труда;

— обеспечить стабилизацию и укрепление финансового положения системы образования, перейти к новым экономическим отношениям в этой сфере, в полной мере использовать возможности рыночных механизмов;

— улучшить управление системой образования на всех уровнях.

Эти направления во многом перекликались с направлениями совершенствования образования 1930-х гг., модернизацией 1987 г., положениями законодательства. Можно рассматривать регулярную постановку аналогичных задач в разное время как недостижение поставленных целей в образовании. Но это будет, с нашей точки зрения, неточным. Вероятнее всего, задачи такого рода не могут быть решены раз и навсегда, поскольку включают в себя приведение системы образования в соответствие с меняющимся состоянием всей системы народного хозяйства страны. А это требует постоянной работы в данном направлении.

Были поставлены также следующие задачи в области управления образованием, которые могут рассматриваться и как направления государственной политики:

— обеспечить развитие общественной составляющей системы управления;

— упорядочить разделение и наладить координацию функций, полномочий и ответственности между различными уровнями управления образованием;

— преодолеть ведомственность в управлении системой образования, в том числе за счет использования практики многоучредительства учебных заведений;

— создать полноценное информационно-статистическое обеспечение органов управления и учреждений образования;

— сформировать адекватную этим направлениям государственной политики систему управления.

Необходимо отметить также следующее. На органы управления образованием законодательно возложены вопросы обеспечения взаимодействия учебных заведений между собой и с другими организациями, обеспечение системного единства всего образования через стандарты, аттестацию и аккредитацию, программы и т. п. Это не исключает «самодеятельности» учебных заведений в этих вопросах, но все-таки возлагает ответственность за интеграционные процессы в среде автономных, относительно независимых организаций на внешнюю структуру. Тем самым, по нашему мнению, продолжается традиция развития и совершенствования централизованного управления системой образования.

Основными направлениями реформирования образования, принятыми в 1997 г. [19], были предусмотрены следующие положения государственной образовательной политики:

— дальнейшее расширение автономии учреждений образования с одновременным повышением их ответственности за конечные результаты деятельности;

— уточнение компетенции, полномочий и ответственности органов управления образованием всех уровней и обеспечение их эффективного взаимодействия;

— переход от распределительного и директивного к регулирующему управлению системой образования;

— развитие общественно-государственных форм управления образованием.

Указанные направления, как видно из простого перечисления, отразили позицию государства в области реформирования управления образования. Фактически были определены те направления деятельности, которые, как предполагалось, будут осуществляться и, видимо, поддерживаться государственными органами управления.

Планом действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000–2001 гг.[4] были определены уже более конкретные направления модернизации образования, которые непосредственно касались совершенствования управления и представляли собой виды деятельности, реализуемые в рамках государственной политики:

— создание университетских комплексов и исследовательских университетов;

— реализация инвестиционных проектов высших учебных заведений, финансируемых на конкурсной основе;

— повышение хозяйственной самостоятель-

ности и увеличение разнообразия организационно-правовых форм учебных организаций;

— внедрение государственного заказа на подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием, распределяемого на конкурсной основе;

— внедрение единого государственного экзамена;

— переход на финансирование системы высшего образования на основе государственных именных финансовых обязательств.

Эти виды деятельности можно с полным основанием отнести к тем действиям, которые намеревалось выполнить государство в течение определенного времени, что, собственно, делалось и делается в настоящее время [5]. В то же время следует отметить, что эти действия, как и разработанные ранее, касаются только действий самого государства в лице органов государственного управления образованием и не определяют в полной мере позицию государства в этой сфере.

Государство, таким образом, в качестве образовательной политики определяло в основном те действия, которые оно предполагало не просто поддерживать, а реализовывать собственными силами с привлечением других заинтересованных субъектов. Относительно последнего можно сказать, что о таком привлечении речь, как правило, шла на уровне постановки целей и задач.

Для более наглядного представления образовательной политики можно также кратко проиллюстрировать ее основные направления в зарубежных странах на отдельных примерах.

Обобщая опыт государственной образовательной политики в зарубежных странах, Государственный совет Российской Федерации выделил ее основные направления в ходе реформирования образования [13]:

— децентрализация и демократизация управления;

— расширение автономии вузов с усилением их отчетности перед обществом;

— движение в сторону рыночных моделей организации, управления и финансирования образования;

— внедрение новых форм образования на основе информационно-коммуникационных технологий.

В рамках этих направлений предпринимаются меры по усилению роли общественных органов управления в выработке стратегии и политики развития образования, координации усилий и ресурсов, необходимых для нормального функционирования образовательных систем. Все другие управленческие функции делегируются низшим эшелонам власти в соответствии с предписанными им законами, обязанностями и правами в данной сфере.

Реализация этих направлений образовательной политики выражается в конкретных мерах.

1. Установление начала обучения с 5–6-летнего возраста.

2. Установление продолжительности обучения в основном 12 лет.

3. Введение новых образовательных стандартов для уровней начального и полного среднего образования.

4. Интегрирование отдельных уровней образования:

— начального профессионального с полным средним;

— среднего профессионального с высшим.

5. Установление деления на университетский и неуниверситетский сектора высшего образования или отказ от такого деления.

6. Практически повсеместное введение многоуровневой системы высшего образования.

7. Обновление содержания образования, направленное на стандартизацию учебных планов и программ.

8. Смещение акцентов в управлении образованием с административно-организационных вопросов на проблемы качества обучения, быстрое реагирование систем образования на изменяющиеся потребности в обществе.

9. Принятие концепции многоканального финансирования.

10. Итоговая аттестация по окончании полной средней школы.

11. Реализация концепции «Обучение в течение всей жизни».

12. Широкое привлечение к управлению общественных и профессиональных организаций.

Ключевым понятием политики, проводимой ЮНЕСКО и ее организациями, является концепция демократизации образования. При этом делается акцент на воспитание предприимчивости у обучающихся, позитивной самооценки [24].

В основе образовательной политики Латвии — положение, что эффективность образования в стране будет тем выше, чем больше действия всех субъектов образования будут направлены на достижение цели — предоставления возможности каждому члену общества получения образования в соответствии с его способностями и интересами. Образовательная политика должна строиться таким образом, чтобы не воз-

никали конфликты между субъектами образования [14].

В качестве основного направления политики реформирования образования Республики Азербайджан был принят переход к западной многоступенчатой модели обучения по следующим направлениям:

— подготовка специалистов для нефтяной и газовой промышленности;

— интеграция в мировое сообщество — конвертация дипломов, совместные проекты и др.;

— национальная идентичность;

— формирование более широкой способности жить и ориентироваться в открытой, демократической культурной ситуации.

Действия, осуществляемые по этим направлениям, сводились к созданию двухступенчатой модели образования, введению единого государственного экзамена, перестройке учебных планов. При этом первые два направления реализовались государством, а третье — главным образом децентрализованно, самими учебными заведениями и преподавателями [7].

Министры образования Индии, России и США в качестве основных направлений развития национальных систем образования называют достижение социальной справедливости в доступе к образованию и повышение его качества [3].

В общем, зарубежная образовательная политика реализуется по тем же направлениям, что и российская (или наоборот).

Образовательная политика и управление образованием

Как видно из приведенных примеров, образовательная политика представляется, с одной стороны, как структурированный набор действий государства по постановке и решению актуальных проблем системы образования, включающих в себя:

— определение основных целей или главных задач;

— выделение приоритетов или основных направлений их решения;

— определение действий, реализуемых в рамках приоритетов или основных направлений политики;

— определение мероприятий, осуществляемых в рамках этих действий.

С другой стороны, приведенные определения позволяют выделить составные части действий государства в рамках образовательной политики:

— определение целей, достижение которых должно обеспечиваться деятельностью каждого субъекта политики;

— определение необходимых, допустимых и недопустимых изменений в сфере образования в процессе достижения поставленных целей;

— определение необходимых, допустимых и недопустимых действий каждого субъекта политики для достижения поставленных целей;

— определение ресурсов, которые могут и (или) не могут быть привлечены и использованы для достижения поставленных целей.

Таким образом, образовательная политика может рассматриваться как своего рода план или программа, направленная на изменение состояния системы образования, в которой определены допустимые способы ее реализации. Разумеется, речь идет о положительных изменениях, по крайней мере, ожидаемых положительных изменениях. Если считать, что политика включает в себя также и деятельность по достижению целей и задач в заданных условиях, тогда можно считать политикой всякую деятельность в системе образования и даже за ее пределами, если она находится в указанных рамках.

Наверное, это не совсем верно, поскольку политика в большей степени относится к определению целей, задач, построению, формулированию правил, процедур и механизмов осуществления деятельности в сфере образования, причем деятельности целенаправленной. Этих правил, процедур и механизмов должны придерживаться все субъекты политики и образовательной деятельности, включая государство. Проще говоря, политика — это в первую очередь формулирование государством или иным субъектом принятых на себя обязательств в отношении:

— решения определенных проблем в установленный временной период, причем решение этих проблем необязательно должно осуществляться непосредственно самим субъектом;

— последовательности (приоритетности) их решения;

— применяемых при этом методах и способах решения;

— привлечении институтов общества к решению этих проблем;

— используемых ресурсов [6].

Однако этим содержанием отношения, связанные с определением и реализацией политики в сфере образования, не исчерпываются. Развернутое определение политики должно, кроме того, учитывать ее многомерный характер, в частности, определять направления:

— которые соответствующие государственные органы обязуются реализовывать, в том числе с установлением определенных временных рамок реализации;

— которые будут поддерживаться на определенном уровне материально, методически, нормативно, через привлечение общественного внимания и т. д.;

— по отношению к которым государство будет сохранять нейтральную позицию, не поддерживая, но и не выражая отрицательное отношение;

— по отношению к которым соответствующие органы занимают (или предполагают занять) отрицательную позицию, всячески при этом ее выражая;

— которые будут свертываться, причем для этого, как и для других направлений, будут выделяться необходимые ресурсы, формироваться общественное мнение, в том числе в профессиональном сообществе, и т. д.

Политика обязательно должна быть объявлена, носить открытый характер, поскольку:

— система должна знать, как поведет себя государство и (или) орган управления образованием в той или иной ситуации;

— действия в соответствии с объявленной политикой должны приводить к сокращению числа решаемых текущих вопросов и ускорению их решения (формирование решений по известным правилам);

— в результате объявления политики можно ожидать стабилизации процессов в системе образования, поскольку действия государства в рамках образовательных отношений будут прогнозируемы.

Суммируя изложенное, можно представить политику как принятые государством правила своего поведения по отношению к системе образования и ее элементам, взаимосвязям и взаимодействиям между ними, включая и само государство как элемент системы образования [7], и осуществление действий в соответствии с этими правилами. Очевидно, речь может идти не о всеобъемлющей регламентации, а об основных правилах. Правда, сейчас на практике реализуется разработка регламентов исполнения органами управления своих функций, что может рассматриваться как именно всеобъемлющая регламентация. Однако, с нашей точки зрения, такая трактовка не совсем верна, поскольку регламенты определяют порядок исполнения административных функций, т. е. только части управленческих функций. Политика же должна содержать более общее описание подходов государства к решению проблем той или иной сферы деятельности.

Как и всякая деятельность, осуществляемая двумя и более субъектами, образовательная политика должна управляться. Учитывая содержание политики — принятие правил и осуществление деятельности в соответствии с этими правилами, — управление должно обеспечивать реализацию обеих этих составляющих. Соответственно перед управлением ставится две группы целей, достижение которых оно должно обеспечивать.

1. Формирование образовательной политики — разработка и принятие правил деятельности.

2. Реализация сформированной образовательной политики — осуществление деятельности строго в соответствии с разработанными правилами для достижения целей, сформулированных в сформированной образовательной политике.

Первая группа целей достигается в ходе формирования образовательной политики посредством определения ее составляющих. Управление должно обеспечить выполнение комплекса работ по разработке этих составляющих в соответствии с теми формальными требованиями, которые предъявляются к документам, определяющим содержание государственной политики.

Вторая группа целей достигается в ходе реализации образовательной политики теми субъектами, которые участвуют в этой работе. Управление должно обеспечивать их деятельность и взаимодействие таким образом, чтобы необходимые результаты были получены. В качестве требований, определяющих управленческую деятельность, выступает разработанное содержание образовательной политики.

Таким образом, образовательная политика является источником определения целей не только для системы образования, но и для управления образованием.

Выделение двух видов управления может показаться ненужной формалистикой, однако в его основе лежит необходимость управления двумя разными процессами, в которые вовлечены различные субъекты. Эти процессы осуществляются по различным правилам и процедурам, по-разному оцениваются, должны иметь различные результаты. К тому же результаты первого процесса определяют условия, порядок, масштабы и другие характеристики второго процесса (прямая связь). В свою очередь, ход и результаты реализации образовательной политики оказывают влияние на процесс ее формиро-

вания в части внесения в нее изменений и дополнений (обратная связь). Реализация этих связей также обеспечивается управленческой деятельностью.

Следует отметить некоторые важные для управления особенности разработки и реализации политики.

Разработка политики, как уже отмечалось выше, представляет собой разработку плана действий, которые будут осуществлены в дальнейшем в ходе реализации политики. На этом этапе все изменения в системе образования, на которые направлена политика, имеют потенциальный, прогнозный характер, их наличие в плане не вносит каких-либо изменений в саму систему и учитывается только в планировании мероприятий. Управление при этом нацелено только на разработку политики во всем ее многообразии. Разумеется, разработка политики должна учитывать различные факторы, определяющие в том числе и ее дальнейшую реализацию. В этом смысле управление разработкой политики, с нашей точки зрения, аналогично разработке проекта и, по всей видимости, может быть так же организовано с поправкой на содержание и комплексный характер необходимого результата.

В качестве результата, достижение которого должно обеспечивать управление, выступает документ, в котором должны быть сформулированы положения образовательной политики. Общая схема процесса разработки образовательной политики представлена в терминах функционального моделирования на рис. 1.

Схема позволяет выделить следующие важные требования к разработке политики:

1) для разработки нужны исходные данные, причем эти данные должны быть привнесены в процесс извне, например, из стратегии социально-экономического развития страны на перспективу до 2020 г.;

2) должны быть определены условия осуществления самого процесса разработки политики, например, установлены требования к выходному документу — форма, основные разделы, порядок согласования и утверждения;

3) для разработки политики должны быть привлечены определенные ресурсы — финансовые, материальные, интеллектуальные и пр.

Все это должно быть установлено и определено до начала процесса разработки политики. Разработка политики может иметь конечный срок осуществления, если политика принимается на длительное время и не корректируется по результатам реализации, но может выполняться и на постоянной основе.

Процесс реализации образовательной политики выглядит более сложно, поскольку включает в себя некоторое число подпроцессов, в рамках которых осуществляются отдельные мероприятия. Эти мероприятия могут быть реализованы последовательно, параллельно, согласованно по срокам исполнения, использовать результаты других мероприятий и т. п. Управление этим процессом осуществляется также по «обычной схеме» управления с обратной связью и возможным разделением управления по подпроцессам и даже отдельным мероприятиям.

Управление разработкой и реализацией образовательной политики является достаточно сложным процессом, его функциональная модель представлена на рис. 2.

Модель показывает следующее:

• разработка и реализация образовательной политики представлена двумя различными процессами, что требует различного управления ими;

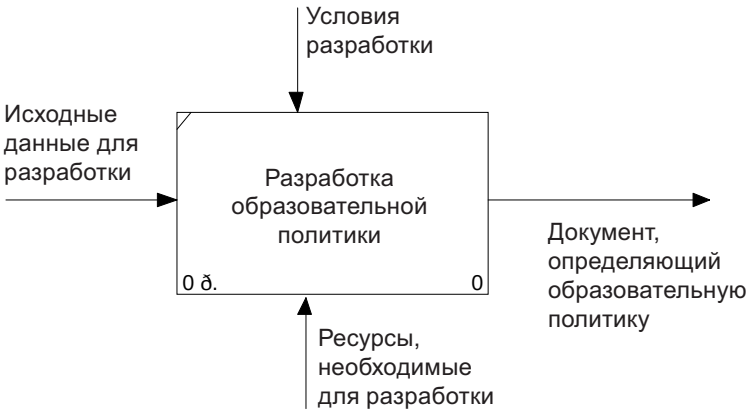

Рис. 1. Общая схема разработки образовательной политики

• выходным параметром процесса разработки образовательной политики и входным параметром для процесса ее реализации являются документ, определяющий образовательную политику, и план (планы) мероприятий, которые необходимо реализовать;

• условия разработки и реализации политики определяются в процессе управления ими;

• информация о ходе и результатах разработки и реализации образовательной политики поступает в качестве входных параметров в процессы управления (обратная связь) для их оценки, сопоставления с установленными условиями и внесения изменений в управляемые процессы;

• в качестве выходных параметров модели представлены результаты двух процессов:

— разработки образовательной политики — документ, определяющий образовательную политику, в качестве которого, например, может выступать решение органа власти или программа;

— результаты реализации образовательной политики, в качестве которых должны выступать изменения состояния системы образования, соответствующие по своим параметрам (количественным и качественным) положениям образовательной политики, т. е. положениям документа, определяющего образовательную политику.

Модель также отображает еще одну особенность анализируемого процесса, связанную с необходимостью определения ресурсного обеспечения как разработки, так и реализации образовательной политики.

Образовательная политика является не просто источником определения целей управления образованием в части реализации этой политики, но и объектом управления и в части разработки, и в части реализации. Соответствующие функции управления, следовательно, должны быть определены для органов управления, которые должны заниматься этой работой. Кроме того, следует учесть, что управлять нужно и деятельностью системы образования, в которой реализуется образовательная политика, охватывающая, как правило, только сегмент изменений в системе образования. Таким образом, перед управлением образования ставится три вида целей:

— обеспечить разработку (и при необходимости корректировку) образовательной политики;

— обеспечить реализацию образовательной политики и достижение поставленных в ней целей;

— обеспечивать функционирования системы образования, в которой реализуется образовательная политика, и достижение целей, поставленных перед системой образования.

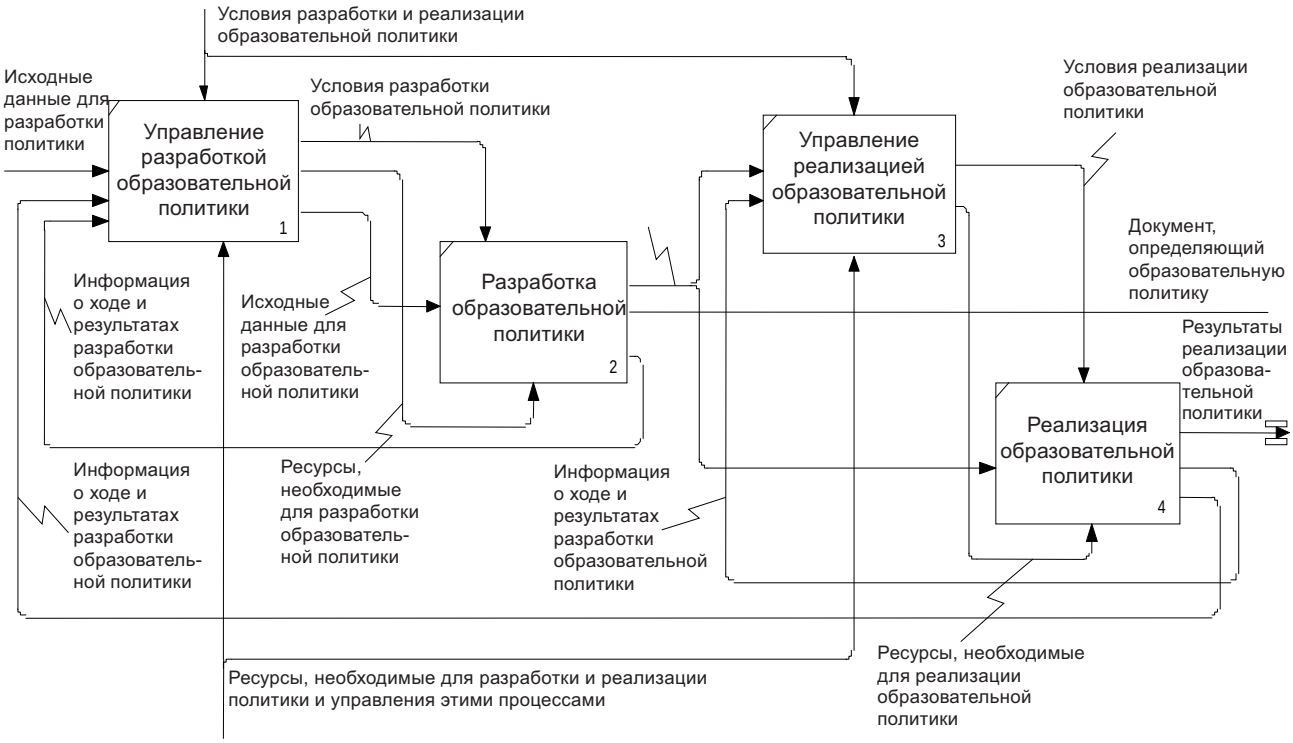

Рис. 2. Модель управления разработкой и реализацией образовательной политики

Анализ примера определения государственной образовательной политики

Несмотря на широкое распространение термина «образовательная политика», документов, непосредственно посвященных ее определению, достаточно мало. В большинстве случаев политика кратко определена в виде основных направлений государственных целевых программ и документов общего характера. Содержание документов соответствует общим представлениям о политике как о действиях государства в области развития образования.

В качестве примера рассмотрим Концепцию национальной образовательной политики Российской Федерации, принятую Минобрнауки России в 2006 г. [20].

Концепция представляет принципы, основную цель национальной образовательной политики, задачи, направленные на достижение поставленной цели, и основные мероприятия по решению этих задач. Такая структура, в общем, повторяет структуру целевой программы. При этом концепция в целом представлена как система взглядов, принципов и приоритетов государственной образовательной политики, а национальная образовательная политика — как целенаправленная и согласованная деятельность государственных органов управления образованием федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления и национальных общественных организаций по реализации установленных приоритетов, направленная на культурное и национальное развитие Российской Федерации.

Недостаточная четкость представления политики проявляется уже в том, что источник установления приоритетов развития не определен. Вместо целей в определении политики использован термин «приоритеты» без должного его определения и указания источника их установления.

Обращает на себя внимание несколько неудачное, с нашей точки зрения, название концепции, которое предполагает всеобъемлющий национальный масштаб сформированного направления. Однако это не так, поскольку речь в ней идет только о части деятельности государства в сфере образования, касающейся этнонациональных и этнокультурных отношений и роли образования в их развитии и совершенствовании. Следовательно, для других направлений государственной образовательной политики, если они будут формироваться, понадобится разработка иных концепций. В результате потребуется сопряжение различных направлений образовательной политики, которое, как показывает практика, не осуществляется. Последствия представляются достаточно очевидными: реализация мероприятий по различным несопряженным направлениям может не привести к ожидаемым результатам.

Национальная образовательная политика базируется на следующих основных принципах:

• признание исключительной роли образования как стратегического ресурса устойчивого развития полиэтнического общества России и важного фактора обеспечения национальной безопасности многонационального государства;

• единство федерального культурного и образовательного пространства, равноправие, сохранение и развитие всех языков народов России, защита и развитие системой образования национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей, запрет на дискриминацию в образовании по национальному, религиозному или языковому признакам, недопущение и пресечение практики национального, религиозного или языкового превосходства;

• единство и целостность Российской Федерации, сплочение многонационального народа России в единую политическою нацию и в то же время равноправие и самоопределение всех народов Российской Федерации;

• общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням, особенностям развития и подготовки обучающихся с учетом языка обучения и специфики содержания гуманитарных дисциплин выстроенного на родной (нерусской) этнокультуре;

• создание механизмов согласования интересов субъектов образовательного пространства Российской Федерации;

• признание необходимости разработки для образовательных учреждений, реализующих общеобразовательные программы специфического содержания, гуманитарного образования, выстроенного на бикультурной, билингвальной, а также поликультурной основах, с использованием принципов диалога культур и сопоставительного анализа;

• признание необходимости расширения масштабов межкультурного взаимодействия народов России, формирования у обучающихся коммуникабельности и толерантности, исключающих национализм, сепаратизм и ксенофобию;

• необходимость государственной поддерж-

ки обучающихся в получении качественного образования с учетом специфики языковой и этнокультурной среды.

Принципы в данном случае определяют рамки или условия разработки образовательной политики. Эти условия являются определяющими для постановки целей, задач и формирования плана мероприятий по реализации политики. Однако остается совершенно неясным, каким образом эти принципы необходимо сопрягать с целями и задачами образовательной политики, как их нужно учитывать при разработке плана мероприятий по реализации политики. Похоже, что в данном случае принципы сформулированы для декларативных целей. Можно, правда, отметить, что принципы предопределяют те мероприятия, которые предполагается осуществлять в процессе реализации концепции, чтобы не утруждать себя необходимостью их обоснования.

Например, планирование и реализация любого мероприятия должны исходить из того принципа, что образование представляет собой стратегический ресурс устойчивого развития полиэтнического общества России и важный фактор обеспечения национальной безопасности многонационального государства. При этом необходимо решить несколько вопросов, связанных с определением:

— понятия «стратегический ресурс» применительно к образованию, которое хотя интуитивно и понятно, но операционально, с точки зрения того, какие особенности этого ресурса и как следует учитывать в работе, определено довольно слабо, с нашей точки зрения — вообще никак не определено, поскольку не позволяет количественно связать, например, развитие образования с достижением стратегических целей государства;

— понятия «устойчивое развитие», содержание которого рассматривается в лучшем случае на уровне представления «без потрясений» [8];

— взаимосвязи и, возможно, взаимозависимости образования и национальной безопасности.

Соответственно, другие принципы должны быть определены не менее детально.

При этом сами принципы представляются безусловно верными, но недостаточно конкретными для того, чтобы использовать их для программных и плановых построений в качестве основополагающих и обязательных для выполнения условий.

Национальная образовательная политика Российской Федерации направлена на создание оптимальных условий для этносоциокультурного развития юных граждан Российской Федерации и преследует триединую цель:

1) создание условий для удовлетворения этнокультурных образовательных потребностей народов, граждан полиэтничной России;

2) содействие средствами образования политике государства, направленной на консолидацию многонационального народа России в единую политическую нацию;

3) создание необходимых условий, обеспечивающих формирование в корреляции этнокультурной и общероссийской гражданской самоидентификации обучающихся.

Цели национальной образовательной политики выглядят совершенно достойно. Только их реализация будет сопряжена с рядом существенных трудностей, связанных с отсутствием дальнейшей разработки их содержания. В самом деле, создание условий для удовлетворения потребностей народов требует как минимум определения этих потребностей, оценки и определения допустимой величины степени их удовлетворения, приемлемых сроков такого удовлетворения, учета ограничений на охват интересов всех народов и народностей и т. д. Налицо методологическая задача, без решения которой достижение данной цели будет, с одной стороны, невозможно, а с другой стороны — позволит всякое улучшение в этом направлении трактовать как достижение цели, что будет представлять собой определенное лукавство. Еще раз повторимся, что в данном случае анализ документа осуществляется с позиций управлении образованием, обеспечения достижения поставленных целей на основе решения задач.

Достижение данной цели, в соответствии с концепцией, требует решения комплекса следующих практических задач:

— научно-методологическая проработка содержания гуманитарного образования, выстроенного на билингвальной и бикультурной основе, с использованием сопоставительного анализа и с учетом этноязыковой и этнокультурной среды, выработка принципов и механизмов межкультурного взаимодействия и сопряжения содержания гуманитарного образования «по горизонтали» на всех ступенях обучения;

— совершенствование законодательной базы, приведение нормативного правового обеспечения федерального и регионального уровней образования в соответствие с целями и приоритетами этнонациональной образовательной политики;

— создание организационно-управленческих механизмов согласования и сопряжения содер-

жания гуманитарных предметов, представленных федеральным и региональным (национально-региональным) компонентами государственного образовательного стандарта;

— создание организационно-управленческих механизмов, обеспечивающих реализацию государственных гарантий доступности и равных возможностей получения качественного образования с учетом местной языковой и этносоциокультурной специфики;

— повышение уровня профессиональной подготовки и квалификации педагогических кадров для образовательных учреждений, реализующих общеобразовательные программы с этнокультурным региональным (национально-региональным) компонентом, с обучением на родном (нерусском) и русском (неродном) языках;

— повышение уровня профессиональной подготовки и квалификации научно-педагогических кадров, обеспечивающих научно-теоретическую и научно-методическую разработку этнонациональных проблем в образовании;

— развитие государственно-общественных механизмов выработки и реализации национальной образовательной политики Российской Федерации, предусматривающих широкое включение в эту деятельность представителей национально-культурной элиты;

— создание системы мониторинга состояния и тенденций развития процессов, направленных на удовлетворение этнокультурных образовательных потребностей в регионах Российской Федерации, включая процессы в сфере национально-русского и русско-национального двуязычия;

— создание нового поколения учебников по предметам гуманитарного цикла, выстроенных на бикультурной и поликультурной основе (в том числе для различных цивилизационно-культурных зон России);

— обновление Концепции развития образования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и дальнего Востока;

— разработка экспериментального варианта примерного учебного плана для образовательных учреждений, реализующих общеобразовательные программы с этнокультурным региональным (национально-региональным) компонентом, с обучением на родном (нерусском) и русском (неродном) языках.

Решение поставленных задач должно обеспечиваться мероприятиями, реализация которых предусмотрена приказом в 2004–2010 гг.

Одиннадцать задач, которые необходимо решить для достижения триединой цели национальной образовательной политики, также нуждаются в более детальном изучении. Обусловлено это тем, что эти задачи сформулированы в терминах процесса: создание, повышение, обновление. Без определения параметров состояния этих процессов определить сам факт выполнения этих задач, с нашей точки зрения, сложно. Кроме того, постановка задач представляется неудачной по следующим соображениям:

— вместо задач в концепции сформулированы виды действий, которые нужно осуществить в ходе реализации положений концепции;

— сами по себе эти действия представляются совершенно обоснованными, но вот выполнить их для получения необходимого результата затруднительно, поскольку каждое такое действие можно осуществить только после того, как будет решены задачи, препятствующие его выполнению. Например, совершенствование законодательной базы, приведение нормативного правового обеспечения федерального и регионального уровней образования в соответствие с целями и приоритетами этнонациональной образовательной политики требует разработки механизмов, способов и процедур такого приведения, оценки степени соответствия и критериев интерпретации полученных результатов; всего этого, с нашей точки зрения, в настоящее время не имеется, что и не позволяет реализовать приведенное в концепции направление-задачу. Аналогичные примеры можно привести и по другим задачам;

— каждая задача должна сопровождаться инструментарием оценки успешности ее решения и, соответственно, успешности реализации сформированной политики;

— сами задачи, по крайней мере при изучении документа, не кажутся логическим продолжением поставленных целей, но, возможно, это следствие ограниченности объема представления концепции и отсутствия в тексте обоснований к поставленным задачам, однако судить об обоснованности образовательной политики приходится именно по опубликованным документам, а не по материалам разработчиков.

Как следует из использованного определения, концепция представляет действия, которые будут осуществляться субъектами национальной образовательной политики. В ней не отражены действия, которые будут поддерживаться, не поддерживаться или прямо запрещаться в рамках реализации политики. Но, может быть, жанр концепции это и не предполагает.

Таким образом, представленная концепция лишь частично раскрывает содержание образова-

тельной политики в сфере национальных отношений. Кроме того, ограничение предмета указывает на необходимость разработки аналогичных документов, охватывающих другие направления государственной образовательной политики.

Выводы

Государственная образовательная политика представляет собой сложное явление, характеризующее процесс принятия государством на себя определенных обязательств по осуществлению, поддержке и запрещению определенных действий в сфере образования, причем осуществляемых как самим государством в лице органов управления, так и иными субъектами, в той или иной степени участвующими в деятельности системы образования, а также реализацию этих обязательств. Для успешной реализации образовательная политика должна быть определена во всей своей полноте.

Образовательная политика формируется на основе определения целей государства в сфере образования и тех действий, которые необходимы, полезны или вредны для достижения этих целей. Реализация политики осуществляется посредством выполнения субъектом необходимых действий, участия в полезных действиях, производимых другими субъектами, и противодействия осуществлению ими действий, признанных вредными.

Образовательная политика, как и всякий процесс, в котором участвуют несколько субъектов, требует управления на стадии ее формирования и реализации. Целями управления являются формирование образовательной политики и представление ее в виде соответствующего документа, реализация положений образовательной политики, достижение целей, стоящих перед системой образования. В соответствии с политикой определяются частные цели управления образованием, условия и ресурсные ограничения функционирования и развития системы образования.

Примечания

[1] Не следует рассматривать приведенное положение в качестве определения политики. В данном случае речь идет о тех действиях субъекта, которые могут характеризовать содержание его политики.

[2] Возможно, это связано с тем, что пока не разработаны подходы к количественной оценке состояния системы образования, что и делает невозможным использовать данный показатель.

[3] Хочется добавить, что переход на инновационный тип развития, декларируемый в рамках государственной политики, можно оценить таким же образом. Но это предмет уже других рассуждений.

[4] Принят 26 июля 2000 г. распоряжением № 1072-р.

[5] В рамках данной статьи не рассматриваются ход и результаты реализации этих действий.

[6] В данном случае речь идет о ресурсах в широком понимании, а не только финансовых и (или) материальных.

[7] В лице государственных органов управления образованием.

[8] Понятие устойчивости применительно к системам масштаба образования, не говоря уже о государстве, разработано пока недостаточно, особенно в части количественных параметров.

Литература

1. *Адамский А. И.* Выступление на конференции «Реформа школы: за и против» 22 февраля 2001 г. / А. И. Адамский [Электрон. ресурс]. Режим доступа : http://www.gorby.ru/rubrs.asp?rubr_id=281&art_id=23095.

2. Большая советская энциклопедия: В 30 т. 3-е изд. М. : Сов. энцикл., 1974. Т. 20.

3. *Галушкина М.* Доступность качественного образования и его ориентация на инновационную экономику и глобальный рынок труда — таковы основные тенденции в мировом образовании / М. Галушкина // Журнал Е-ПРОФ.РУ. 2006. 21 дек. [Электрон. ресурс]. Режим доступа : http://www.e-prof.ru/jurnal/postindusrialnoe_obshestvo/obrazovanie.htm

4. *Днепров Э. Д.* Образовательная политика и перспективы школы : актуальные тез. / Э. Д. Днепров // 1 сентября. 2000. [Электрон. ресурс]. Режим доступа : http://ps.lseptember.ru/2000/31/2-1.htm

5. *Заболотная Г. М.* Политология / Г. М. Заболотная, А. Я. Криницкий. Федеральный фонд учебных курсов [Электрон. ресурс]. Режим доступа : www.ido.rudn.ru/ffec/polit-index.html

6. Какой будет образовательная политика России. Информация первой сессии проекта «Открытый университет: Казань—2004–2005» [Электрон. ресурс]. Режим доступа : http://info.tatcenter.ru/society/14061.html

7. *Корбут А. М.* Смена приоритетов в образовательной политике Республики Азербайджан (1990–2004 гг.) / А. М. Корбут // Аналитический обзор тенденций развития высшего образования. 2004. Т. 9 (июль–сент.) [Электрон. ресурс]. Режим доступа : http://charko.narod.ru/tekst/an9/2_1.html

8. *Меркулова Г.* Понятия образовательной политики больше нет / Г. Меркулова // Экономика и образование сегодня [Электрон. ресурс]. Режим доступа: http://www.eed.ru/opinions/0_53.html

9. Модернизация российского образования: документы и материалы / под ред. Э. Д. Днепрова; ГУ–ВШЭ. М., 2002.

10. Новые направления системного анализа и компьютерного моделирования образовательной стратегии и политики России / Т. С. Ахромеева, М. А. Капустин, С. А. Кащенко и др.; ИПМ им. М. В. Келдыша. М., 2001 [Электрон. ресурс]. Режим доступа : http://www.keldysh.ru/papers/2001/prep89/prep200l_89.html

11. Образование и общество: готова ли Россия ин-

вестировать в свое будущее : Докл. / Обществ. палата Российской Федерации; ГУВШЭ. М., 2007.

12. Образовательная политика гимназии 45 [Электрон. ресурс]. Режим доступа : http://www.ms45.edu.ru/ms45/win/adm/enter/2002_03/disp.html

13. Образовательная политика зарубежных стран: Заседание Гос. совета «О развитии образования в России» [Электрон. ресурс]. Режим доступа : www.kremlin.ru/text/stcdocs/2006/03/104573.shtml

14. Образовательная политика Латвии. 2007 [Электрон. ресурс]. Режим доступа : shkola.lv/index.php?id=1159&mode=new

15. Образовательная политика : словарная ст. Федеральный образовательный портал : Экономика. Социология. Менеджмент [Электрон. ресурс]. Режим доступа : www.ecosocman.edu.ru/db/msg/117236.html

16. Основные направления перестройки высшего и среднего специального образования в стране. М. : Высш. шк., 1987.

17. Погром российского образования вступил в решающую стадию : Обществ. слушания в Гос. думе по стратегии росс. образов. политики. 2005. 16 февр. [Электрон. ресурс]. Режим доступа : old.glazev.ru/duma/630.

18. *Попов А.* Образовательная политика и означение жизненного пространства: контекст культурообразования / А. Попов // Новое освоение : портал аналитики и сетевых проектов Сибири и Дальнего Востока [Электрон. ресурс]. Режим доступа : http://www.povestka.ru/shkr/text/3.stм.

19. Реформа образования в Российской Федерации : концепция и основные задачи очередного этапа / Мин-во общ. и проф. образования РФ. М., 1997.

20. Российская Федерация. Министерство образования и науки. О Концепции национальной образовательной политики Российской Федерации : приказ от 3 авг. 2006 г. № 201.

21. Российская Федерация. Федеральное собрание. О высшем и послевузовском профессиональном образовании : Федеральный закон от 22 авг. 1996 г. № 125-ФЗ.

22. Российская Федерация. Федеральное собрание. Об образовании : Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1.

23. Сборник постановлений по высшему техническому образованию / сост. М. А. Романовский; сектор ведомств. лит. ОНТИ НКТП. М.; Л., 1935.

24. *Сиволапов А. В.* Модернизация воспитательных концепций: закономерности и противоречия / А. В. Сиволапов // Образование и наука [Электрон. ресурс]. Режим доступа : http://oin.urorao.ru/index.php&mode=&exmod=diskus2

25. *Смолин О. И.* Образовательная политика: левый поворот или сигнал поворота? / О. И. Смолин. 2006. [Электрон. ресурс]. Режим доступа : http://www.vrfo.ru/smolin2.html

26. *Смолин О. Н.* Образовательная политика на переломе (краткосрочные перспективы законодательства) / О. Н. Смолин. 2004 [Электрон. ресурс]. Режим доступа : http: //www.znanie.org/docs/Smolin.html

27. *Смолин О. Н.* Образовательвая политика — без руля и без ветрил / О. Н. Смолин // Правда. 2005. № 65 [Электрон. ресурс]. Режим доступа : http: //www.phys.msu.ru/rus/about/sovphys/ISSUES-2005/4(46)-2005/political-reform

28. *Соловьев А. И.* Политология: политическая теория, политические технологии : учеб. для студ. вузов / А. И. Соловьев. М. : Аспект Пресс, 2000.

29. Стратегические ориентиры образовательной политики государства [Электрон. ресурс]. Режим доступа : www.websib.ru/develop/page.php?article=46

30. *Типенко Н. Г.* Экономика образования и образовательная политика / Н. Г. Типенко // Общественные науки и современность. 2003. № 4. С. 29–36.

31. *Чаленко С. П.* Образовательная политика России на современном этапе / С. П. Чаленко // Педагогическая наука и образование в России и за рубежом : региональные, глобальные и информационные аспекты : электрон. журн. 2005. № 2. Разд. 6 : Единое европейское образовательное пространство [Электрон. ресурс]. Режим доступа : http://rspu.edu.ru/university/publish/pednauka/2005_2/06chalenko.htm