

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ М.В.ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Луценко Никита Олегович

**МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ
В ОБЛАСТИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Специальность: 23.00.02 – политические институты, процессы и
технологии

Диссертация
на соискание ученой степени кандидата политических наук

Научный руководитель:
к.п.н., доцент Е.В. Андрюшина

Москва
2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА I. Теоретико-методологические основания формирования и реализации государственной политики в области образования	20
§1. Современные подходы к определению содержания государственной образовательной политики.....	20
§2. Субъекты и механизмы формирования государственной образовательной политики	45
ГЛАВА II. Особенности формирования государственной образовательной политики в современной России	68
§1. Государственная образовательная политика в области высшей школы ...	68
§2. Основные проблемы и направления повышения эффективности механизмов формирования и реализации российской государственной образовательной политики.....	100
Заключение	120
Список литературы:.....	125

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Состояние национальной системы образования является одним из важнейших индикаторов успешного и перспективного развития современных государств. Эффективная система образования в значительной степени обуславливает экономический рост, способствуя не только оптимизации рынка труда и подготовке квалифицированной рабочей силы, но и внося существенный вклад в процесс гражданской и политической социализации населения. Особая роль системы подготовки специалистов прослеживается и на глобальном уровне, демонстрируя прямую зависимость позиционирования государств на международной арене от конкурентоспособности их образовательных систем и оказывая непосредственное воздействие на рост их репутационного капитала.

В то же время, как показывает практика, состояние системы образования в современном российском обществе в настоящее время в значительной степени не соответствует потребностям и перспективам его развития. В частности, осуществляемые в государстве реформы, направленные на повышение качества подготовки специалистов в высшей школе и более органичное встраивание образовательной системы в международные процессы (в частности, присоединения России к Болонской системе), не только не дают ожидаемого эффекта, но и порождают дополнительные проблемы, а по некоторым параметрам встречают активное сопротивление как среди граждан, так и профессионального сообщества.

Сложившиеся на сегодняшний день практики реформирования и функционирования системы высшего образования демонстрируют сложное сочетание универсальных и специфических компонентов проводимой государством политики, обнажая особый круг занятых в этой сфере (статусных и неформальных) акторов (с учетом динамики их позиций и интересов), специфику и объем используемых здесь (финансовых,

организационно-кадровых, технологических, информационных и прочих) ресурсов.

Открытая, наполненная рисками, конфигурация всех параметров эволюции системы высшего образования выдвигает перед государством задачу оптимизации его стратегических и тактических целей, а также активизации усилий политико-административных структур по решению поставленных задач. В то же время понятно, что успешность такого курса невозможна без совершенствования механизмов и технологий осуществления выработанной государственной политики и, следовательно, без тесного сотрудничества властей со структурами гражданского сектора, конструктивного использования энергии всех – в том числе и неформальных заинтересованных - политических акторов, а также творческого использования положительного мирового опыта.

Учитывая сказанное, можно утверждать, что существует настоятельная потребность в сопутствующем реформированию системы высшего образования изучении конкретных способов и приемов корректировки и осуществления государственной образовательной политики. Это предполагает обобщение накопленного опыта и выработку рекомендаций, способных оптимизировать достижение целей этого правительственного курса, задействовать все возможности для эффективного использования ресурсов, создать должную мотивацию и надежную кооперацию государственных органов и структур гражданского сектора. Такой подход позволит не только обозначить наиболее острые проблемы в российской системе высшего образования, но и предложить рекомендации для их решения.

Исследования такого рода дадут и необходимый материал для дальнейшей систематизации опыта развития образовательных систем, углубления академических исследований в этой сфере, способных в случае их реализации повысить эффективность планирования подобных процессов в краткосрочной и среднесрочной перспективах.

Степень научной разработанности проблемы. Изучение динамики образовательных систем - с учетом их национального характера - традиционно осуществляется в рамках широкого спектра гуманитарных наук. Основные достижения в этих областях позволяют учитывать и корректно соотносить представления об универсальных и национальных компонентах этого многосоставного процесса, выявить и осознать его политическую составляющую.

Так, в философии, где воспитание и обучение новых поколений рассматривается как одно из основных условий развития общества, а поиск «правильного» и эффективного подхода к совершенствованию образовательной системы является традиционной формой этого типа рефлексии, можно выделить работы Баркера Р. Б.¹, Возчикова В. А.², Гершунского Б. С.³, Макаровой Т. Б.⁴, Малышевского А. Ф.⁵, Менди Н.⁶, Миронова В.В.⁷, Платонова В.В.⁸, Садовниченко В. А.⁹, Смолина О. Н.¹⁰, Эрдынеевой К. Г. и др.

Особый вклад в развитие исследований относительно места и роли образования, исторических форм образовательных систем, философских оснований развития образования как социального института, образования в целом как социокультурного феномена, а также некоторых аспектов государственной образовательной политики, влияния глобальных трендов на

¹ Barker Bausell R. Too simple to fail - Oxford University Press, USA, 2010

² Возчиков В. А. Философия образования и медиакультура информационного общества: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора философских наук/ В.А. Возчиков - Санкт-Петербург: 2007

³ Гершунский Б.С. Россия: образование и будущее (Кризис образования в России на пороге 21 в.)/ Б.С. Гершунский - Челябинск, 1993

⁴ Эрдынеева К.Г. Формирование системы кадрового обеспечения региональной экономики/ К.Г. Эрдынеева, Т.Б. Макарова// Научное обозрение. Серия 2. Гуманитарные науки. - 2011

⁵ Малышевский А. Ф. Философия образования/ А.Ф. Малышевский - Санкт-Петербург: Иван Федоров, 2001

⁶ Mendi N. The History and Philosophy of Education. - New York, 1965

⁷ Миронов В.В. Глобальное коммуникационное пространство как фактор трансформации культуры. // Институт философии Российской академии наук. Сектор социальной эпистемологии [Электронный ресурс] - режим доступа: <http://episteme.iph.ras.ru/compro.doc> (просмотрено 17.12.2017)

⁸ Огурцов А.П. Образы образования/ А.П. Огурцов, В.В. Платонов// Западная философия образования. XX век. СПб., 2004

⁹ Садовниченко В.А. поисках нового подхода к развитию образования и производительных сил в России/ В.А. Садовниченко// Университетское управление. - 2000. - № 2

¹⁰ Смолин О.Н. Социально-философские основания стратегии модернизации России: роль образования и науки/ О.Н. Смолин// Философские науки, 2006. - № 1

развитие национальных образовательных систем вносят работы сотрудников кафедры философии образования философского факультета МГУ имени М.В. Ломоносова (Брызгалиной Е.В.¹¹, Грехнева В.С.¹², Сохраняевой Т.В.¹³, Тихонова А.Н.¹⁴, Курбанова А.Р.¹⁵).

Влиянию образования на становление и развитие демократии, а также его роли в современных процессах интеграции и глобализации, взаимосвязи образования и глобального гражданства посвящены работы Фернандо М. Реймерса¹⁶, К. Чанга¹⁷. Современные интерактивные формы образования

¹¹ См., например: Брызгалина Е. В. Наука и образование в оптике современного философского сообщества // Российское философское сообщество: история, современное состояние, перспективы развития. Материалы научной конференции 2-4 октября 2014 г. / Общ.ред. В.В. Миронов, ред. и сост. А.П. Козырев, П.Н. Костылев, А.В. Никандров / Под ред. А. В. Никандров. — Издательство Московского университета имени М.В. Ломоносова, Москва, 2015. — С. 95–99; Брызгалина Е. В. Философские основания образования и воспитания для устойчивого развития: проблемы концептуального формирования и практического воплощения // Государственное управление в XXI веке: Российская Федерация в современном мире. Материалы 11-й Международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В.Ломоносова (30 мая - 1 июня 2013 г.). — Факультет государственного управления ФГУ Москва, МГУ имени М.В.Ломоносова, 2013; Брызгалина Е.В. Проблемы интеграции естественно-научного и философского знания в современном образовании: социальные аспекты // Философия и общество. - Учитель, Москва 2017, том 2, № 83, с. 94-96; Брызгалина Е. В., Смирнова А. А. Российское образование: от локальных практик к глобальным трендам (заметки о Форуме Образование России / edu.russia) // Проблемы современного образования. — 2017. — № 3. — С. 126–136; Национальные доктрины развития образования: опыт компаративного анализа / Е. В. Брызгалина, А. Р. Курбанов, В. С. Грехнев и др. // Поиск. Альтернативы. Выбор. Общественно-политический альманах. — 2016. — № 1. — С. 16–29.

¹² См., например: Грехнев В. С. Образование как социальный феномен и объект исследования // Вестник Московского университета. Серия 7: Философия. — 2010. — № 6. — С. 66–78; Грехнев В. С. Ценностные основания процессов образования и образованности людей в современном обществе // Философия и общество. — 2010. — № 3. — С. 40–55.

¹³ См., например: Сохраняева Т. В. Корпоративное и высшее профессиональное образование: возможности эффективного партнерства // Ценности и смыслы. — 2011. — № 7. — С. 31–45; Хмелевская С. А., Сохраняева Т. В. Образование в системе социальных рисков // Социально-политические науки. — 2016. — № 2. — С. 93–97.

¹⁴ Тихонов А. Н. Размышления о значимости экономических вопросов в школьном курсе "Обществознания" // Преподавание истории и обществознания в школе. — 2013. — № 2. — С. 17–20.

¹⁵ См., например: Курбанов А. Р. Концепт образовательного пространства в философии образования // Сб. научн. статей МИЭПП. — Москва, 2010; Курбанов А. Р. Зарубежные филиалы российских университетов в контексте современного трансграничного образования // Инженерное образование и вызовы культуры в XXI веке: Материалы II-ой Международной научно-методической конференции Наука, образование, молодежь в современном мире (Москва, 19 мая 2017 г.). Ч. 2. ISBN 978-5-91961-224-7. — Издательский центр РГУ нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина Москва, 2017. — С. 51–55; Вершинина И. А., Добринская Д. Е., Курбанов А. Р. Образование в сетевом обществе: проблемы и перспективы // Человек и общество в контексте современности. Философские чтения памяти профессора П.К. Гречко: сборник материалов Всероссийской научной конференции с международным участием. Москва, 14 июня 2017 г.: в 2 т. — Т. 2. — РУДН Москва, 2017. — С. 27–37; Вершинина И. А., Курбанов А. Р., Панич Н. А. Иностранные студенты в России: особенности мотивации и адаптации // Университетское управление: практика и анализ. — 2016. — № 6. — С. 94–102.

¹⁶ См., например; Реймерс Ф. Каждому студенту свое время. Руководство Движения за глобальное образование, Createspace, август 2017; Реймерс Ф. Образование: ключ к будущему. Журнальный клуб Интелпрос. Курьер ЮНЕСКО., №1, 2018.

¹⁷ Фернандо Р., Чанг К. Учебный процесс в 21 веке. Cambridge: Harvard Education Press. 2016.

являются предметом сетевых обучающих игр, мультфильмов и других форматов, созданных Джорданом Шапиро¹⁸.

В рамках социологических исследований, в которых система образования трактуется как ключевой институт социализации общества, наибольшую ценность представляют труды таких ученых, как Балабанов С. С.¹⁹, Григорьев С. И.²⁰, Зборовский Г. З.²¹, Рубина Л. Я.²², и др., исследующих проблемы средней и высшей школ, учительства, профессионального образования.

Значительный вклад в осмысление проблемы вносят работы исследователей, занимающихся вопросами формирования и реализации государственной политики, раскрывающие механизмы и технологии определения ее приоритетов, модели взаимодействия заинтересованных групп по обсуждению и продвижению альтернатив. Среди зарубежных работ следует отметить ставшие классическими работы В. Вильсона²³, Г. Лассуэлла,²⁴ Т. Р. Дая²⁵, Р. Айстоуна²⁶, И. Шаркански и Ж.-Э. Лейна²⁷, П. Тейт²⁸, С. Л. Терри²⁹, П. Сабатье³⁰, Г. Тейсмана³¹, Д. Кингдона³², в том числе латиноамериканских исследователей (К. Салазара Варгаса³³ и

¹⁸ <https://newtonew.com/school/dzhordan-shapiro-uchebniki-beznadezhno-ustareli>

¹⁹ Балабанов С.С. Интеграция науки и высшей школы/С.С. Балабанов, Нечаев В.Я.// Вестник нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки - 2006 - №1

²⁰ Григорьев С.И. Глобализация и образование/ С.И. Григорьев// Мир науки, культуры, образования - 2007 - №2

²¹ Зборовский Г.З. Образовательные потребности студентов в малом городе/ Г.З. Зборовский, Е. Шуклина// Высшее образование в России - 2004 - №9

²² Рубина Л.Я. Воспитание и воспитательная работа в школе: взгляд социолога/ Л.Я. Рубина// Образование и наука - 2006 - №3

²³ Wilson W., The Public Papers of Woodrow Wilson, ed. by Ray Stannard Baker and William E. Dodd. 6 vols. New York, Harper, 1925-1926.

²⁴ Lasswell H. D. Power and Society./ H. D. Lasswell, A. Kaplan - New Haven: Yale University Press, 1970

²⁵ Dye, Thomas R. Understanding Public Policy// 6th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1987

²⁶ Eyestone R. The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership.: Indianapolis, Ardent Media, 1971

²⁷ Lane J.-E. and Ersson S. The New Institutional Politics: Performance and Outcomes. London and New York: Routledge. 2000

²⁸ Tate P. Graduate Education and American Competitiveness// 38 CGS Communicator - June 2005

²⁹ Laurel S. Terry The Bologna Process and its Implications for U.S.// Legal Education Journal of Legal Education, Volume 57, Number 2 (June 2007)

³⁰ Sabatier P., Jenkins-Smith H. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder, 1993

³¹ Teisman G. Models for Research into Decision-Making Process: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds Models. — Public Administration, vol. 78, № 4, 2000

³² Kingdon J. Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston, 1984

³³ Salazar Vargas C. La evaluación y el análisis de políticas públicas.// Revista Ópera №9, 2009

Х. Эмилио Граглию³⁴). Данная проблематика широко представлена и в отечественной литературе в работах Казанцевой А. Ю.³⁵, Кузнецова И. И.³⁶, Лобанова В. В.³⁷, Комаровского В. С.³⁸, Мухудадаева М. О.³⁹, Сморгунова Л. В.⁴⁰, Соловьева А. И.⁴¹, Тимофеевой Г. В.⁴², Шаброва О. Ф.⁴³, Эйсмонта А. Г.⁴⁴ и др.

Особое место среди отечественных исследований государственной политики занимают работы, выполненные в рамках сетевого подхода, которые предлагают специфический ракурс изучения процессов согласования интересов, обменов ресурсами между акторами государственной политики на основе преимущественно неформальных и горизонтальных коммуникаций вне традиционной иерархической формализованной организации. Среди них работы Курочкина А. В.⁴⁵, Михайловой О. В.⁴⁶, Мирошниченко И. В.⁴⁷, Морозовой Е. В.⁴⁸, Соловьева А. И.⁴⁹, Шерстобитова А. С.⁵⁰ и др.

³⁴ Graglia, J. Emilio En la búsqueda del bien común.: Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2012

³⁵ Попова Ю.В., Казанцева А.Ю. Сущность и нормативно-институциональные основы государственной политики РФ в области международного усыновления/ Ю.В. Попова, А.Ю. Казанцева// Вестник Омского университета - 2013 - №1

³⁶ Кузнецов И.И. Институциональное заимствование в политике: современные подходы/ И.И. Кузнецов// Известия Саратовского университета - 2010 - №3

³⁷ Лобанов В.В. Основы государственной политики./ В.В. Лобанов - М. 2009

³⁸ Комаровский В.С. Политико-административное управление / под ред. В.С. Комаровский, Л.В. Сморгун - Москва - РАГС - 2004

³⁹ Мухудадаев М.О. Образование как фактор политической социализации/ М.О. Мухудадаев// Человек и Вселенная. - 2006. - № 7

⁴⁰ Сморгун Л.В. Гуманитарные технологии и политический процесс в России: Сборник статей/ Под редакцией Л. В. Сморгунова. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2011

⁴¹ Соловьев А.И. Государственная политика и управление / под ред. А.И.Соловьева - Москва - Аспект Пресс Москва - 2017

⁴² Тимофеева Г.В. Государственная социальная политика России: опыт рыночных трансформаций и перспективы развития // Вестник Волгоградского государственного университета. - 2012 - № 1

⁴³ Шабров О.Ф. Образование – концентрированное выражение политики / О.Ф. Шабров // Проблемный анализ и государственное управленческое проектирование: политология, экономика, право. - 2013 - №1

⁴⁴ Эйсмонт А.Г. Институциональная основа региональной политики Европейского Союза/ А.Г. Эймонт// Известия российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена - 2008

⁴⁵ Курочкин А.В. Сетевая модель выработки и реализации инновационной политики (опыт Финляндии) / Вестник Санкт-Петербургского университета. - 2013 - №3

⁴⁶ Михайлова О.В. Сетевая архитектура государственного управления: проблемы концептуализации и практики: диссертация ... доктора политических наук./ О.В. Михайлова - Москва - 2015

⁴⁷ Мирошниченко И.В. Сетевой подход в политических исследованиях: содержание и направления развития // Человек. Сообщество. Управление. - 2013 - №3

⁴⁸ Морозова Е.В. Гибридные политические институты в современных полициях /Е.В. Морозова, И.В. Мирошниченко // Вестник Московского университета. - 2015 - №3 С. 34-46

⁴⁹ Соловьев А.И. Сетевая архитектура государственного управления и сетевая этика элиты как источники политической стагнации России // Социально-политическая трансформация в современной России: поиск модели устойчивого развития / Отв. ред. Л.И.Никовская, М.: Ключ-С - 2015

В части литературы, посвященной образовательной государственной политике - ее специфике, субъектам формирования и иным внутренним параметрам - можно выделить труды таких зарубежных исследователей, как С. П. Хейнеман,⁵¹ М. Фридман,⁵² Дж. Коуэн⁵³, К.О. Странк,⁵⁴ К.Б. Свонсон⁴⁷, Дж. Барлаж,⁵⁵ Д. Бальвидарес,⁵⁶ Р.М. Рамирес Мартинес⁵⁷ и др. Кроме того, в данном контексте представляется важным выделить работы Дж. К. Лафта,⁵⁸ П. Пирсона,⁵⁹ Т. Т. Анкерсена,⁶⁰ П. Шрудера,⁶¹ Р. Дейла,⁶² Ш. Санчеса,⁶³ А.Т. Кастельяни и Х.Б. Сарро,⁶⁴ которые посвящены исследованию механизмов формирования государственной образовательной политики.

Отечественные исследователи, в фокусе внимания которых находится образовательная политика государства, обращаются преимущественно к осмыслению результатов и дальнейших перспектив реформирования российской образовательной системы в последние годы. Основной акцент в этих работах делается на изменениях, связанных с процессом глобализации, созданием Болонской системы экономического и образовательного

⁵⁰ Шерстобитов А.С. Моделирование политических сетей как метод анализа публичной политики / Вестник Санкт-Петербургского университета. - 2013 - №4

⁵¹ S.P. Heyneman The appropriate role of government in education // Journal of higher education policy - №3, 2009

⁵² Friedman M. The role of government in education// Economist and the public interest. New Jersey: Rutgers University Press, 1955

⁵³ Arato A., Cohen J. L. Social Movements, Civil Society and the Problem of Sovereignty // Praxis International - 4. 1984. № 3. P. 266-283.

⁵⁴ Cowen J. How do Teachers' Unions Influence Education Policy? What We Know and What We Need to Learn/ J. Cowen, K.O. Strunk// Michigan State University, April 2014

⁵⁵ Swanson C.B. Influence. A Study of the Factors Shaping Education Policy/ C.B. Swanson, J. Barlage// EPERC Research Center, December 2006

⁵⁶ ¿Quién define "nuestras" políticas educativas? - entrevista con D.Balvidares - profesor argentino y licenciado de Letras 2008 [Электронный ресурс], режим доступа: <http://argentina.indymedia.org/news/2008/04/592410.php> (просмотрено 25.08.2017)

⁵⁷ Ramírez Martínez Rosa María Política educativa: los sujetos y sus discursos // Tiempo de educar №1, 1999

⁵⁸ Лафта, Дж.К. Менеджмент / Дж.К. Лафта. - М.: ТК Велби, 2005

⁵⁹ Pierson P. Public policies as institutions.// Rethinking political institutions. - NYU: The art of the state, 2006

⁶⁰ Ankersen Thomas T. El Defensor del pueblo en Latinoamérica: un análisis comparativo University of Florida/ Thomas T. Ankersen, S. Sanchez// University of Costa Rica - august, 2005

⁶¹ Patrick Schroeder Specific Operational Mechanisms and Practices for Public Participation in Environmental Planning and Assessments 2013

⁶² Dale R. Specifying Globalisation Effects on National Policy: Focus on the Mechanisms.// Journal of Education Policy, 14, 1999

⁶³ Ankersen Thomas T. El Defensor del pueblo en Latinoamérica: un análisis comparativo University of Florida/ Thomas T. Ankersen, S. Sanchez// University of Costa Rica - august, 2005

⁶⁴ Tarabini Castellani A. Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio/ A. Tarabini CastellaniРоссийские исследователи государственной образовательной политики, X. Sarró Bonal// Revista de Educación, mayo-agosto 2011

пространства, российскими преобразованиями последних лет. Среди авторов следует отметить работы Кирабаева Н. С.,⁶⁵ Кузнецова М. Ф.,⁶⁶ Купцова В. И.,⁶⁷ Сажина В. Б.,⁶⁸ Сергеева А.Л.,⁶⁹ Тлостановой М. В.,⁷⁰ Чабаева Ю. А.⁷¹ и др.

В качестве современного, актуального для России, исследовательского направления следует обратить внимание на работы авторов, занимающихся проблемами сохранения интеллектуального потенциала страны, испытывающего давление кризисных тенденций, порожденных политическими, социальными и экономическими трансформациями последних двух с половиной десятилетий, поставивших под угрозу национальную систему образования. Разнообразные аспекты этой проблемы представлены в работах Мамедова А. К.,⁷² Можаяева Л. Г.,⁷³ Моисеева Н.Н.,⁷⁴ Крылова И. А.,⁷⁵ Чубаровой Т. Б.,⁷⁶ Шишова С. Е.⁷⁷ и др.

Проблемы развития образовательной системы регулярно становятся объектом диссертационных исследований. Их авторы ставят перед собой цели по сравнительному изучению моделей образовательной политики, востребованными в мире, выявлению и описанию специфики

⁶⁵ Кирабаев Н.С. Через новые модели образования к новому общению/ Н.С. Кирабаев, М.В. Тлостанова// Россия в современном диалоге цивилизаций/ под ред. Логинова А.В. - М: Культурная революция. 2008

⁶⁶ Кузнецова М.Ф. Образовательная политика в условиях глобализации общества: монография/ М.Ф. Кузнецова - М.: Спутник, 2009

⁶⁷ Купцов В.И. Образование, наука, мировоззрение и глобальные вызовы XXI века./ В.И. Купцов - Санкт-Петербург.: Алетей, 2009

⁶⁸ Сажин В.Б. Реформы высшей школы: результаты и последствия/В.Б. Сажин [и др.]// Успехи в химии и химической технологии. Том XXVI - 2012 - №9

⁶⁹ Сергеев А.Л. Реформа образования в России: проблемы и перспективы [Электронный ресурс] - режим доступа: <http://lawfront.su/reforma-obrazovania-v-rossii-problemy-i-perspektivy/> (просмотрено 20.12.2017)

⁷⁰ Тлостанова М.В. Судьба университета в эпоху глобализации / Л.В. Тлостанова // Знание. Понимание. Умение. 2005 №3 - С. 180-185

⁷¹ Сажин В.Б. Реформы высшей школы: результаты и последствия/В.Б. Сажин [и др.]// Успехи в химии и химической технологии. Том XXVI - 2012 - №9

⁷² Мамедов А.К. Утечка или циркуляция мозгов?/ А.К. Мамедов // Управление мегаполисом - 2010 -№4

⁷³ Можаяева Л.Г. Высшее образование: подготовка научных и инженерных кадров в США/ Л.Г. Можаяева// Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература - 1995 - №3

⁷⁴ Моисеев Н.Н. Наука, образование и судьбы России./ Н.Н. Моисеев// Общество и экономика. - М.: Наука, 1999. - №3/4

⁷⁵ Крылова И.А. Кризис российской науки в глобальном контексте/ И.А. Крылова// Гуманитарные науки: теория и методология 2009-№1

⁷⁶ Чубарова Т.Б. Развитие науки в контексте Болонского процесса: проблемы и перспективы для России/ Т.Б. Чубарова// Государственное управление. Электронный вестник - 2005 - №5

⁷⁷ Шишов С.Е. Подготовка высококвалифицированных кадров в России и «Утечка мозгов»/ С.Е. Шишов// Вестник ФГОУ ВПО МГАУ - 2010 - №4

государственной политики в сфере образования в России, оценке последствий воздействия на образовательную политику различных эндогенных и экзогенных факторов. Так, данные аспекты раскрываются в работах Аπεζовой Д. У.,⁷⁸ Власовой О. Ю.,⁷⁹ Гогина Д. Ю.,⁸⁰ Каменской Ю. А.,⁸¹ Крутовой И. Ю.,⁸² Малинского И. Г.,⁸³ Мухудадаева М. О.,⁸⁴ Насонкина В.В.⁸⁵, Панарина В. И.,⁸⁶ Сусловой Д. В.⁸⁷ и др.

Однако, несмотря на высокий интерес к проблемам государственной политики в сфере образования со стороны исследователей, экспертов - практиков, действующих политиков и чиновников различного ранга, исследование механизмов формирования и реализации современной российской образовательной политики, результатов образовательных реформ не утрачивает актуальности и политической остроты. Данный факт объясняется тем, что конкретные способы и механизмы воплощения даже тщательно разработанных планов содержат в себе сложно прогнозируемые риски, порождающие не только негативные результаты, но и последствия для других социальных сфер. Кроме того, проводимая политика в сфере образования тесно связана с перманентной трансформацией общенациональных российских приоритетов и интересов, что приводит к

⁷⁸ Аπεζова Д.У. Образовательная политика Европейского Союза в условиях глобализации : диссертация ... кандидата политических наук./ Д.У. Аπεζова - Бишкек, 2007

⁷⁹ Власова О.Ю. Модели образовательной политики современных европейских государств: сравнительный анализ: диссертация... кандидата политических наук/ О.Ю. Власова - Москва, 2013

⁸⁰ Гогин Д.Ю. Государственная политика Российской Федерации на современном этапе: диссертация ... кандидата политических наук./ Д.Ю. Гогин - М., 2005

⁸¹ Каменская Ю.А. Образовательная политика в странах Западной Европы и России: сравнительный анализ : диссертация ... кандидата политических наук./ Ю.А. Каменская - М., 2007

⁸² Крутова И.Ю. Образовательная политика государства: социальные инновации, институциональные и структурные изменения: диссертация ... кандидата политических наук./ И.Ю. Крутова - М., 2004

⁸³ Малинский И.Г. Региональная образовательная политика в контексте Болонского процесса: диссертация ... кандидата социологических наук./ И.Г. Малинский - Саратов, 2004

⁸⁴ Мухудадаев М.О. Государственная социальная политика в сфере образования современной России: диссертация... доктора политических наук./ М.О. Мухудадаев - Санкт-Петербург, 2011

⁸⁵ Насонкин В.В. Национальное и региональное измерение государственной образовательной политики в контексте глобализации (на примере ЕС): диссертация...доктора политических наук./ Насонкин В.В. - Санкт-Петербург, 2015

⁸⁶ Панарин В.И. Образовательная политика как социально-философская проблема: диссертация ... кандидата политических наук./ В.И. Панарин - Новосибирск - 2005

⁸⁷ Суслова Д.В. Формирование государственной политики России в сфере высшего профессионального образования : проблемы и практики/ Д.В. Суслова - Москва - 2010

переориентации основных политических акторов, изменению их ресурсного потенциала и стратегий продвижения своих интересов.

Объектом исследования являются процессы формирования и реализации государственной образовательной политики в современном российском обществе.

Предметом исследования являются механизмы формирования и реализации государственной образовательной политики в современной России в высшей школе.

Цель диссертационной работы – выявить, охарактеризовать содержание и раскрыть внутренние взаимосвязи механизмов формирования и реализации современной государственной политики в России в высшей школе в контексте проведения реформ, а также выработать соответствующие рекомендации по повышению эффективности поставленных государством целей.

Достижение указанной цели предполагает решение следующих исследовательских **задач**:

- 1) уточнить современное понимание категорий «государственная политика» и «государственная образовательная политика» применительно к современной системе отечественного государственного управления;
- 2) выявить основные факторы целеполагания при разработке и проведении реформы высшей школы, дать оценку результатам нововведений и их влиянию на другие сферы общественной жизни;
- 3) определить доминирующих акторов, влияющих на постановку целей государственной образовательной политики в высшей школе; описать основные формы их деловых коммуникаций в процессе согласования ценностных ориентиров и интересов при проведении реформ;
- 4) оценить результаты и последствия проводимой российскими властями государственной политики в сфере образования, выявить

сдерживающие факторы, препятствующие достижению заложенных в ее основу целей и ценностных ориентиров;

- 5) обосновать и выработать авторские рекомендации по повышению эффективности российской государственной политики в сфере высшего образования.

Методологическая и теоретическая база исследования.

Применяемые в работе теоретические и эмпирические методы исследования релевантны предмету изучения, поставленным в диссертации целям и задачам. В работе использовались институциональный, исторический, системный, сравнительный методы, сетевой подход.

Эмпирическую базу исследования составили результаты, полученные автором в результате проведения серии интервью с респондентами – преподавателями крупных российских университетов (МГУ имени М.В. Ломоносова, Национальный исследовательский технологический университет «МИСиС», Российский государственный аграрный университет – МСХА имени К.А.Тимирязева), а также официальные статистические данные и данные социологических опросов, проведенных ведущими профильными организациями.

Научная новизна исследования состоит в комплексной характеристике современных механизмов формирования и реализации государственной образовательной политики в российской высшей школе, что отражено в основных научных результатах, полученных автором:

- 1) на основе обобщения основных научных подходов уточнено определение категории «государственная образовательная политика» применительно к современной системе государственного управления;
- 2) выявлены основные акторы государственной образовательной политики; дана характеристика ключевых субъектов целеполагания государственной образовательной политики и ее

исполнителей; описаны основные формы их деловых коммуникаций;

- 3) раскрыто содержание основных механизмов формирования и реализации государственной образовательной политики в высшей школе, продемонстрирована специфика их применения; охарактеризованы механизмы и технологии достижения стратегических и тактических целей государственной образовательной политики;
- 4) дана оценка эффективности механизмов формирования и реализации образовательной государственной политики в период проведения реформ; выявлены факторы, препятствующие реализации стратегических целей в данной сфере;
- 5) предложены и обоснованы авторские рекомендации по повышению эффективности российской государственной политики в сфере высшего образования, связанные с усовершенствованием работы механизмов согласования ценностей и интересов ее ключевых участников, интеграции в мировое образовательное пространство при одновременном сохранении лучших практик национальной системы подготовки специалистов для современной экономики.

Положения, выносимые на защиту:

1. Государственная образовательная политика представляет собой комплексное явление, предполагающее использование публичных и латентных механизмов ее формирования и реализации, и может быть определена как деятельность государства и его контрагентов по разработке и реализации целей и программ, направленная на решение задач поддержания, изменения, контроля и развития образовательной сферы, осуществляемая в масштабе доступных материальных и нематериальных ресурсов с учетом национальной специфики конкретной страны. Данный вид государственной политики сочетает в себе как общие черты, присущие любому виду

государственной политики (в том числе наличие нормативного, институционального, международного, финансового и инфраструктурного блоков, а также универсальных компонентов целеполагания), так и специфические, характерные для сферы образования (отражающие пространственно-временные характеристики целеполагания, специфические методы оценивания результативности и эффективности мероприятий в рамках данного направления госполитики и проч.).

2. Содержание государственной образовательной политики во многом определяется акторами ее формирования и реализации, каждый из которых имеет собственные ценностные ориентиры и интересы, обусловленные в том числе занимаемыми ими позициями (потребители образовательных услуг, руководители образовательных учреждений, работодатели и пр.) и располагаемыми ресурсами. Круг субъектов образовательной госполитики определяется рядом факторов как национального (специфика правящего режима, форма государственного административно-территориального устройства и т.д.), так и глобального уровней, а также готовностью и возможностью самих стейкхолдеров включаться в процессы согласования интересов. Так, в федерациях, как правило, реализуется дивизионная модель формирования и реализации образовательной политики, основанная на кооперативном принятии решений между центром, регионами и местным уровнем власти. В унитарных государствах, при унифицированной модели, ключевым субъектом образовательной госполитики является министерство образования, координирующее деятельность остальных государственных органов и ведомств и монополизирующее принятие решений в сфере образования. Развитость структур гражданского общества содействует образованию многоакторных «проблемных сетей», не позволяющих административным структурам и отдельным статусным персонам монополизировать процесс принятия ключевых решений. Чем уже круг акторов принятия решений в данной сфере, тем сильнее позиции сетевых коалиций, включающих представителей бюрократии и отдельных статусных

персон. Процессуальные же основания образовательной государственной политики определяются спецификой функционирования механизмов ее формирования и имплементации, комбинация которых уникальна для каждой национальной системы и определяются соотношением интересов и возможностей стэйкхолдеров (административных структур, сетевых образований и статусных персон). Доминирование административных структур обуславливает использование механизмов стандартизации, принуждения и заимствования в силу дефицита легитимности принимаемых ими решений, не отражающих объективно существующих интересов и запросов тех групп, на которые они направлены, но отражающих индивидуальное видение тех или иных политиков или высокопоставленных чиновников. Нормативно-правовые и административные механизмы становятся неотъемлемыми компонентами реализации государственной политики.

3. Исследование специфики российской государственной политики в сфере образования позволяет охарактеризовать ее как одну из важнейших площадок государственной политики, на которой длительное время предпринимаются радикальные модернизационные преобразования в целях ускорения процессов включения страны в мировое образовательное и экономическое пространство. В этой связи целеполагание на этапе формирования политики в сфере образования инкорпорирует государственные приоритеты, индивидуальное понимание политическим лидером направлений развития данной области, интересы влиятельных игроков внутри правящего режима, являющимися бенефициарами от проведения реформ, а также влиятельных представителей из сферы образования, способных оказать поддержку реализации политики. Таким образом, формирование государственной политики в сфере образования ведется на договорных началах, не ограничивается формальными статусами и каналами коммуникации. Ключевому актору – Министерству образования и науки РФ – отводится роль одного из участников разработки и главного

исполнителя принятой политики, ответственного за выстраивание коммуникации с профессиональным сообществом, образовательными учреждениями, чье видение образовательной политики на начальных этапах не учитывалось субъектами принятия решений в сфере образования. Министр образования является, по сути, модератором процесса имплементации, его/ее видение государственной политики в данной сфере является производным от принятого на политическом уровне курса, причем относительная свобода маневра предоставляется только в выборе механизмов реализации, эффект от которых становится критерием оценки успеха.

Важнейшей чертой российской государственной политики в сфере образования является ее конфликтный характер, проявляющийся как на уровне элитарных групп, так и внутри общества. На уровне элит конфликтуют коалиции, являющиеся носителями различных проектов альтернатив и различных механизмов реализации государственных приоритетов в сфере высшего образования. На уровне общества сталкиваются позиции профессионального и экспертного сообщества. Иными словами, это означает отсутствие единого, согласованного, разделяемого большинством заинтересованных групп проекта преобразований. Высокий уровень конфликтности является следствием меж- и внутрикоалиционных противоречий, скорости и радикальности модернизационного проекта для национальной системы образования, преимущественно императивного характера имплементации принятых решений, преобладания односторонних нисходящих коммуникационных потоков и слабости информационного сопровождения государственной политики в целом. Свою роль играет и высокий уровень недоверия между государственными и негосударственными акторами, включенными в процесс разработки и реализации решения, порожденного в том числе и непониманием модернизаторами многих тонкостей национальной образовательной системы и их неготовностью к пересмотру принятых решений, защите и сохранению успешных практик. В итоге подобные

тенденции усиливают риски возникновения нежелательных для государства ситуаций, опасных издержками и потерями при реализации образовательной политики.

4. Реформы в области высшего образования (введение ЕГЭ, присоединение к Болонской системе), основанные на технологиях копирования западных стандартов организации обучения в высшей школе, привели не к желаемым результатам, а напротив, способствовали обострению традиционных и появлению новых проблем российского образования, что вызвало сопротивление со стороны гражданских структур и профессионального сообщества. В качестве возможных мер по преодолению проблем, порожденных реформами, эффективными могут стать: увеличение количества бюджетных мест на программах магистратуры, стимулирование взаимодействия бизнеса с учебными заведениями, повышение престижа и уровня заработных плат в научной сфере, стимулирование образовательной мобильности и меры по преодолению неравенства доступа к знаниям учащимися из разных регионов России посредством создания специальной технической инфраструктуры сопровождаемой соответствующей информационной поддержкой, дальнейшем внедрении автоматизированных учебно-методических комплексов.

Теоретическая и научно-практическая значимость исследования.

Результаты настоящего исследования могут послужить основой для дальнейшего исследования российской государственной политики в сфере образования в контексте изменяющихся политико-социальных и экономических условий, а также теоретико-прикладного анализа процессов выдвижения и согласований интересов основными акторами, определяющими содержание и направления образовательной политики страны.

С прикладной точки зрения основные выводы и положения работы могут стать основой проектов по преодолению острых проблем отечественной системы высшего образования, ее адаптации к

международным стандартам, задаваемым, в частности, Болонской системой, снижению масштабов необоснованного копирования зарубежных практик за счет усиления преимуществ национальной образовательной системы и расширения участия в процессах принятия решений структур гражданского общества и профессиональных объединений. Материалы диссертации также могут быть использованы при обновлении традиционных и разработке новых учебных курсов политологического цикла.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационной работы были представлены на ряде научных конференций в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова: "Ломоносов 2012" (10 апреля 2012), "Ломоносов 2013" (11 апреля 2013), на международных конференциях в городе Саламанка, Испания ("La nueva era en la política mundial 2015" (30 июля 2015), "La nueva era en la política mundial 2016" (28 июля 2016)), на XV Международной конференции «Государственное управление Российской Федерации: вызовы и перспективы» (Москва, Россия, 25-27 мая 2017), на Международной конференции "Коммуникация в политике, бизнесе и образовании" (17-19 мая 2017).

Автором опубликовано 9 статей по теме диссертации и глава в монографии (в соавторстве с научным руководителем).

Диссертация обсуждена на заседании кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова и рекомендована к защите.

Структура диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и списка литературы.

ГЛАВА I. Теоретико-методологические основания формирования и реализации государственной политики в области образования

§1. Современные подходы к определению содержания государственной образовательной политики

Исходным основанием для теоретического исследования государственной образовательной политики является общеметодологический концепт «государственная политика», который связан с пониманием возможностей и пределов власти в целом реализовывать цели общественного развития, решать поставленные задачи на различных социальных площадках. Эта категория полиаспектна, что объясняет наличие в современном научно-теоретическом дискурсе многообразия подходов, раскрывающих ее природу и содержание.

Так, традиционным является институциональный подход, основанный на формально-юридической трактовке государства, что делает государственные институты единственными участниками процесса формирования и реализации государственной политики, основанного исключительно на законодательно закрепленных процедурах и предписаниях⁸⁸. Очевидно, что такая трактовка не могла не быть подвергнута критике за невозможность определить влияние формальных институтов на политический выбор, совершаемый правительствами разных стран, а также объяснить динамичность государственной политики при стабильности институтов.

В науке существует несколько ответвлений неоинституционализма, каждое из которых предлагает свои содержательные трактовки института. В частности, рациональный институционализм позволяет увидеть государственную политику как результат стратегического взаимодействия рациональных акторов, использующих находящиеся в их распоряжении

⁸⁸ См., например: March J.G., Olsen J.P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // American Political Science Review. – 1984. – Vol. 78. – P. 734-749.

ресурсы для максимизации выгоды⁸⁹. При этом сторонники такого подхода полагают, что институты, оказывая влияние на стратегии акторов, никак не связаны с формированием их предпочтений.

В отечественной научной литературе последователем данных идей является В.В. Лобанов, определяющий государственную политику как «совокупность целей, задач, приоритетов, принципов, стратегических программ и плановых мероприятий, которые разрабатываются и реализуются органами государственной и муниципальной власти с привлечением институтов гражданского общества». Иными словами, это «целенаправленная деятельность органов государственной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития всего общества или его отдельных сфер»⁹⁰. Вслед за В.В. Лобановым подобное содержание государственной политики разделяет В.С. Юкаева и В.В. Ременников. В первом случае автор определяет ее целеполагание на основе объективных законов⁹¹, во втором – в рамках должностных полномочий и компетенций⁹².

Безусловно, подобное понимание государственной политики имеет глубокие корни в зарубежной политической науке и ведет свое начало с работ В. Вильсона, разграничивавшего политическую и административную сферы деятельности и определявшего ее как совокупность «законов и правил, созданных государственными деятелями и исполняемые администрацией»⁹³. При этом за скобками остаются механизмы и технологии, используемые государством в процессах формирования повестки дня, целеполагания и имплементации.

В свою очередь, Г. Лассуэлл и А. Каплан еще более сужают концепт «государственная политика» до намеченной программы целей, критериев и

⁸⁹ См., например, Immergut E.M. Institutional Constraints in Policy in Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press, 2008.

⁹⁰ Лобанов В.В. Основы государственной политики. М., 2009, С.5.

⁹¹ Юкаева В.С. Управленческие решения: Учебное пособие. - М.: Издательский дом «Дашков и К», 1999.

⁹² Ременников В.Б. Управленческие решения. М.: МИЭМП, 2010.

⁹³ Wu Qiuyan Public Policy. Taiwan: Commercial Press, 1985 - P. 4

деятельности⁹⁴. Т. Дай и Р. Айстоун безгранично его расширяют, определяя, как «любой выбор государства, что делать или не делать»⁹⁵ или как взаимоотношения государственных органов с окружением⁹⁶. И. Шаркански и Ж.-Э. Лейн формулируют типичное для данного подхода определение государственной политики, близкое по содержанию приведенному определению отечественного исследователя В. Лобанова, через деятельность правительства по подготовке и исполнению набора политических решений относительно размещения общественных ресурсов, производства, распределения и перераспределения общественных благ⁹⁷. Современные испаноязычные авторы К. Салазар Варгас и Х. Эмилио Граглия также работают преимущественно в рамках данного нормативного подхода, определяя государственную политику как «последовательные ответы государства (политического режима, действующего правительства) на социально проблемные ситуации»⁹⁸, «проекты и виды деятельности, которые государство разрабатывает и осуществляет при помощи правительства с целью удовлетворения нужд населения»⁹⁹.

Подобных определений государственной политики, как ранних, так и более современных, может быть приведено достаточно много, однако более важно, что все они объединены общим пониманием ее природы и сущности, которое можно свести к ряду ключевых идей. *Во-первых*, данный подход основан на идее доминирования государственных структур в процессах формирования государственной политики, причем эти структуры ограничены исключительно органами исполнительной власти, а все политические баталии, связанные с деятельностью партий, институтов гражданского общества остаются вне исследовательской призмы.

⁹⁴ Lasswell H. D. Power and Society/ H. D. Laswell, A. Kaplan - New Haven: Yale University Press, 1970 - P. 71

⁹⁵ Dye, Thomas R. Understanding Public Policy// 6th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1987 - P. 12-14

⁹⁶ Eyestone R. The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership.: Indianapolis, Ardent Media, 1971- P. 18

⁹⁷ Сморгунов Л.В. Государственное управление и политика/ Л.В. Сморгунов - Москва. - РОССПЭН - 2002. - С.124

⁹⁸ Salazar Vargas C. La evaluación y el análisis de políticas públicas.// Revista Ópera №9, 2009 - P. 30

⁹⁹ Graglia, J. Emilio En la búsqueda del bien común.: Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2012 - P. 19

Во-вторых, государственная политика окована формальными ограничениями, законодательно закрепленными полномочиями ее ключевых акторов, публичными взаимодействиями основных участников, гарантирующими соблюдение линий подотчетности.

В-третьих, процесс формирования и реализации государственной политики предсказуемо описывается как процесс, протекающий в пространстве иерархических, вертикально организованных коммуникаций, где ключевые акторы – чиновники – руководствуются исключительно общественно значимыми интересами и не являются носителями узкогрупповых, ведомственных, корпоративных интересов, способных повлиять на смещение приоритетов и искажение ранее поставленных целей. В итоге данный процесс видится как предсказуемый, относительно легко прогнозируемый и как следствие – управляемый из единого центра, так как он жестко ограничен юридическими нормами.

В-четвертых, данный подход и связанные с ним теории отрицают влияние человеческого фактора на процесс формирования и реализации государственной политики, подчеркивая примат технологий и алгоритмов в процессах выработки целей и разработке альтернатив, а также имплементации принятых решений. Иными словами, государственная политика может быть представлена схематически как законодательно предопределенные публичные взаимодействия государственных институтов на основе количественных параметров управленческой деятельности, свободные от эмоций и интересов индивидов, которые данные институты представляют.

Рациональному подходу к пониманию природы государственной политики противостоит структуралистский подход, акцентирующий идею о приоритете не столько законодательно закрепленных процедур, сколько различных заинтересованных акторов, включающихся в этот процесс. Данный подход убедительно демонстрирует существенные ограничения нормативного видения государственной политики даже на уровне простого

постулата о частом несовпадении планов и достигаемых результатов, а также уникальности каждой отдельно взятой политической и социальной системы, что делает невозможным применение одинаковых механизмов и технологий принятия решений, даже основанных на логически стройных, но все же высоко абстрактных аргументах.

Например, Ч. Линдблом и последователи идей инкрементализма полагают, что государственная политика есть результат достигнутого консенсуса вовлеченными в ее разработку акторами¹⁰⁰. В свою очередь, сторонники модели клиентелизма полагают, что государственная политика является следствием осуществления власти одной социальной группы над другой и нацелена на защиту интересов определенной группы и ущемление интересов другой¹⁰¹. С позиций С. Липсета и С. Роккана государственная политика является следствием существования в обществе социальных расколов, структурных противоречий, дистанцирующих социальные группы, имеющие собственное представление о ключевых проблемах и способах их решения, друг от друга¹⁰². Интересы этих групп представляют различные политические партии, являющиеся основными проводниками альтернативных направлений развития государственной политики.

Среди современных теорий в рамках такого понимания государственной политики обращает на себя внимание сетевая теория, которая также рассматривает государственную политику как результат взаимодействия заинтересованных акторов, включающихся в стратегически значимые для них обмены ресурсами в целях совместного достижения результата¹⁰³. Именно в рамках этого теоретического подхода наиболее очевидны роли участников процесса формирования государственной

¹⁰⁰ Lindblom C.E. The Science of Muddling Through // Public Administration Review. №19 (2), 1959, pp.79-88.

¹⁰¹ См., например, Kitschelt H., Wilkinson S. Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political competition. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

¹⁰² Lipset S., Rokkan S. Cleavage Structure, Party Systems, and Voter Alignments: an introduction. N.Y.: Free Press, 1967.

¹⁰³ См., например, McClurg, Lazer D. Political Network // Social Network. 2014. Vol. 36, No 1.; Сморгунов Л.В., Шерстобитов А.С. Политические сети. Теория и методы анализа. М.: Аспект Пресс, 2014.; Михайлова О.В. Сети в политике и государственном управлении. М.: Издательство Московского университета, 2013.

политики: реализация интересов государственных институтов, равно как и других участников, напрямую зависит от ценности находящихся в их распоряжении ресурсов и готовности включаться в коммуникацию, формировать долгосрочное партнерство, статусные же позиции имеют второстепенное значение. Таким образом, сетевая методология формирует для исследователя пространство возможностей по изучению государственной политики сквозь призму сложного переплетения неформальных взаимодействий акторов. Она открывает «изнанку иерархии», демонстрируя области действия вертикальных и горизонтальных каналов коммуникации и обменов ресурсами. Вместе с тем, признание факта существования политических сетей как акторов государственной политики вынуждает одновременно признать и то, что принимаемые решения не могут быть полностью легитимированы в публичном пространстве. Как пишет О.В. Михайлова, «политические сети делают процесс разработки и реализации государственной политики более закрытым и непроницаемым для внешних стейкхолдеров. В то же время политические сети ослабляют действие бюрократических стандартов и процедур, что снижает транзакционные издержки, ускоряет процессы целеполагания и имплементации. Таким образом современное государство балансирует между формальными правилами и неформальными практиками. В зависимости от степени смещения в сторону ослабления влияния установленных правил будет изменяться и смысловое наполнение неформальных практик (от позитивного до негативного), а соответственно и типы сетей (от неформальных контактов для достижения целей в формализованной среде до «захвата государства», скрытой приватизации публичных институтов»¹⁰⁴.

Итак, в противоположность идеям институционального подхода, структуралистский подход предлагает понимание концепта «государственная политика» через следующие характеристики. *Во-первых*, невозможность при

¹⁰⁴ Государственная политика и управление / под ред. А.И. Соловьева. М.: Издательство «Аспект Пресс». 2017. С. 71.

формировании и реализации государственной политики спроектировать достоверную картину будущего с помощью исключительно технократических методов, игнорируя интересы, персональный опыт, заблуждения и ошибки индивидов, непосредственно вовлеченных в этот процесс. Иначе говоря, даже чиновники, чья деятельность строго регламентирована, не могут быть свободны от бытовых, частных стимулов поведения, что делает их действия менее транспарантными и предсказуемыми. *Во-вторых*, государственная политика, не может быть всецело рациональной, а зависит как от интересов индивидов, так и от стечения обстоятельств, благоприятного развития событий, поддерживающих реализацию выбранного курса.

В-третьих, государственная политика представляет собой пространство столкновения интересов разнообразных акторов, заинтересованных или незаинтересованных в ее продвижении, что порождает высокий уровень конфликтности, влечет за собой рост управленческих издержек, рассеивание общественных выгод и фрагментацию. Таким образом, фактором успешного формирования и реализации государственной политики является достижение компромисса между ключевыми акторами, а приращение результатов управленческой деятельности достигается при эволюционном характере деятельности участников взаимодействия¹⁰⁵. *В-четвертых*, формирование и разработка государственной политики является высоко динамичным процессом, зависящим от многих привходящих факторов, что значительно сужает пространство возможностей ключевых участников по ее рационализации и вынуждает приспосабливать ее к сложившейся конфигурации обстоятельств. *В-пятых*, состав акторов государственной политики весьма широк: от государственных институтов, осуществляющих свою деятельность на основе формализованных законодательно закрепленных процедур до сетевых альянсов, находящихся

¹⁰⁵ Lindblom Ch. The Science of Mudding Trough // Public Administration Review. Spring. 1959.

преимущественно в латентной зоне политического взаимодействия, состоящих в том числе и из тех же государственных структур.

Особой позиции придерживаются представители синтетического подхода, утверждающие, что государственная политика складывается из различных цепочек формализованных и неформальных действий не только правительственных, но и гражданских структур и потому связана с наличием определенных рисков, неопределенности и противоречий. Соответственно в силу наличия у различных групп собственных интересов проводимая государственная политика может существенно отличаться от официально провозглашаемых принципов и намерений. Так, например, Л.В. Сморгунов обращает внимание на многосоставной характер государственной политики, выделяя четыре основных компонента: субстанциональный, человеческий, процессуальный и институциональный, что позволяет ему определить государственную политику как «процесс управленческого влияния (главным образом институтов исполнительной власти) на основные сферы общества, который опирается на непосредственное применение государственных властных полномочий как при разработке, так и при осуществлении стратегии и тактики регулирующего и организующего воздействия на все компоненты и аспекты функционирования и развития экономики, социальной сферы и других подсистем обществом посредством размещения ресурсов, распределения, перераспределения общественных благ и других мер»¹⁰⁶.

В свою очередь другой российский исследователь А.И. Соловьев определяет государственную политику как совокупность «внутренне взаимосвязанных, сформированных на основании определенных принципов целей и действий, направленных на решение масштабных общественных задач и осуществляемых правительством и гражданскими акторами на

¹⁰⁶Сморгунов Л.В. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006.

определенной организационной и нормативно-правовой основе»¹⁰⁷. Автор особо подчеркивает, что концептуализация государственной политики как совместной деятельности статусных и неформальных акторов, способных контролировать центр принятия решений, дает возможность отличить ее от различных форм оперативного государственного управления.

Соглашаясь с позицией данного автора, целесообразным представляется остановиться на выделении некоторых базовых характеристик государственной политики, позволяющих более точно ее специфицировать по сравнению с другими видами активности. *Во-первых*, это сочетание одновременно масштабности решаемых государством задач и функциональности, когда отдельные направления государственной политики взаимоувязаны с общим вектором развития государства. Решение острых и крупномасштабных проблем проходит одновременно с урегулированием отдельных видов общественных отношений в различных сферах деятельности.

Во-вторых, это использование программирования как основного механизма реализации государственной политики. Ее базовые ориентиры, цели и задачи в той или иной сфере находят свое воплощение в стратегических программах и плановых мероприятиях кратко-, средне- и долгосрочного характера. *В-третьих*, ресурсная обеспеченность выступает ключевым ограничением для возможностей реализации государственной политики. Разработка программ осуществляется государством в масштабе находящихся в его распоряжении ресурсов с учетом сложившихся отношений с контрагентами и расчетом на возможность использования механизмов власти при их воплощении в жизнь. Поскольку доступ к ключевым ресурсам может достигаться в зависимости от доминирующих позиций того или иного актора, последний, в силу обладания данными ресурсами (материальными и нематериальными) имеет особенное влияние на определение вектора разрабатываемой государственной политики. В

¹⁰⁷ Государственная политика / А. И. Соловьев - М.: МГУ - 2012. - С.21

некоторых случаях выработка целей может зависеть от решений конкретного лидера, повестка дня которого находится под влиянием многочисленных воздействий на лицо, принимающее решения, его окружения, контактов с заинтересованными корпорациями, акций и шагов, обусловленных влиянием международных структур. В ряде случаев такие решения по формированию и выработке государственной политики становятся не просто выполнением лидером или правящей группой надлежащих функций, но опираются на поддержку сторонников лидера, признающих правомерность его действий. *В-четвертых*, содержательное наполнение государственной политики зависит от позиции субъектов ее формирования: государства и его контрагентов. *В-пятых*, представляется, что национальная специфика обуславливает конкретное наполнение и сочетание выделенных выше структурных компонентов госполитики.

Основываясь на данных рассуждения для дальнейшего содержательного развития заявленной проблематики предлагается концептуализация государственной политики как *деятельности государства по разработке и реализации взаимосвязанных целей программ и мероприятий, направленных на решение общественных задач, осуществляемую в масштабе доступных материальных и нематериальных ресурсов с учетом сложившихся отношений с контрагентами и обусловленную национальной спецификой конкретного государства.*

Опираясь на классификацию государственной политики на основе предметного критерия, государственная политика в сфере образования будет рассматриваться в работе как один из ее типов. Соответственно, под образовательной политикой понимается *одно из направлений деятельности государственных органов и местного самоуправления, негосударственных бизнес и гражданских структур, а также международных организаций по инициированию, выработке и имплементации комплексных мер, направленных на создание и поддержание экономических, институциональных и духовно-идеологических условий в целях*

осуществления основных функций образования, таких как формирование необходимого государству типа/типов личности, воспроизводство и повышение качества кадрового потенциала страны, воспитание граждан в соответствии с принятой в обществе системой ценностей.

Содержательно государственная политика в сфере образования может трактоваться исключительно в институциональном, сугубо управленческом ключе как система мер, направленных на реализацию приоритетов государства в данной области (поощрение внебюджетных ассигнований, развитие государственно-общественного управления учебными учреждениями, принятие мер по повышению эффективности мер социальной поддержки педагогических кадров и пр.). Например, Л. Бэллс и Г. Стивенсон понимают ее как совокупность мероприятий по выработке и реализации политики в области образования как государственными структурами, так и образовательными структурами (институтами, колледжами, образовательными центрами) и гражданским обществом (НКО и т.д.). Причем авторы предлагают не разводить процессы выработки и имплементации образовательной политики на практике, так как они органически дополняют друг друга и сосуществуют во времени¹⁰⁸.

Либо государственная политика в сфере образования может иметь более расширенное содержание, включающее разработку приоритетов, принципов и механизмов, обеспечивающих адаптивность системы образования, способность адекватно отвечать на вызовы современности. В данном случае нельзя не согласиться с позицией В.И. Ивановой о том, что современная российская система образования активно включается в процесс инновационного развития. Этот глобальный ориентир формирует потребность в образовательных системах, в которых структуры, процессы и ресурсы образования гибко и рационально соединяются во времени и пространстве так, что на каждом этапе в рамках интегрированного

¹⁰⁸ Bells L., Stevenson H. Educational Policy, Process, Themes and Impact. Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4. 2006. 185 p. Режим свободного доступа http://eprints.lincoln.ac.uk/1851/1/Ed_Policy_book_proofs.pdf

образования достигается относительная завершенность образования в рамках его непрерывности, которая способна удовлетворить все множество образовательных потребностей, возникающих в современном обществе в целом и у каждого человека в частности¹⁰⁹. Вместе с тем, ряд отечественных исследователей полагают, что приоритеты в сфере образовательной политики определяются приоритетами государства и общества в каждый конкретный момент, а также уровнем социально-экономического развития¹¹⁰.

Предлагаемое в работе авторское определение государственной политики в сфере образования является, по сути, синтетическим, исходящим из идеи о том, что все разнообразие государственного управленческого воздействия на данную сферу определяется как приоритетами национального развития, стоящими перед страной в конкретный период времени, задачами, стоящими перед системой образования (например, интеграция в международное образовательное пространство или наоборот, сохранение национальной модели, ее популяризация и пр.), так и сложившимися в стране практиками по реализации образовательной политики.

Например, согласно позиции О.Н. Смолина, государственная образовательная политика трактуется как одно из приоритетных направлений государственной политики, целью которого является создание разнообразных условий, а именно, духовно-идеологических, экономических, а также институциональных, для реализации ключевых функций образования, (формирование определенного типа личности, воспроизводство кадрового потенциала общества и воспитание граждан в соответствии с принятой системой ценностей)¹¹¹.

Т.Б. Макарова предлагает различать два понятия: «политика в области образования» и «образовательная политика». Первая категория трактуется

¹⁰⁹ Иванова В.И. Государственная политика в сфере образования как показатель эффективности политической модернизации современной России // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2012. №2.

¹¹⁰ Щеглов С.Г. Формирование образовательной политики России и закон о «Высшем и послевузовском профессиональном образовании» // Актуальные вопросы истории Сибири. – 2008. – № 6. – С. 247-272.

¹¹¹ Смолин О.Н. Социально-философские основания стратегии модернизации России: роль образования и науки // Философские науки, 2006. – № 1. – С. 5-27

автором как совокупность запланированных и запрограммированных действий в отношении образования как социального института. Образовательная же политика является категорией более широкой и включает влияние на процесс формирования политики в области образования других направлений внутренней политики государства (экономической, информационной)¹¹².

Наряду с рассматриваемой категорией исследователями нередко используется также категория «поддерживающее образование»¹¹³, описывающая модель образовательной политики, при которой приоритет отдается действующим образовательным технологиям при ограничении внедрения новых. Данная модель типична, прежде всего, для индустриального общества, в котором отсутствует активное стимулирование прогрессивного развития системы образования и становления человека как субъекта деятельности постиндустриальной эры. В связи с этим на современном этапе развития общества вполне определенно обозначилось движение от модели поддерживающего образования к модели инновационного образования, предполагающего разработку и предоставление образовательных услуг опережающего характера, которые в наибольшей степени отвечают потребности в формировании личности и прогрессивном развитии общества. При этом в данном контексте выделяются два самостоятельных направления в реализации государственной политики в области образования – поддерживающее и стимулирующее, каждое из которых находит отражение в предпринимаемых государством мерах как по поддержке имеющихся образовательных структур, так и по стимулированию создания недостающих звеньев системы, которые должны удовлетворять потребности личности, общества и государства¹¹⁴.

¹¹² Эрдынеева К.Г., Макарова Т.Б. Формирование системы кадрового обеспечения региональной экономики // Научное обозрение. Серия 2. Гуманитарные науки. – 2011. – № 5 (октябрь).

¹¹³ Малышев Е.А. Государственная образовательная политика в контексте мирового образовательного пространства/ Е.А. Малышев, Т.Б. Макарова// Вестник Забайкальского государственного университета - 2012 - №2 - С. 59-66.

¹¹⁴ Гершунский Б.С. Россия: образование и будущее (Кризис образования в России на пороге 21 в.). – Челябинск, 1993. – 240 с.

Переход от поддерживающего к инновационному образованию актуализируется в связи с углублением глобализационных процессов, ростом ценности интеллектуальных ресурсов, развитием информационных технологий, универсализаций и стремлением к унификации образовательных систем и стандартов. При этом образовательная политика имеет национальную специфику, определяющую ее уникальную структуру, механизмы, систему приоритетов. Так, специфика государственной образовательной политики в России определяется рядом объективных факторов и национальных особенностей. К числу первых относятся огромная территория, разнообразие климатических условий, относительно низкая плотность населения, полиэтничность общества, неразвитость инфраструктуры и сложность коммуникации между жителями разных российских регионов, «политическое, экономическое, военное и культурное давление на Россию с Востока и с Запада»¹¹⁵.

Государственная политика в сфере образования структурно состоит из ряда управленческих блоков, раскрытие содержания которых позволяет определить ее специфику и выделить особые практики, типичные для России. *Во-первых, блок целеполагания*, в рамках которого происходит формирование принципов, целей и задач образовательной политики, находящихся свое дальнейшее воплощение в стратегических программах и плановых мероприятиях кратко-, средне- и долгосрочного характера и отражающие ее общую направленность¹¹⁶. Например, после присоединения России в 2003г. к Болонскому процессу была разработана Концепция модернизации российского образования до 2010 г. в целях инкорпорирования в нее новых принципов, направленных на либерализацию образования, обеспечение его открытости мировому опыту и практикам. Данная

¹¹⁵ Пантин В.И. Национально-цивилизационная идентичность: специфика России/ В.И. Пантин// Политическая экспертиза: Политэкс. - №2. - 2011. - С. 42-51

¹¹⁶ Méndez T. P. Políticas e investigación en educación. Fuentes, actores, supuestos. // Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas №4, 2012. - P.36-37

Концепция стала отправной точкой для проведения наиболее серьезных реформ на всех уровнях образовательной системы.

Кроме того, необходимо отметить, что целеполагание при формировании государственной политики носит договорной характер. Это означает, что претворение в жизнь тех или иных решений, стратегий или концепций невозможно без достижения консенсуса с ключевыми акторами, которые располагают достаточным ресурсным потенциалом для торможения принятых решений. Так, в ситуации с включением России в Болонский процесс важнейшим моментом стало достижение консенсуса с Союзом ректоров.

*Во-вторых, агентивный блок, включающий все разнообразие агентов, задействованных в процессе формирования и реализации государственной политики. Ф. Шарпф пишет о том, чтобы оказывать влияние на процесс формирования и имплементации государственной политики, участники должны располагать специфическими ресурсами, определенным восприятием проблемы и предпочтениями, подверженными корректировке в зависимости от конъюнктуры*¹¹⁷.

Очевидно, что ключевым актором образовательной политики является государство в лице соответствующих государственных институтов. В зависимости от принятой в стране модели государственного управления (бюрократическая, сетевая) круг участников может расширяться и включать в себя представителей гражданского общества, бизнеса, а также международных организаций. При этом каждый из агентов государственной образовательной политики характеризуется наличием собственной внутренней системы межгрупповых и межведомственных договоренностей, формальных и негласных обязательств, групповых и персональных целей и мотивов деятельности.

¹¹⁷ Scharpf F.W. Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder: Westview Press, 1997.

Наименьшее влияние на формирование и реализацию государственной образовательной политики в современной России имеют международные организации, хотя после распада СССР и на протяжении более десяти лет ряд важных преобразований были проведены при финансовой поддержке Всемирного банка («Инновации в российском образовании (1997-2004)», «Реформы в российском образовании (2001-2006)», «Развитие электронного образования (2004-2008)». Однако такой значимый проект, как включение российской образовательной системы в Болонский процесс проходило и проходит «собственными» усилиями российского государства, вне широкого сотрудничества с международным экспертным сообществом и организациями.

Включенность бизнес организаций в процессы формирования и реализации российской государственной политики в области образования также низка, что объясняется рядом объективных факторов. По точному замечанию исследователей института социологии РАН «слабое взаимодействие исследовательских организаций с производственными компаниями и вузами – результат общего кризиса научных организаций, долгие годы не связанных с прикладными исследованиями, потерявших часть ведущих ученых (и по причине возраста, и по причине миграции), недостаточностью современной техники и технологически оснащенных опытных лабораторий, испытательных баз и полигонов»¹¹⁸. Кроме того, исследователи фиксируют серьезный разрыв между запросами рынка труда и реализуемыми ВУЗами образовательными программами: в лучшем случае половина выпускников находят работу по специальности. Вместе с тем, на современном этапе модернизации системы образования государство как основной актор формирования политики предпринимает нормативные усилия по привлечению бизнес структур в образовательный процесс. Так, по современным нормативам ВУЗы обязаны привлекать в качестве членов

¹¹⁸Ключарев Г.А., Попов М.С., Савинков В.И. Образование, наука и бизнес: новые грани взаимодействия. М. 2017. С.25-26

комиссии по Государственной итоговой аттестации представителей работодателей. Одним из ключевых показателей эффективности ВУЗа становится показатель по трудоустройству выпускников и пр. Таким образом, процесс сближения ВУЗов и бизнеса медленно движется в позитивном русле, однако это не означает включения коммерческих структур в процессы формирования государственной политики как влиятельного стэйкхолдера.

Структуры гражданского общества также до сих пор не заняли влиятельных позиций в процессе формирования государственной политики в сфере образования. Позиция экспертного и профессионального сообществ относительно направлений модернизации системы образования, ее адаптации к современным вызовам в самые острые периоды преобразований звучала и звучит в политическом дискурсе. Однако действенные механизмы ее трансляции в конкретные решения в образовательной сфере до сих пор отсутствуют. Не в последнюю очередь это связано с особенностями российской вертикально интегрированной политической системы, не ориентированной на включение в процесс принятия решений внешней экспертизы и использующей традиционные бюрократические методы давления для их продвижения.

Приоритетные позиции в процессе формирования государственной политики в сфере образования занимает фигура политического лидера, чье понимание направлений развития всех уровней образовательной системы определяет содержание деятельности управленческих структур. Точнее говоря, не сам политический лидер, а формируемая им лидерская подсистема – особая подсистема в пространстве власти, предназначенная адаптировать и повысить эффективность его полномочий¹¹⁹. Ее существование в пространстве власти обусловлено необходимостью разрешения структурного конфликта, возникающего в результате столкновения, с одной стороны,

¹¹⁹ Соловьев А.И. Политический лидер в административной среде государственного управления, ил «кто в доме хозяин?» // Полис. 2017. №2.

нормативно «безупречного» административного пространства, лишаящего политического лидера гибкости в принятии решений, и необходимости политического маневрирования, адаптации к социальной динамике – с другой. Соответственно, лидерская субсистема – это особая группа последователей политического лидера, «оказывающая решающее воздействие на ключевые процессы и институты государственного управления»¹²⁰.

В структуре лидерской субсистемы одно из значимых мест занимает «дальнее окружение», в которое входят «ответственные исполнители, задача которых состоит в неукоснительном воплощении принципов правящего режима, указаний лидера на контролируемых ими площадках»¹²¹. Эти люди, по сути, реализуют государственную политику в желаемом лидером направлении, минимизируют ограничения, устраняют препятствия и обеспечивают результативность. В сфере образования к «дальнему окружению» политического лидера относится, прежде всего, министр, возглавляющий соответствующее профильное министерство и его управленческая команда. С момента распада СССР и до сегодняшнего дня именно в сфере образования наиболее заметны резкие смены управленческих команд, с именем каждого из министров образования связаны не просто реформы, а обновление идейно-концептуальных основ развития этой сферы. Причем смена управленческих команд становится не только причиной фрагментации государственной политики, нарушения преемственности, но и стремительности в проведении новых преобразований, неизбежного сужения круга участников этого процесса и в отдельных случаях бескомпромиссности в продвижении решений.

В современном мире существует тенденция к усложнению взаимоотношений между государственными и негосударственными акторами, принимающими участие в процессах формирования и реализации

¹²⁰ Соловьев А.И. Политический лидер в административной среде государственного управления, ил «кто в доме хозяин?» // Полис. 2017. №2.С. 64.

¹²¹ Там же, С.71

государственной политики, появлению разнообразных горизонтальных политических альянсов¹²². Такие сетевые образования появляются, поскольку процессы целеполагания и принятия конкретных решений по определенным вопросам выходят за рамки компетенций отдельных государственных структур и требуют расширения и углубления взаимодействия как между различными органами власти, так между государством и обществом. Сетевое взаимодействие носит неформальный характер и принимает формы дружеских связей между представителями различных ведомств или оперативного обмена информацией. В то же время участники сетевых коалиций не обязательно обладают равноценным статусом, одинаковыми материальными ресурсами и преследуют одни и те же цели в процессах формирования и имплементации государственной политики. Анализ наличия подобных коалиций в политическом пространстве необходим для понимания особенностей государственной политики в конкретный период времени.

В-третьих, нормативный блок, отражающий все разнообразие законодательного регулирования деятельности субъектов государственной образовательной политики на всех управленческих уровнях. В случае проведения государством единой централизованной образовательной политики предполагается наличие разветвленной нормативно-правовой базы, организованной вокруг одного закона (например, в России ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»). Это также внедрение единых федеральных образовательных стандартов, призванных унифицировать обучение на всех образовательных уровнях. Эпицентром серьезного конфликта в свое время стал Единый государственный экзамен, призванный обеспечить равнодоступность образования для представителей различных слоев населения, а также преемственность среднего и высшего образования.

В-четвертых, финансовый блок как важнейший элемент государственной образовательной политики. Как правило, финансирование

¹²² Михайлова О.В. Политические сети в контексте понимания демократического правления // Политика. Государство. Управление: Сборник статей / Сост. А.И. Соловьев, Г.В. Пушкарева. - М.: ИД КДУ, 2014.

образования оценивается по расходам бюджета, выраженным в проценте ВВП. Однако это исключительно государственные вложения. Сфера образования привлекает внебюджетное финансирование за счет оказания платных образовательных услуг, пожертвования частных компаний и меценатов. В большинстве стран основная часть финансирования происходит из консолидированных бюджетных средств центрального, регионального и местного уровня - около 70-80%, до 20% в среднем по странам приходится на частный сектор и до 2% выделяют международные фонды и агентства¹²³.

Исследователи отмечают, что существует прямая связь между экономическим развитием страны и объемом финансирования науки и образования. Согласно рейтингу мировой конкурентоспособности, составленному International Institute for Management Development с использованием 314 критериев с целью выявления степени развития экономики, эффективности государственного управления, производства и качества инфраструктуры, Россия заняла в 2002 г. 43-е место среди 49 стран (в 2000 г. 47-е, в 2001 г. – 45-е место). Характерно, что во всех странах, попавших в первую десятку рейтинга (США, Финляндия и др.), отмечается как высокий уровень преподавания в университетах, так и крупные капиталовложения в научно-исследовательские работы¹²⁴.

Исследование государственной политики в сфере образования требует понимания ее специфических содержательных характеристик. Среди которых наибольшее значение имеют следующие. Прежде всего, это *многоуровневый характер* образования, который обусловлен влиянием ряда факторов, среди которых потребности рынка труда, предъявляющего разные требования к выпускникам, формирующие спрос на выпускников с разным уровнем образования, процессами социализации, определяющими, например, наличие у человека нескольких образований, а также находящимися в распоряжении государства ресурсами, которое оно готово вкладывать в

¹²³ Saavedra J. Education Financing in Developing Countries// Level and Sources of Funds. February, 2002 - P. 6-7

¹²⁴ Ключарев Г.А., Попов М.С., Савинков В.И. Образование, наука и бизнес: новые грани взаимодействия. М. 2017. С.25-26

данную сферу (например, дефицит финансовых ресурсов во многом предопределил развитие платного образования в России). Данные факторы влияют на объемы каждого из образовательных уровней и его значение в действующей системе.

Образовательные системы большинства стран включают в себя несколько ступеней, сохраняющих преемственность и последовательность. По этой причине проведение даже незначительных изменений в функционировании любой отдельной ступени, как правило, оказывает влияние на эффективность и слаженность всей системы образования.

Например, продолжающаяся многие годы реформа российского образования наглядно демонстрирует наличие серьезных разрывов между образовательными уровнями, отсутствие связующих звеньев, обеспечивающих преемственность учебных программ, что в итоге негативно сказывается на эффективности системы в целом. Наиболее очевидна рассогласованность между уровнями общего среднего образования и высшего профессионального образования. Данный факт объясняется дефицитом квалифицированных кадров в общеобразовательных школах, чрезмерно высокими вузовскими требованиями к выпускникам школ, слабостью профессиональных связей между школой и ВУЗом и пр. Другой показательный пример – бакалавриат и магистратура в российских ВУЗах. За редким исключением ВУЗы проводят жесткое разделение между этими уровнями образования, соблюдая требуемые стандарты по квалификации профессорско-преподавательского состава, формату проведения учебных занятий и требования к выпускным квалификационным работам, что не позволяет в итоге подготовить специалистов требуемого уровня.

Далее, это *пространственно-временные характеристики целеполагания*. Любые преобразования в системе образования предполагают серьезную инерцию, получение ощутимых результатов происходит не сразу, а через годы. Кроме того, она крайне сложно адаптируется к изменениям и склонна к оказанию сопротивления, так как новые стандарты необходимо

реализовывать специалистам, являющимся носителями моделей, подвергающихся преобразованию. Соответственно, преобразования оказываются бессмысленными в случае отсутствия поддерживающих мер по переподготовке кадров, что требует серьезных финансовых и временных вложений. Пространственный фактор дает о себе знать в случае проведения преобразований на большой территории, что требует формирования поддерживающих сетей, по которым будут распространяться преобразования и повышать вероятность гармонизации новых стандартов на всей территории.

В этой связи возникает серьезная проблема в перестроении российской системы образования, так как реформаторы стремятся получить требуемый от них результат как можно быстрее, чтобы, в том числе, гарантировать стабильность своих административных и политических позиций. Такой подход объясняет неготовность властей вести диалог с профессиональным сообществом, привлекать экспертизу, придерживаться постепенного, поэтапного подхода к внедрению изменений, разработать методику оценивания проводимых изменений и пр. В условиях отсутствия консенсуса ответственные управленческие структуры используют бюрократические методы давления, преодолевая сопротивление образовательных учреждений не с помощью диалога и достижения консенсуса, а с помощью административного принуждения.

Очевидно, что в долгосрочной перспективе такой подход можно признать неэффективным, так как приоритетом становится отчетность, в соответствии с которой, образовательное учреждение, например, перешло на новые стандарты образования, а содержательно ничего не изменяется, так как у главных исполнителей (преподавателей, учителей) отсутствует понимание идеологии этих изменений. Типичным является пример с переходом российских ВУЗов на компетентностный подход, заложенный в действующих образовательных стандартах.

Еще одна характеристика образовательной политики, это *критерии оценивания*. Для понимания результатов образовательной политики особую важность имеют как количественные, так и качественные показатели. Так, при проведении изменений для государственных ведомств ключевое значение приобретает стоимость проекта, объемы планируемых затрат и соотнесение их с ожидаемыми результатами. Соответственно в этом ключе оценка будет проводиться по линии сопоставления вложенных средств и полученных результатов, запланированных результатов и полученных, состояния объекта до проведения изменений и после. Вместе с тем, очевидно, что в сфере образования нельзя ограничиться только количественно измеряемыми показателями, принципиальное значение будут иметь качественная оценка. В этой связи возрастает роль экспертного сообщества, способного дать квалифицированную оценку проводимым изменениям. Однако, если изначально имплементация государственной политики в сфере образования предполагает не достижение консенсуса со всеми стейкхолдерами, а административно-бюрократическое давление, то единственным ориентиром для реформаторов становятся не качественные, а количественные показатели, на основании которых невозможно создать адекватную картину результатов и последствий изменений. Более того, очень часто результаты проявляются лишь по прошествии длительного времени после полного завершения преобразования. И если эти результаты окажутся негативными или нежелательными, вернуться к исходным позициям будет крайне сложно. Вопрос даже не в том, что нововведение сложно отменить, сколько в том, что в него уже вложены значительные финансовые ресурсы.

Важным замечанием является то, что статистические данные (на уровне высшей школы такими показателями являются статистика трудоустройства выпускников, вхождение вузов в топы мировых рейтингов, приток иностранных абитуриентов и др.), как широко используемый инструмент оценки результатов, не способны комплексно и достоверно представить информацию и служить базой для оценки эффективности

государственной образовательной политики. С одной стороны, эти данные позволяют оценить скорость включения национальной образовательной системы в интернациональную (места российских ВУЗов в мировых рейтингах), с другой стороны, как формальный критерий оценки работы профессорско-преподавательского состава (персональные рейтинги) снижает возможности для развития высшей школы, оказываются нечувствительны к качеству проделываемой работы. Очевидно, преподаватель, написавший пять статей, оказывается в рейтинге выше преподавателя, написавшего одну статью. Однако научная ценность пяти статей может быть существенно ниже научной ценности одной статьи.

Отдельно следует отметить, что оценка результатов не может быть в полной мере объективной, успех или неуспех преобразований по-разному оценивается включенными в процессы формирования и реализации образовательной политики акторами. Так, министерство образования будет позитивно оценивать результаты масштабной оптимизации учебных заведений, приведшей к сокращению расходов, но крайне негативно будет оценено теми людьми, кто стали «жертвами» этой оптимизации. Такой административный успех может быть подвергнут политической критике за создание очага социальной напряженности в случае серьезных сокращений рабочих мест и роста числа безработных.

Несмотря на это в ряде стран, проводивших масштабные реформы государственного управления в соответствии с принципами «нового государственного управления», предпринимались попытки оценивать качество образования по количественным показателям (например, количество учеников, закончивших учебное заведение с наивысшими показателями), и на основе такой оценки принимать решение об их закрытии или увеличении финансирования. Типичным примером такой страны является Великобритания, в которой после преобразований 1980-х гг.

предсказуемо возросло количество отличников¹²⁵. Россия не отказалась от количественных показателей оценки эффективности, широко внедряя их в рамках современных преобразований.

Сфера образования является одной из площадок государственной политики, на ней реализуются идеологические ориентиры правящего режима, принимаемые в ее рамках решения отражают основные тренды государственной политики и ценностные установки ее субъектов, что сужает возможности для автономного целеполагания и имплементации с учетом объективных специфических характеристик сферы образования. Формирование представлений о том, какой должна быть современная система образования, каких специалистов и каким образом она должна готовить, происходит в контексте определения стратегических приоритетов государственного развития. Так, движение российского политического режима в векторе интеграции в мировое экономическое пространство предопределило приоритеты государственной политики в сфере образования, связанные с необходимостью радикального переустройства национальной образовательной системы. Временные ограничения обусловили невозможность задействовать механизмы согласования целей с основными заинтересованными группами, вынудив административных участников действовать императивно в продвижении принятых решений. Вместе с тем, жесткость ограничений, довлеющих над государственной образовательной политикой, может привести к выхолащиванию ее сути и превращению из политики в администрирование образовательных процессов.

¹²⁵ См., например, Лебедева Т.П., Михайлова О.В. Государственное управление в зарубежных странах: опыт административных реформ. М.: Издательство Московского университета, 2011.

§2. Субъекты и механизмы формирования государственной образовательной политики

Для понимания внутренних механизмов государственной образовательной политики необходимо обратиться к исследованию ее основных субъектов, которые осуществляют интеракции как в публичном, так и латентном коммуникативном пространстве. Говоря о латентном коммуникативном пространстве, прежде всего, следует рассматривать как неформальные взаимодействия, возникающие между ведомствами по вопросам формирования и реализации государственной политики в сфере образования, так и лидерскую субсистему власти.

По мнению А.И. Соловьева, предлагающего детальную характеристику российской лидерской субсистемы, в процессе формирования и реализации государственной политики решающую роль играют сетевые ассоциации правящего класса в системе государственного управления, взявшие под контроль не только центры принятия решений, но и каналы представительства гражданских интересов¹²⁶. Такое положение вещей позволяет с высокой долей вероятности предполагать, что принятие решений в сфере образования происходит в аналогичном формате, хотя для широкой общественности и профессионального сообщества центральной фигурой выступает Министр образования, именно с ним/ней ассоциируются инициативы по проведению реформ. Это вполне объяснимо, так как именно министр озвучивает в публичном пространстве инициативы, связанные с модернизацией системы образования, легитимируя их. Таким образом он/она принимает на себя всю неизбежную волну критики и всю полноту ответственности за неудачи, а также обязанности по реализации принятых решений. Иными словами, министр обладает полномочиями по участию в разработке образовательной политики, однако является одним из многих участников этого процесса, причем не самым автономным и политически весомым. Область его непосредственной деятельности ограничена в

¹²⁶ Государственная политика и управление / под ред. А.И. Соловьева. М.: Аспект-Пресс, 2017. С.101.

основном реализацией принятой концепции, его/ее ответственность распространяется на вопросы продвижения курса, обеспечение высоких показателей результативности и эффективности государственной политики. В то время как эпицентром разработки идеологии и направлений образовательной политики являются участники непубличной коалиции, согласующие ее приоритеты с учетом установок политического лидера и транслирующие их в политическую повестку дня.

Принимая во внимание тот факт, что продвижение желаемого формата государственной политики возможно только на договорных основаниях, коалиция включает в себя статусных участников из сферы образования, обладающих «шантажным потенциалом» и способными снизить барьеры сопротивления. В данном аспекте фигура министра оказывается крайне важна для реализации политики, в частности, умение министра выступать в роли модератора, переговорщика и арбитра в разрешении конфликтов.

Включение в состав коалиции иных негосударственных акторов, расширение зоны публичного взаимодействия участников во многом зависит от природы и характера правящего режима, по сути, устанавливающего правила принятия решения. Кроме того, важное значение имеет наличие/отсутствие традиций диалога и сближения позиций государства и общества. Очевидно, что в политических системах с развитой сетью двусторонних контактов, политические коалиции, связанные с формированием и реализацией государственной образовательной политики, имеют широкое представительство разнотипных негосударственных участников и действуют преимущественно в публичном пространстве.

В целом, в текущем научном дискурсе вопрос о субъектах государственной образовательной политики, даже публичных, остается дискуссионным. Исследователи классифицируют их как по типу, так и по роли в процессе принятия и реализации решений. Большинство российских¹²⁷

¹²⁷ См., например, Иванова И.Н. Особенности реализации социальной политики в сфере образования/ И.Н. Иванова, О.Л. Шарова// Современные проблемы науки и образования №2 2012 - С. 3-4

и зарубежных¹²⁸ авторов выделяют государство, бизнес и общество в качестве основных субъектов, каждый из которых имеет собственные интересы и приоритеты в реализации государственной политики, специфический набор методов влияния и продвижения своих интересов, однако, в силу обладания наибольшими ресурсами, государство выделяется в качестве ключевого субъекта, способного самостоятельно осуществлять полноценное регулирование сферы образования, «финансово и материально (учебники и книги, питание, спортивный инвентарь и т.д.) обеспечивать работу учебных заведений»¹²⁹.

Сравнительный анализ зарубежных практик формирования и реализации образовательной государственной политики позволяет говорить о том, что факторами, обуславливающими модель взаимодействия государственных институтов и иных субъектов в процессе формирования и осуществления данного направления деятельности государств, являются, во-первых, форма территориально-административного устройства, во-вторых, возможности общественных ассоциаций и бизнеса реально участвовать в формировании «образовательной повестки дня» государства, в-третьих, степень влияния международных структур на национальные госполитики.

Например, в США государственная образовательная политика является результатом взаимодействия федеральных, региональных (штаты) и местных (локальных) органов власти и управления¹³⁰. Нормативные акты, регулирующие образовательную сферу, издаются как на федеральном уровне, так и на уровне штата. В целях унификации образования федеральное правительство выпускает не только обязательные к исполнению

¹²⁸ См., например, Ramírez Martínez Rosa María Política educativa: los sujetos y sus discursos // Tiempo de educar №1, 1999 P. 50

¹²⁹ S.P. Heyneman The appropriate role of government in education // Journal of higher education policy - №3, 2009. - p.143

¹³⁰ См., например, How are the Local, State and Federal Governments Involved in Education? Is this Involvement Just? [Электронный ресурс], режим доступа: http://cpjjustice.org/public/page/content/cie_faq_levels_of_government (просмотрено 24.08.2017); Friedman M. The role of government in education// Economist and the public interest. New Jersey: Rutgers University Press, 1955 - P. 127-134; S.P. Heyneman The appropriate role of government in education // Journal of higher education policy - №3, 2009. - p.143

акты, но и рекомендательные предписания, материалы и программы, которые каждый отдельный штат может принимать или отклонять. Местное правительство отвечает за решение повседневных рутинных проблем образования и непосредственно реализует образовательные программы. Таким образом, в процессах формирования и реализации образовательной политики участвует несколько уровней управления, что позволяет говорить о существовании в стране *дивизионной, или автономной* модели осуществления государственной политики в сфере образования. Другими словами, органы штатов руководствуются в рамках своей деятельности обязательными федеральными законами, однако имеют большую свободу принятия решений и действуют параллельно, не влияя друг на друга. Практическая реализация государственной политики остается предметом ведения местных органов управления. Подобная дивизионная модель типична и для других стран с федеративным устройством (Германия¹³¹, Канада¹³², Аргентина¹³³).

В большинстве стран с унитарным административно-территориальным устройством государство представлено унифицированной системой органов управления, осуществляющих единую политику на всей территории, где министерство образования задает основное направление развития образовательной сферы, но в разработке и подготовке ключевых нормативно-правовых документов участвуют также другие государственные министерства, службы, агентства. Подобная вертикальная модель управления встречается в большинстве стран ЕС, Чили, Перу, Уругвае.

Конкретные технологии и механизмы формирования и реализации образовательной госполитики, формы взаимодействия государственных

¹³¹ Federal Ministry of Education and Research (Germany) [Электронный ресурс], режим доступа: [https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Ministry_of_Education_and_Research_\(Germany\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Ministry_of_Education_and_Research_(Germany)) (просмотрено 03.09.2017)

¹³² Provincial and territorial departments and ministries responsible for education in Canada [Электронный ресурс], режим доступа: <http://web.archive.org/web/20070407105218/http://www.cmec.ca:80/educmin.en.stm> (просмотрено 03.09.2017)

¹³³ Ministerio de Educación y Deportes [Электронный ресурс], режим доступа: <https://www.argentina.gob.ar/educacion> (просмотрено 03.09.2017)

органов определяются национальной спецификой и соотношением публичных и латентных субъектов принятия решений в конкретном государстве.

Процессы глобализации, региональной интеграции практически во всех сферах объективно обуславливают высокую степень участия международных структур при формировании государственной образовательной политики на национальном уровне. К примеру, для стран-членов Евросоюза таковым является Совет Европейского Союза - законодательный орган, состоящий из 28 министров правительств стран-членов ЕС. Совет играет ключевую роль в тех областях европейской интеграции, где принятие решений происходит на межправительственном уровне, в том числе - в области образования¹³⁴. Совместно принятые решения впоследствии реализуются на государственном уровне стран-членов ЕС.

Некоторые исследователи стран Латинской Америки¹³⁵ выделяют в качестве надгосударственных субъектов образовательной политики международные финансовые организации, в первую очередь, Межамериканский Банк Развития и Мировой Банк, которые не просто предоставляют ссуды развивающимся странам (в том числе на развитие образования), но вносят значительные корректировки в предлагаемые проекты, ставят перед странами собственные задачи и осуществляют детальный мониторинг трат. К примеру, в 2008 году Межамериканский Банк Развития предоставил Аргентине кредит на развитие образования в размере 2,7 млрд долларов, взяв под собственный контроль обеспечение дошкольным образованием всех пятилетних детей, строительство 1500 школ¹³⁶, и

¹³⁴ Совет Европейского Союза [Электронный ресурс], режим доступа: https://ru.wikipedia.org/wiki/Совет_Европейского_союза (просмотрено 24.08.2017)

¹³⁵ ¿Quién define "nuestras" políticas educativas? - entrevista con D.Balvidares - profesor argentino y licenciado de Letras 2008 [Электронный ресурс], режим доступа: <http://argentina.indymedia.org/news/2008/04/592410.php> (просмотрено 25.08.2017); Ramírez Martínez Rosa María Política educativa: los sujetos y sus discursos // Tiempo de educar №1, 1999 P. 51

¹³⁶ Crédito del BID al área educativa [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.lanacion.com.ar/994836-credito-del-bid-al-area-educativa> (просмотрено 25.08.2017)

совместно с Министерством Образования Аргентины произвел отбор учебных материалов для образовательных программ¹³⁷.

Помимо государства и международных организаций в качестве субъекта образовательной политики традиционно выделяют гражданское общество, чье влияние на государственные решения осуществляется через общественные и образовательные организации, НКО, отдельных лидеров мнений, обладающих реальным влиянием на выработку решений в образовательной сфере. Международный опыт показывает, что в странах с развитыми институтами гражданского общества, где граждане обладают высоким уровнем самоорганизации, общественные объединения активно участвуют в разработке и проведении образовательных реформ. Наиболее распространенной формой подобных организаций стали профсоюзы преподавателей, которые во многих странах являются одной из крупнейших профессиональных групп среди работников разных сфер. Так, в США самыми крупными объединениями являются Американская Федерация Учителей (American Federation of Teachers) и Национальная Ассоциация Образования (National Education Association), которые в сумме насчитывают более 4 млн участников, имеют возможность вести переговоры с представителями местного управления и администрациями штатов и тратят больше, чем любая другая общественная организация, на лоббирование своих интересов на федеральном уровне¹³⁸.

В большинстве стран Европы также происходит активное взаимодействие государства с гражданским обществом. Согласно исследованию, проведенному по заказу ОЭСР в 2015 году¹³⁹, по крайней мере в 19 странах-членах ОЭСР, объединения преподавателей имеют возможность участвовать в формировании и реализации образовательной политики.

¹³⁷ ¿Quién define "nuestras" políticas educativas? - entrevista con D.Balvidares - profesor argentino y licenciado de Letras 2008 [Электронный ресурс], режим доступа: <http://argentina.indymedia.org/news/2008/04/592410.php> (просмотрено 25.08.2017)

¹³⁸ Cowen J. How do Teachers' Unions Influence Education Policy? What We Know and What We Need to Learn/ J. Cowen, K.O. Strunk// Michigan State University, April 2014. - P. 2-3

¹³⁹ Education Policy Outlook 2015: Making reforms happen OECD, 2015 - 173 p.

Например, в Канаде преподаватели участвуют совместно с правительством в проведении ряда образовательных проектов, совмещая преподавание с должностями в консультативных комитетах. В Швеции представители профсоюза преподавателей регулярно вступают в переговоры с правительством, выражая общее мнение по поводу предлагаемого законодательства¹⁴⁰.

Американские исследователи К.Б. Свонсон и Дж. Барлаж наряду с профсоюзами выделяют в качестве субъектов образовательной политики некоммерческие и благотворительные организации, чья деятельность может охватывать широкий круг задач - от строительства и обеспечения учебных заведений до выработки собственных инициатив по взаимодействию с правительством в решении актуальных проблем и проведении политических реформ¹⁴¹.

Таким образом, степень и характер влияния международных структур и уровень развития гражданского общества, наряду с формой административно-территориального устройства, являются факторами, обуславливающими формы деловой активности и коммуникаций субъектов образовательной государственной политики и влияющими на механизмы достижения стратегических и тактических государственных целей в конкретной стране/группе стран.

При исследовании субъектов государственной образовательной политики следует иметь ввиду, что на практике формально установленные механизмы функционирования часто не совпадают с реальными методами ее осуществления, это проявляется не только на этапе ее формирования, но и на разных уровнях в процессе ее реализации. Особое место среди субъектов образовательной политики отводится персонам, занимающие ключевые позиции в государственных органах и в образовательных учреждениях -

¹⁴⁰ Там же.

¹⁴¹ Swanson C.B. Influence. A Study of the Factors Shaping Education Policy/ C.B. Swanson, J. Barlage// EPERC Research Center, December 2006. - P.15-17

академикам, ректорам, инвесторам, которые в рекомендательном порядке вносят свои коррективы в разрабатываемые правительством программы и цели, а также свои предложения, обсуждая их с министром образования лично. Данные статусные фигуры создают для министра информационную среду, что по своей сути сопоставимо с бюрократической средой, в которую попадает победивший на очередных выборах политик. В силу обретенного опыта, профессиональной подготовки и долговременности пребывания на своем месте представители данной неформальной группы нередко обладают большей компетенцией в решении ряда вопросов¹⁴². Кроме того, они являются высококвалифицированными экспертами в данной области, что позволяет им более точно идентифицировать актуальные для отрасли проблемы и пути их преодоления. И конечно, нельзя игнорировать того факта, что за время пребывания на своих должностях или в высоком статусе они заняли определенные политические позиции, благодаря которым они не только артикулируют запросы, но и могут транслировать их в процесс принятия решений. Так, члены коалиции от Высшей школы экономики на протяжении как минимум двадцати последних лет оказывают существенное влияние на формирование образовательной государственной политики посредством участия в деятельности как государственных органов (подразделений Министерства образования и науки), так негосударственных структур (Российского общественного совета по развитию образования, Общественной палаты - председателем которой в 2012-2014 был Я. Кузьминов, а многие члены - представителями ВШЭ) и политических партий. В процессе разработки и реализации российской реформы образования, связанной с переходом на Единый государственный экзамен, немаловажную роль играла позиция ректора МГУ имени М.В. Ломоносова академика В.А. Садовниченко, выступавшего за сохранение системы вступительных экзаменов в ВУЗы. Ему оппонировали руководители ВШЭ,

¹⁴² Пушкарева Г.В. Государственная служба в системе механизмов формирования государственной политики/ Г.В. Пушкарева// Вестник Московского университета - 2010 - №3. - С. 22-23

заявившие о готовности принять новую систему. В итоге даже после введения ЕГЭ МГУ имени М.В. Ломоносова сохранил за собой эксклюзивное право проводить дополнительное экзаменационное испытание для абитуриентов.

Усиление взаимозависимости экономической и образовательной сфер общества, ориентация образования на потребности рынка труда выдвинули в качестве важного субъекта государственной политики работодателей и бизнес¹⁴³. На сегодняшний день востребованность выпускников ВУЗов на рынке труда является одним из ключевых параметров оценки деятельности ВУЗа, что стимулирует их быть более открытыми в отношении современных вызовов и запросов, более гибкими при проведении изменений и более мотивированными для самостоятельной работы по повышению качества предоставляемого образования без участия государства.

Важное значение в системе образования имеют бизнес инвестиции, направляемые в сферу образования на модернизацию инфраструктуры, улучшение внутренней кадровой политики. Согласно исследованию, проведенному аналитическим отделом журнала The Economist в 2009 году, основное участие бизнеса в образовательной политике происходит в рамках взаимодействия бизнеса с высшими учебными заведениями. В ходе исследования было опрошено 211 руководителей крупных компаний стран Азии, Западной Европы, Северной Америки и Латинской Америки, только 8% опрошенных подтвердили, что их компании вовлечены в государственную образовательную политику на уровне начальной школы, 9% - средней школы, 25% - на уровне колледжей и заведений профессионального образования, 48% - на уровне высших учебных заведений¹⁴⁴.

¹⁴³ Сулова Д.В. Формирование государственной политики в России в сфере высшего профессионального образования: проблемы и практики: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук/ Д.В. Сулова - Москва, 2010 - С. 23

¹⁴⁴ Global education 20/20: What role for the private sector? // Economist Intelligence Unit, 2009 - P.4

Согласно результатам другого опроса - 566 руководителей крупных компаний США, участие бизнеса в образовательной политике рассматривается коммерческими компаниями как стратегическое решение. 78% опрошенных указали на возможность компаний повысить свою чистую прибыль на период до 20 лет за счет эффективных корпоративных инвестиций в образование¹⁴⁵. В качестве основных форм участия бизнеса в образовательной политике в США, Индии, Канаде, Великобритании, Франции, Германии, Австралии, Китае и некоторых других странах можно выделить финансирование и софинансирование образовательных проектов, информирование учащихся о тенденциях развития рынка труда, проведение тренингов и занятий, совместная с учебными заведениями разработка программ. Таким образом, бизнес оказывает в первую очередь информационную и материальную поддержку отдельным, чаще всего единичным, учебным заведениям.

В государствах, где существует законодательно выгодные условия для компаний, желающих участвовать в развитии сферы образования и создана система стимулирования взаимовыгодного сотрудничества между бизнесом и образовательными учреждениями, компании имеют бóльшие возможности для того, чтобы не только делиться опытом и инвестировать в образование, но и содействовать внедрению передовых технологий, достижению целей и стратегий учебных заведений. В ряде стран (Китай, Казахстан и др.) государство проводит целенаправленную политику финансового вовлечения коммерческих компаний в сферу образования, законодательно предоставляя предприятиям возможность финансирования обучения работников с тем, чтобы последние в дальнейшем вернули вложенные средства, вернувшись в компанию и отработав в ней в обязательном порядке определенное количество лет. Однако в связи с наступлением экономического кризиса возможности коммерческих компаний по всему миру в последние годы

¹⁴⁵ Corporate citizenship: profiting from a sustainable business // Economist Intelligence Unit 2008 P.6-8

существенно сократились, что подтверждается данными аналитических прогнозов¹⁴⁶ и статистикой ЮНЕСКО¹⁴⁷.

В целом можно констатировать, что, создавая спрос на определенные знания и навыки, уровень квалификации специалистов, с успехом востребованных на рынке труда, а также выстраивая партнерские отношения с отдельными учебными заведениями, бизнес оказывает лишь косвенное влияние на систему образования, по этой причине его нельзя назвать системным актором образовательной политики. Коммерческие структуры практически не участвуют в разработке политических решений в сфере образования на правительственном уровне, не имеют мотивов и достаточных ресурсов для влияния на развитие системы образования в масштабах всей страны. Основным субъектом финансирования и регулятором системы образования остается государство, играющее решающую роль в образовательной политике и вносящее наибольший вклад в поддержание собственной конкурентоспособности.

Для российской государственной образовательной политики характерно доминирование государственных институтов над частными и общественными в процессе ее формирования и реализации. Так, политический лидер и его ближайшее окружение вырабатывают приоритеты, минуя институты политического представительства (парламент), а правительство в лице министерства образования их реализует, тем самым правительственным структурам также отводится пассивная роль в процессе формирования политики, но ключевая в реализации.

Открытая асимметричная конфигурация всех параметров эволюции системы образования ставит перед государством задачу оптимизации его стратегических и тактических целей, а также активизации усилий политико-административных структур по решению поставленных задач. В этом смысле

¹⁴⁶ Global education 20/20: What role for the private sector? // Economist Intelligence Unit, 2009 - P.4

¹⁴⁷ Private Sector contributions to education are less than 0.1% of profits of two of the world's biggest oil companies [Электронный ресурс], режим доступа: http://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/The_private_sector_release2.pdf (просмотрено 30.08.2017)

принципиальным значением для формирования образовательной политики обладают *механизмы* ее выработки и реализации. В этом аспекте важно отметить, что в научной литературе существует два подхода относительно принятия и реализации государственных решений. В рамках первого подхода принятие и реализация политики рассматриваются как особые стадии единого процесса. С позиций противоположного подхода они рассматриваются как разные процессы в силу различия целей, состава акторов и пр. В логике данных подходов под механизмами понимаются либо процедуры принятия решений¹⁴⁸, либо совокупности организационных и экономических компонентов, обеспечивающих согласованное, взаимосвязанное и взаимодействующее функционирование всех элементов образовательной системы¹⁴⁹. Обоснованным представляется позиционирование принятия и исполнения решений как особых стадий единого процесса и выделения трех их типов: *механизмы принятия решений, реализации, поддержки и контроля*.

Важнейшим условием проведения эффективной образовательной государственной политики является грамотное сочетание традиционных успешных практик с нововведениями, необходимость которых обусловлена стремительностью изменений, происходящих в социуме. Особенно актуальна задача нахождения баланса для стран, осуществляющих радикальное реформирование системы образования. В частности, в современной России проводимые в государстве реформы, направленные на повышение качества подготовки специалистов в высшей школе и более органичное встраивание образовательной системы в международные процессы (в частности, присоединения России к Болонской системе), не только не дают ожидаемого эффекта, но и порождают дополнительные проблемы, а по некоторым параметрам встречают активное сопротивление как среди граждан, так и со стороны профессионального сообщества. Проблема усугубляется при смене

¹⁴⁸ Новиков, Д.А. Модели и механизмы управления развитием региональных образовательных систем (концептуальные положения) / Д.А. Новиков. - М.: ИПУ РАН, 2001. - С. 35

¹⁴⁹ Граждан В.Д. Теория управления - М.: Гардарики, 2007. - С. 35

управленческих команд во главе с министром образования, имеющих различный профессиональный опыт, общее видение администрирования проводимых изменений. В то же время очевидно, что смена команды негативно сказывается в основном именно на управленческой стороне изменений, так как общий курс, выработанный на политическом уровне, остается прежним. Однако не исключен вариант того, что смена команды происходит по причине смены политического видения дальнейших преобразований. В любом случае успех запущенных преобразований требует наличия механизма обеспечения преемственности посредством гарантий реализации стратегических планов и программ развития образовательной системы, принятых государством на несколько лет (иногда десятилетий) вперед, и должен быть защищен от значительных пересмотров.

Последствия неэффективной реализации государственной политики создают серьезные угрозы для экономического развития страны и легитимности ключевых центров принятия решений. В этой связи обоснованной представляется позиция исследователей, утверждающих, что имплементация решений должна опираться на реально действующих, а не официально закрепленных акторов, их интересы, стратегии, приоритеты¹⁵⁰, что должно предотвратить расхождение запланированных и предпринимаемых действий. Так, А.И. Соловьев пишет о том, что имплементация поставленных целей «представляет собой совокупность особых акций государственных органов, предполагающих не только построение формально-организационных отношений и поддержание соответствующих норм, но и учет персональных и неформальных позиций, участвующих в этом процессе лиц»¹⁵¹. Соответственно для достижения позитивного эффекта необходимо использовать широкий спектр механизмов воздействия: от убеждения до принуждения.

¹⁵⁰ М. Липски, П. Берман, Д. Херн, К.Хенф

¹⁵¹ Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М.: Аспект-Пресс, 2014. С.318.

Более того, в силу наличия разнообразных факторов, осложняющих выстраивание связи между стадиями принятия и исполнения решений, исполнителям необходимо придерживаться ряда принципов, следование которым способствует повышению вероятности достижения запланированных целей. Среди них одним из наиболее значимых и важных для проведения крупных изменений является разработка дополнительных (запасных) планов, призванных сохранить целенаправленность действий исполнителей, при помощи привлечения различных методов.

Принимая тезис о том, что формирование государственной политики, в том числе и в сфере образования, носит договорной характер, то ее реализация востребует механизмы выстраивания обратных и односторонних связей с негосударственными акторами. Например, американский политолог П. Пирсон¹⁵² выделил три группы акторов, включенных в механизм обратной связи - правящая элита, группы интересов и широкие массы. Вместе с тем, нельзя не заметить, что это излишне широкая трактовка, не позволяющая сформировать понимание того, каким образом формируется государственная политика, так как представляется, что при выстраивании коммуникации задействованы более точечные группы, с которым необходимо налаживать контакты для обеспечения нужного направления ее реализации (отдельные представители бизнес или политических структур, экспертные группы, представители профессиональных сообществ и пр.). Невозможность выстроить плодотворную коммуникацию с заинтересованными акторами вынуждает прибегать к принудительным механизмам продвижения политики, либо к частичному пересмотру решения в рамках вложенного цикла. В результате правительство может выбрать один из четырех возможных сценариев:

- 1) «внести незначительные изменения в процесс реализации, сохранив основные подходы к проблеме;

¹⁵² Pierson P. Public policies as institutions. // Rethinking political institutions. - NYU: The art of the state, 2006 - P. 114-115

- 2) переструктурировать проблему и вынести новое решение путем уменьшения вероятности ошибки;
- 3) продолжить деятельность в соответствии с ранее выбранными представлениями;
- 4) отказаться от решения данной проблемы в рамках как прежнего подхода, так и новой оценки ситуации»¹⁵³.

Государство дифференцированно выстраивает деловые коммуникации с различными акторами в процессе реализации государственной политики. Серьезные сложности сопряжены с налаживанием коммуникации и обратной связи с гражданами. Некоторые страны Европы практикуют институт народных законодательных инициатив, который позволяет при наличии достаточного количества подписавшихся выступать с инициативами по вопросам образовательной политики или препятствовать принятию тех или иных законопроектов или подзаконных актов. Так, в Швейцарии, для внесения предложения либо изменения существующего закона необходимо набрать 50 тысяч подписей, в этом случае запрос будет в обязательном порядке рассмотрен соответствующим ведомством. В Испании необходимо в десять раз больше - 500¹⁵⁴ тысяч подписей, но, даже несмотря на такое количество, за время существования данного института в Испании с 1978 года¹⁵⁵, в законодательство было внесено 66 предложений.

Другой показательный пример - должность Народного защитника (Defensor del Pueblo), существующая в Испании и в ряде стран Латинской Америки (Коста Рика, Перу, Венесуэла и др.¹⁵⁶). Лицо, занимающее данную должность, выполняет контролирующую роль, имея право наблюдать за деятельностью правительства страны, правительств отдельных регионов, а

¹⁵³ Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М.: Аспект-Пресс, 2014. С.322.

¹⁵⁴ Сайт народных законодательных инициатив Испании [Электронный ресурс], режим доступа: <https://www.mifirma.com/> (просмотрено 30.08.2017)

¹⁵⁵ Paloma B.C. La Iniciativa legislativa popular// Revista Española de Derecho Constitucional. №19, 2014. - P. 81-83

¹⁵⁶ Ankersen Thomas T. El Defensor del pueblo en Latinoamérica: un análisis comparativo University of Florida/ Thomas T. Ankersen, S. Sanchez// University of Costa Rica - august, 2005. - P. 5-7

также контролировать деятельность министров¹⁵⁷. Одной из его задач является донесение мнения народа до органов государственной власти. Данный институт уже на практике оправдал свою эффективность во многих странах. Согласно статистике, только за 2015 год в Испании на его имя пришлось более 13 тысяч вопросов в форме обращений, просьб и жалоб, из которых почти более 1250 были решены¹⁵⁸.

Очевидно, что налаживание эффективного взаимодействия между государством и обществом невозможно без взаимного стремления к диалогу. Со стороны общества серьезным препятствием для диалога становится дефицит специальных знаний о содержании образовательной политики и возможных путях ее развития, пропагандистская активность средств массовой информации, формирующая односторонне понимание модернизационных процессов в этой области, периферийность этой проблематики в сознании по сравнению с повседневными социально-экономическими проблемами и пр. Несмотря на то, что с системой образования в разной степени сталкиваются все граждане, они склонны воспринимать себя в качестве пассивного объекта, потребителя образовательных услуг, а не активного субъекта, способного своими действиями внести свой вклад в ее усовершенствование. Это происходит в том числе и потому, что граждане склонны оправдывать ту модель образования, благодаря которой они добились профессионального успеха, а также и потому, что граждане не стремятся углубляться в вопросы, не связанные с их профессиональной деятельностью, либо в силу невысокой политико-правовой грамотности и ограниченной информированности не имеют представления о каналах трансляции своих интересов.

Тем не менее для государства крайне необходимо мотивировать гражданское участие в процессе разработки и реализации государственной

¹⁵⁷ Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, España [Электронный ресурс], режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-10325> (просмотрено 08.10.2017)

¹⁵⁸ Página web del Defensor del Pueblo [Электронный ресурс], режим доступа: <https://www.defensordelpueblo.es/> (просмотрено 20.12.2017)

политики в сфере образования, повышать осведомленность граждан, так как оценить эффективность или ошибочность принимаемых решений можно только через отлаженную обратную связь. Полезными инструментами для повышения вовлеченности граждан представляются новостная рассылка, отчеты о деятельности органов власти, презентации, общественные слушания, ежедневные обновления на интернет-страницах, интервью, анкетирование и опросы, составление карт предпочтений, привлечение фокус-групп, семинары, конференции и др. Данный набор инструментов позволяет не только информировать население, но и осуществлять взаимные консультации, развивать сотрудничество и даже принимать совместные решения. При этом общественное участие не должно выходить за определенные рамки, поскольку общественное мнение — это не мнение экспертов, и соответствие всех решений требованиям общества может привести к негативным результатам. По этой причине в большинстве развитых стран в качестве представителей общества выступают специальные ассоциации преподавателей, экспертов в области образования и т.д.

Присутствие в обществе экспертных групп обусловлено также необходимостью существования механизма контроля за деятельностью государственных органов и отдельных должностных лиц. Несмотря на наличие формальных документов, регламентирующих деятельность исполнительных органов власти, а также стратегических программ развития системы образования, из механизмов принятия решений невозможно исключить человеческий фактор. Это означает существование скрытых составляющих принятия решений, наличие в аппарате управления источников влияния, чье позиционирование в системе образования может определяться как статусными или идеологическими характеристиками, так и фактическим влиянием на распределение ресурсов.

Механизм принятия решений тесно связан с механизмом их практической реализации. Если в процессе принятия решений большое значение имеют личные и статусные рычаги влияния, то в процессе их

реализации в первую очередь задействованы государственные нормативно-правовые и административные механизмы. Их дополняют механизмы бюджетной и налоговой политики государства, стимулирующие финансовые механизмы, выраженные в грантах и субсидиях, контролирующие механизмы, осуществляемые специализированными государственными органами. Процесс осуществления государственной политики в области образования сопровождают средства массовой информации, позволяющими представлять образовательную политику в выгодном свете. Однако даже независимые СМИ могут освещать лишь ту информацию, которая находится «на виду» или подается государственными органами, поэтому в действительности граждане могут судить об образовательной политике лишь по событиям, которые уже произошли и были освещены, а также по выступлениям публичных лиц.

Исследование российской государственной политики в сфере образования позволяет говорить о ее конфликтном характере, проявляющемся как на уровне элитарных групп, так и внутри общества. На уровне элит конфликтуют коалиции, являющиеся носителями различных проектов альтернатив и различных механизмов реализации государственных приоритетов в сфере образования. Так, к примеру, получил широкую огласку конфликт между действующим Министром образования и науки РФ Ольгой Васильевой и «командой ВШЭ» в лице ректора ВШЭ, сопредседателя Российского общественного совета по развитию Кузьминовым Я.И. и советником ректора ВШЭ, директором Федерального института развития образования Министерства образования и науки РФ Асмоловым А.Г. по поводу методологии, приоритетов развития российской системы образования.

На уровне общества сталкиваются позиции профессионального и экспертного сообщества. Иными словами, это означает отсутствие единого, согласованного, разделяемого большинством заинтересованных групп проекта преобразований. Высокий уровень конфликтности является

следствием меж- и внутрикоалиционных противоречий, скорости и радикальности модернизационного проекта для национальной системы образования, преимущественно императивности имплементации принятых решений, преобладания односторонних нисходящих коммуникационных потоков и слабости информационного сопровождения государственной политики в целом. Свою роль играет и высокий уровень недоверия между государственными и негосударственными акторами, включенными в процесс формирования и реализации решения, порожденного в том числе и непониманием модернизаторами многих тонкостей национальной образовательной системы и их неготовностью к пересмотру принятых решений, защите и сохранению успешных практик. В итоге подобные тенденции усиливают риски возникновения нежелательных для государства ситуаций, опасных издержками и потерями при реализации образовательной политики.

Значимое влияние на механизмы реализации государственной политики в области образования оказывают процессы глобализации и интернационализации в системе образования. Глобализация предполагает интенсивное взаимодействие между национальным и наднациональным уровнями политики и существование специальных механизмов их взаимодействия. Данные обстоятельства дают возможность говорить о международных механизмах реализации образовательной госполитики. Так, английский профессор Р. Дейл выделяет восемь типов таких механизмов: заимствование, изучение, обучение, принуждение, стандартизация, согласование, взаимозависимость и распространение, конкретное соотношение которых отражает неравенство позиций различных государств в международных властных отношениях, возможность для одних самим участвовать в принятии международных решений, в то время как для других лишь следовать общим глобальным тенденциям.

По мнению испанских политологов А.Т. Кастельяни и Х.Б. Сарро, механизм принуждения (согласно классификации Дейла) лучше всего

определяет формы влияния глобализации на образовательную политику государств Южной Америки. Значительная кредитная зависимость данных стран в период с 1970-х гг. по настоящее время стала гарантией высокого уровня исполнения приоритетов и стратегий, обозначенных Мировым Банком и другими международными организациями развития, и повлияла на тенденции реформирования образовательных систем в сторону децентрализации, увеличения доли участия частного сектора в образовании и становления политики возмещения затрат, предполагающей, что средства, вложенные в образование собственных граждан, в дальнейшем дадут импульс экономическому росту.

В отличие от Латинской Америки, для стран Европейского Союза приверженность общей образовательной политике обеспечивается механизмом согласования, основанным на совместной постановке целей, к которым должна стремиться каждая страна-член Евросоюза. Государство не перестает быть субъектом образовательной политики, но теряет абсолютную автономию, становясь более зависимым от решений, принимаемых законодательными органами Евросоюза. Помимо согласования, в последние годы в образовательной политике стран Европы активно функционирует механизм стандартизации, выражающийся, прежде всего, в принятии общих инструментов оценки, таких как программа PISA (Programme for International Student Assessment). Таким образом, национальные образовательные политики находятся под постоянным влиянием глобальных процессов, отражающих предпочтения и нужды международных организаций и изменения в международных властных отношениях.

Российские реформы образовательной системы также тесно связаны с процессами глобализации, необходимостью интенсификации процесса включения страны в мировое образовательное и экономическое пространство. Вместе с тем, к текущему моменту был проделан серьезный путь по реформатированию национальной образовательной системы, однако многие необходимые решения, связанные, в частности, со

стандартизацией, предприняты не были, что не позволяет обновленной российской образовательной системе стать полноправным элементом глобальной. Следует отметить, что стимулом для интернационализации образования является участие страны в мировой экономике, готовность выпускников включаться в мировой рынок труда, получать работу в международных компаниях. Последний политический тренд развития России в большей степени связан с изоляцией, оттоком международного бизнеса из экономики и пр., что неизбежно оказывает косвенное влияние на систему образования, воспринимающую эти сигналы. Так, с приходом в 2016 г. нового министра образования О. Васильевой изменилась риторика в отношении реформ в сфере образования. Имплементация образовательной политики пошла по пути некоторого смягчения противоречий с профессиональным сообществом и усилению национальных аспектов, что породило даже слухи о скорой отмене ЕГЭ и ряда прочих нововведений.

Итак, являясь одним из основных направлений государственной политики, государственная образовательная политика неизбежно воспроизводит ее структурные элементы и механизмы. Процессы глобализации, специфика траекторий национального развития определяют круг агентов, включаемых/исключаемых из определения повестки дня, целеполагания, формирования альтернатив и направлений реализации политики в сфере образования. Вместе с тем, принципиальное значение имеет понимание содержания государственной образовательной политики акторами, занимающими ключевые ресурсные позиции, позволяющие им выступать в качестве ответственных за принятие стратегических решений в этой сфере. Управленческая трактовка государственной образовательной политики сводит ее к предпринимаемым правительством мерам по ее регулированию, политическая – к процессу многостороннего взаимодействия по совместному поиску оптимальных направлений ее развития и реформирования в текущих социально-экономических условиях.

Вместе с тем, процесс формирования государственной политики выходит за рамки формальных процедур и статусов, включает в себя разветвленную сеть неформальных коммуникаций, участники которых на договорной основе включаются в процессы целеполагания, согласования альтернатив и имплементации проекта, отражающего, прежде всего, государственные приоритеты с учетом того, как их видит и понимает действующий политический лидер. Профильным административным структурам (в данном случае Министерству образования) отводится роль одного из участников этапа формирования государственной политики и центрального участника этапа ее реализации в заданном направлении в рамках имеющихся ресурсных возможностей. Если не определение приоритетов развития сферы образования, то выбор механизмов их претворения в жизнь становится основной обязанностью команды министра. Успех имплементации зависит от понимания управленческими структурами специфики сферы образования, умения выстроить коммуникацию со всеми субъектами, затрагиваемыми государственной политикой, предвидеть возможные отклонения от выбранного курса, купировать сопротивление. В то же время в процессе имплементации дают о себе знать такие эффекты как ориентация административных структур на результативность при расходовании средств, удержание сильных позиций внутри бюрократической структуры, демонстрацию лояльности действующим политикам, а также преобладание бюрократического подхода во взаимодействии с негосударственными акторами. Являясь одной из площадок государственной политики, государственная политика в сфере образования становится одной из приоритетных областей для модернизации в случае изменения государственных приоритетов как внутри страны, так и на международном уровне, что подтверждает практика реформ российской образовательной системы. В рамках данного исследования механизмы формирования и реализации образовательной госполитики могут быть классифицированы следующим образом:

- механизмы формирования образовательной государственной политики, которые представляют собой синтез формализованных процедур (основанных на нормативно определенном взаимодействии государственных институтов и органов государственной власти по преимущественно легитимизации принятых политическими коалициями решений в образовательной сфере) и неформальных коммуникаций, предполагающих многостороннее взаимодействие разностатусных акторов по согласованию интересов;
- механизмы реализации, включающие нормативно-правовые и административные процедуры, механизмы бюджетной и налоговой политики государства, стимулирующие финансовые механизмы, выраженные в грантах и субсидиях. Особое место в данной группе занимает механизм преемственности, гарантирующий реализацию стратегических планов и программ развития образовательной системы, принятых государством на несколько лет, даже при смене управленческих команд;
- механизмы поддержки, мониторинга и контроля, включающие в себя обеспечение информационного сопровождения реализуемых решений (СМИ), коммуникации и обратной связи с населением, экспертными группами и профессиональным сообществом;
- международные механизмы (заимствование, изучение, обучение, принуждение, стандартизацию, согласование, взаимозависимость и распространение). Конкретное соотношение данных механизмов отражает степень свободы отдельных государств в области формирования и реализации собственной образовательной политики.

ГЛАВА II. Особенности формирования государственной образовательной политики в современной России

§1. Государственная образовательная политика в области высшей школы

Начиная с 2000-х гг. российская система образования претерпевает серьезные трансформации в связи с предпринимаемыми правительством попытками интегрировать ее в мировое образовательное пространство за счет сближения национальных и универсальных приоритетов, моделей, целей и образовательных стандартов. Комплексный анализ проводимой государственной образовательной политики позволяет выявить ее специфические характеристики, стимулирующие или сдерживающие интеграционные и инновационные процессы в высшей школе, определить дальнейшие перспективы ее эволюции.

Федеративное устройство российского государства обусловило складывание дивизионной модели образовательной государственной политики. Институционально-нормативной дизайн субъектов образовательной политики представлен федеральным, региональным и местным уровнями управления, которые в зависимости от своей компетенции принимают законы и иные нормативные правовые акты в области образования, обеспечивают их исполнение, разрабатывают и реализуют федерально-целевые и международные программы в области образования, контролируют и лицензируют образовательные учреждения и выполняют многие другие функции по регулированию образовательной сферы. Ключевые решения, задающие основное направление развития российского образования, принимаются на федеральном уровне и носят, в первую очередь, стратегический нормативно-правовой характер. Так, для обозначения ориентиров образовательной деятельности в России была принята специальная государственная программа «Развитие образования на 2013 - 2020 годы». Одной из ее основных целей стало «обеспечение соответствия качества российского образования меняющимся запросам

населения и перспективным задачам развития российского общества и экономики»¹⁵⁹. Срок реализации программы разделен на три этапа - 2013-2015 гг., 2016-2018 гг. и 2019-2020 гг., а сама программа включает в себя ряд подпрограмм и федеральных целевых программ, призванных охватить все основные составные элементы системы образования.

В сфере высшего образования действует отдельная программа - «5-100», утвержденная указом Президента РФ, постановившим обеспечить вхождение к 2020 году не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировым рейтингам¹⁶⁰. В дополнение к указанным программам многие образовательные цели и задачи достигаются за счет разработанных на федеральном уровне реформ не только в сфере образования, но и в смежных областях. К примеру, проведенная в России административная реформа (2003-2004 гг.)¹⁶¹ по совершенствованию формирования органов и субъектов государственной власти существенно расширила полномочия и самостоятельность в органах государственной власти субъектов Российской Федерации по регулированию общественных отношений в различных сферах, в том числе в системе образования и воспитания.

В этой связи во многих субъектах России были сформированы новые управленческие структуры и продолжают разрабатываться современные модели и методы управления образованием. Во многом это помогло стимулировать субъекты государственной политики выступать с инициативами по совершенствованию системы образования, оказывать помощь учебным заведениям в адаптации к проведенным изменениям. Среди различных форм государственной поддержки следует обратить внимание на

¹⁵⁹ Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы от 15 апреля 2014 г. [Электронный ресурс], режим доступа:

http://bolplotds.ucoz.net/FEDERAL/gos_programma_razvitija_obrazovaniya.pdf (просмотрено 25.11.2017) - С. 11

¹⁶⁰ Проект по повышению конкурентоспособности ведущих университетов Российской Федерации [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.5top100.ru/> (просмотрено 24.11.2017)

¹⁶¹ Указ Президента РФ от 23.07.2003 N 824 "О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах" [Электронный ресурс], режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43462/ (просмотрено 10.11.2017)

эффективность налоговых льгот, материального стимулирования, финансирования научных исследований, организации доведения существующих учебных программ до уровня, соответствующего заданным стандартам, выделения земельных участков и помещений, бюджетных инвестиций в развитие материальной базы вузов, внедрения в образовательный процесс передовых инновационных технологий.

Разработанные на федеральном уровне концептуально-нормативные основы реформы открыли новые возможности для региональных органов управления. Успешные модели реализации реформ предложили несколько регионов. Так, в Тамбовской области разработаны и внедрены нормативы финансирования учреждений, предлагающих новые формы получения общего образования (дистанционная, семейная, сетевая). В Иркутской области демонстрирует свою эффективность методика расчета норматива на основании размера средней заработной платы по экономике региона. В Республике Татарстан оказывается серьезная грантовая поддержка лучшим выпускникам вузов, функционирует портал электронного образования¹⁶². Таким образом, на федеральном уровне создаются общие условия для развития региональных образовательных систем, при этом у регионов имеются широкие полномочия для выработки и реализации тактических целей и задач образовательной политики на уровне конкретного субъекта РФ.

Управленческие проекты в области образования на федеральном уровне реализуются посредством сетевых объединений различных федеральных ведомств. Так, в процессе разработки и подготовки ключевых нормативно-правовых документов в области образования участвуют Министерство Культуры, Министерство Здравоохранения, Министерство Финансов, Министерство Экономического развития, Федеральная служба по надзору в области образования и науки, Государственная Дума, Федеральная служба по интеллектуальной собственности и многие другие ведомства.

¹⁶² Программы развития образования. ГОСБУК [Электронный ресурс], режим доступа: http://www.gosbook.ru/gosblock_page/community-activities/tab/all/1258 (просмотрено 12.09.2017)

Сетевой характер целеполагания при разработке проектов развития сферы образования предполагает отсутствие ведомства-доминанты, позиция Министерства образования является важной, но не первостепенной, так как она не должна расходиться с политическими приоритетами государства и принятыми на политическом уровне направлениями развития данной области. Об ограниченной самостоятельности Министерства свидетельствует снятие с должностей министров образования, за каждым из которых закрепляется соответствующая роль в проведении преобразований.

Однако в глазах общественного мнения именно повестка дня министра воспринимается как основополагающая и определяющая реализацию государственной политики¹⁶³. Так, многие образовательные реформы последних десятилетий, среди которых самыми значимыми считаются введение ЕГЭ, изменение системы финансирования учебных заведений (исходя из количества учащихся), переход к системе шестилетнего двухстадийного обучения в вузах (не считая аспирантуры как дополнительной, но не носящей массового характера ступени образования), а также ФЗ «Об Образовании», были проведены во время пребывания на должности министра А.А. Фурсенко (при котором были инициированы практически все перечисленные реформы, за исключением ЕГЭ, первые эксперименты с которым начались до вступления Фурсенко в должность министра и были официально предложены В. Филипповым). По поводу многих из этих нововведений в годы пребывания А. Фурсенко на посту министра образования и науки Российской Федерации СМИ изобиловали резкими критическими замечаниями, их авторы крайне отрицательно относились к непоследовательным попыткам трансформировать систему образования, по их мнению, демонстрировавшую эффективность на

¹⁶³ Андрюшина Е.В. «Публичные и латентные структуры в формировании современной российской государственной политики в сфере образования»/ Е.В. Андрюшина, Н.О. Луценко// Проблемный анализ и государственно - управленческое проектирование №4, 2014. - С. 92-100

протяжении многих десятилетий и подготовившую миллионы высококлассных специалистов в различных областях¹⁶⁴.

Однако следует отметить, что при смене главы министерства не меняется общая стратегия развития образования, но изменяются механизмы продвижения к тем же целям. К примеру, Д.В Ливанов, вступив в должность министра образования, приступил к разработке и проведению новых радикальных преобразований, общее направление которых сводилось к ускоренному встраиванию российской системы образования в европейское образовательное пространство, что встретило резкое сопротивление в экспертных кругах на уровне риторики, но не практики¹⁶⁵. В настоящее же время действующий министр образования и науки О. Васильева со своей командой не демонстрирует готовность возвратиться к прежним образовательным моделям (отменить ЕГЭ, сохранить формат специалитета в вузах и т.п.).

Роль российского гражданского общества как агента образовательной политики оценивается неоднозначно. Для российской образовательной политики типичен низкий уровень участия общества в принятии и реализации решений по причине отсутствия эффективных каналов обратной связи и невысокого уровня гражданской активности. На этом фоне решающую роль получают крупные организации и высоко репутационные статусные персоны, поэтому ключевые преобразования происходят при преобладании нисходящей модели взаимодействия управленческих структур

¹⁶⁴ См., например, Смолин О.Н. Об образовательном стандарте старшей школы и последствиях для национальной безопасности России. Политическое заявление [Электронный ресурс], режим доступа: <http://netreforme.org/news/oleg-smolin-ob-obrazovatelnom-standarte-starshey-shkoly-i-posledstviyah-dlya-natsionalnoy-bezopasnosti-rossii-politicheskoe-zayavlenie/> (просмотрено 24.11.2017); Задорнов М.Н. Реформа АбразАваньЯ по Фурсенко [Электронный ресурс] режим доступа: <http://krasvremya.ru/reforma-abrazavanya-ro-fursenko/> (просмотрено 24.11.2017); Сайт РБК Мечты А.Фурсенко в руках профессионала [Электронный ресурс] режим доступа: <http://top.rbc.ru/story/623983.shtml> (просмотрено 24.11.2017); Сайт ВГИК Фурсенко, реформа [Электронный ресурс] режим доступа: <http://www.vgik-college.ru/t/fursenko+reforma> (просмотрено 24.11.2017)

¹⁶⁵ См., например, Инициатива министра образования РФ о сокращении бюджетных мест в вузах. Комментарии [Электронный ресурс], режим доступа: http://gia.ru/trend/high_school_budgetary_position_reduction_22052012/ (просмотрено 26.11.2017); Реформа Ливанова: конец науки [Электронный ресурс] режим доступа: <http://foren.germany.ru/arch/discus/f/24448969.html> (просмотрено 24.08.2017); Ливанов о реформе ЕГЭ «Плавно, без резких движений» <http://park72.ru/?p=42153> (просмотрено 26.11.2017)

и институтов гражданского общества. Мнение общественности становится услышанным, как правило, только в ситуациях, когда позиция контролирующей реформу коалиции совпадает с мнением экспертов, профессионалов и иных агентов гражданского общества, либо в ситуации, когда уже реализованное решение получило широкий резонанс и привело к самоорганизации заинтересованных гражданских структур.

В качестве примера подобного влияния можно привести предложение по мониторингу вузов – одной из самых резонансных и значимых реформ последних лет. Инициатива по мониторингу качества образования российских вузов изначально была выдвинута и обсуждена на совещании ректоров ведущих университетов (согласно официальным данным, представленным на сайте Министерства Образования и Науки РФ)¹⁶⁶ в июле 2012 года. Совещание было проведено экстренно и без предварительного оповещения. Министр образования и науки Д.В. Ливанов был уведомлен о принятых в результате совещания предложениях по проведению мониторинга вузов уже после окончания встречи, вследствие чего проверка учебных заведений была включена в план преобразований.

Вместе с тем нельзя не отметить, что в России существуют отдельные гражданские структуры, позицию которых необходимо включить к договорной процесс по разработке государственной политики снижения рисков сопротивления на этапе имплементации. В сфере образования речь идет о Союзе ректоров, а также об отдельных статусных персонах, имеющих не только достаточный авторитет и ресурсы для влияния на принятие решений в сфере образования, но и для сопротивления некоторым реформам (например, ректоры МГУ В.А. Садовничий и СПбГУ Л.А. Вербицкая в первые годы экспериментов с ЕГЭ неоднократно добивались для своих университетов возможности не участвовать в ЕГЭ и проводить собственные

¹⁶⁶ Сайт Минобрнауки РФ [Электронный ресурс], режим доступа: минобрнауки.рф/пресс-центр/2485/печатать (просмотрено 31.10.2016)

вступительные испытания). В итоге, даже приняв ЕГЭ, они добились проведения дополнительного вступительного испытания в этих ВУЗах.

Отдельную коалицию сформировали представители Высшей Школы Экономики, которые оказывали существенное влияние на образовательную политику последних десятилетий. В качестве примеров можно привести ЕГЭ, одним из авторов и инициаторов которого является ректор ВШЭ Я.И. Кузьминов¹⁶⁷. Другой пример участия НИУ ВШЭ в образовательной политике - представленный министру образования А.А. Фурсенко в 2011 г. рейтинг качества вузов (данный мониторинг ежегодно проводят с 2009 г. ВШЭ совместно с РИА Новости по заказу Общественной палаты РФ), составленный на основе среднего проходного балла ЕГЭ, который потребовался абитуриентам для поступления. Согласно данному рейтингу, в ряде высших учебных заведений на бюджетные места были зачислены абитуриенты с недостаточно высокими показателями¹⁶⁸. По результатам рейтинга была осуществлена реформа о сокращении бюджетных мест в ряде ВУЗов¹⁶⁹. Методология мониторинга качества образования российских вузов для реформы 2012 г. также была разработана Минобрнауки России совместно с экспертами из ВШЭ.¹⁷⁰ Кроме того, на текущий момент в Российском общественном совете по развитию образованию заметные статусные позиции занимают представители НИУ ВШЭ (Абанкина И.В., Абанкина Т.В., Архангельский А.Н., Болотов В.А. и др.). С 2004 по 2013 гг. пост заместителя Министра образования и науки Российской Федерации занимала Кузнецова И.В.

Таким образом, можно констатировать существование политико-административных и профессиональных сетей, деятельность которых играет решающую роль в формировании российской образовательной госполитики.

¹⁶⁷ Сайт НИУ ВШЭ О системе ЕГЭ и о том, что скрывают российские ВУЗы [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.hse.ru/video/53646762.html> (просмотрено 17.03.2016)

¹⁶⁸ Стратегия 2020 Андрей Фурсенко подрежет хвосты бесплатному образованию [Электронный ресурс], режим доступа: <http://strategy2020.rian.ru/smi/20110919/366147808.html> (просмотрено 27.04.2016)

¹⁶⁹ там же (просмотрено 27.04.2016)

¹⁷⁰ Старцев Б. Равновесие в спросе на высшее образование восстанавливается [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.hse.ru/news/recent/59804702.html> (просмотрено 27.04.2016)

При этом, как было отмечено в первой главе, университетское профессиональное сообщество представлено в этих сетях преимущественно одним ВУЗом, успешно продвигающим свой идейный проект реформирования и построения системы российского образования. Оппонирующая позиция представлена весьма слабо, как правило, в лице отдельных руководителей вузов, но без кадровой поддержки в ключевых институтах, задействованных в процессе целеполагания государственной образовательной политики.

Отметим, что нормативно-правовая основа, цели и задачи программирования в области управления образовательной сферой являются на данный момент прерогативой исключительно административных структур.¹⁷¹ К примеру, над проектом закона «Об образовании» работала многочисленная группа чиновников из Министерства образования, Министерства экономики, Министерства финансов, Министерства культуры, Министерства здравоохранения и социального развития, Министерства сельского хозяйства, МВД, Министерства обороны, ФАС, ФСБ и даже представителей РЖД. Высшая школа же была представлена всего несколькими ректорами вузов, а средняя школа - единственным представителем общественности, членом Общественной палаты, директором школы Е. Рачевским, причем в итоге мнение общественности «осталось не услышанным»¹⁷².

Вместе с тем некоторые гражданские институты и ассоциации, созданные «сверху» для налаживания коммуникаций по линии «общество - государство», все же могут оказывать влияние на образовательную политику. Например, в настоящее время в формировании государственной политики в области образования принимает участие Общероссийский народный фронт (ОНФ), в котором функционирует отдел мониторинга проблем образования.

¹⁷¹ Петров В.В. Российская образовательная политика: базовые принципы управления развитием знаний./ В.В. Петров// Профессиональное образование в современном мире - 2012 - № 4 - С. 7

¹⁷² Петров В. В. Инновационное образование в современной России./ В.В. Петров/ - Новосибирск - СО РАН - 2012. - 212 с.

В деятельности отдела принимают участие Экспертный совет и Общественный совет. Кроме того, в ОНФ создана база для проведения регулярных опросов среди населения по вопросам качества образования, по возникающим проблемам, проводится мониторинг общественных сетей и форумов. Существование такого рода организаций является составной частью государственной политики не только в сфере образования, но и в других областях, однако их роль ограничена исключительно консультативной работой, результаты которой могут быть заложены в основу принимаемых решений, но могут быть и проигнорированы.

Особое положение в структуре агентов занимает российское бизнес-сообщество. Официально государственная образовательная политика предполагает, что финансирование образования, в первую очередь, осуществляется за счет федерального, регионального и муниципального бюджетов, и по сравнению с данными источниками внебюджетные средства и средства, полученные от предпринимательской деятельности, гранты, взносы, добровольные пожертвования оказываются малозначительными в процентном соотношении. Однако государственное финансирование системы образования сокращалось на протяжении нескольких лет и пока не достигло докризисных показателей, в то время как во многих странах мира оно ежегодно стабильно растет. Так, согласно документам Министерства Финансов, объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на исполнение расходных обязательств в сфере образования составил в 2012 г. 603,5 млрд. руб., в 2013 г. - 558,9 млрд. руб., в 2014 г. - 499,5 млрд. руб.,¹⁷³ в 2015 г. - 409,9 млрд. руб., в 2016 - 580 млрд. руб., в 2017 - 549 млрд. руб.¹⁷⁴. В связи с этим участие коммерческого сектора является одним из способов компенсации снижения выделяемых средств для некоторых учебных заведений.

¹⁷³ См., например, Основные результаты и направления бюджетной политики на 2012 год и период до 2014 года [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/budget/policy/> (просмотрено 19.09.2017); Федеральный бюджет России, режим доступа https://ru.wikipedia.org/wiki/Федеральный_бюджет_России#2016 (просмотрено 11.01.2018)

На сегодняшний день в российской практике уже есть успешные примеры крупных инвестиций бизнеса в образование, один из них - Высшая школа бизнеса МГУ, программа которой была запущена при поддержке группы компаний «Базовый элемент» О. Дерипаски. В некоторых других учреждениях профессионального образования также устанавливаются деловые контакты с предпринимателями, заинтересованными в привлечении молодых специалистов, обладающих достаточной теоретической базой и получивших уже в процессе обучения определенные производственные навыки, активных, нацеленных на овладение основами требований данного экономического субъекта и желающих построить в нем свою карьеру. Подкрепленные договорами деловые контакты позволяют учреждениям системы образования постоянно получать средства от работодателей и планировать на перспективу свою финансовую деятельность. Это содействует устойчивости функционирования образовательных учреждений и трудоустройству их выпускников. К тому же создается необходимый положительный имидж образовательных учреждений в среде как абитуриентов, так и предпринимателей.

Взаимодействие образовательных учреждений с бизнесом представляет собой одну из форм реакции на изменение параметров внешней или внутренней среды (например, изменение цен, ставок налогов, увольнение сотрудников, выставление рекламаций по поводу уровня подготовки студентов, выпуск нового поколения специалистов и др.). Ряд университетов взаимодействует с предприятиями при разработке программ по подготовке бакалавров. Бизнес-структуры участвуют в финансировании некоторых исследований и учебных программ. Наиболее распространенными видами совместных, в том числе социальных, проектов в данном случае является предоставление студентам поощрительных стипендий (например, в рамках программы Благотворительного фонда В. Потанина), грантов (программа фонда М. Прохорова), реализация направлений молодежной политики

(сотрудничество с организацией «Молодые лидеры» и др.)¹⁷⁵. Многие известные предпринимательские структуры с интересом относятся к результатам научно-практической деятельности молодых ученых – студентов, магистрантов, аспирантов – и предоставляют им повышенные стипендии или специальные гранты. Именные стипендии и гранты предлагают ОАО «Росгосстрах», ОАО «ЛУКОЙЛ», Российский научный центр компании Бейкер Хьюз Б. В., Группа компаний АКИГ, компания «Oxford Russia Fund», ООО «Coca-cola HBC Евразия», IBM и многие другие известные фирмы, производственные объединения, организации и предприятия.¹⁷⁶ Несмотря на большое количество позитивных примеров взаимодействия с образовательными учреждениями, следует признать, что в масштабе всей системы это единичные практики, объем инвестиций бизнеса в сравнении с бюджетными вложениями крайне невелик и является скорее личным достижением учебных заведений, нежели результатом государственной образовательной политики.

Для усиления кооперативных тенденций в системе образования требуется создание стимулирующих мер. Согласно одному из исследований (опрос 150 компаний-работодателей из отрасли авиации, ИТ, строительства, энергетики с численностью занятых от 1 человека (индивидуальное предпринимательство) до более 6 тыс. человек)¹⁷⁷, многие российские компании уже демонстрируют готовность к взаимодействию с образовательными учреждениями: девять из десяти опрошенных компаний указали на желание постоянного сотрудничества с образовательным сообществом, в первую очередь, для решения кадрового вопроса¹⁷⁸. Следует

¹⁷⁵ Филиппова И.В. Взаимодействие со стратегическими партнерами: опыт российских высших учебных заведений/ И.В. Филиппова, Н.А. Новокрещенова, О.А. Новокрещенова// Образование и наука. - № 3. - 2013. - С. 64

¹⁷⁶ Филиппова И.В. Взаимодействие со стратегическими партнерами: опыт российских высших учебных заведений/ И.В. Филиппова, Н.А. Новокрещенова, О.А. Новокрещенова// Образование и наука. - № 3. - 2013. - С. 66.

¹⁷⁷ Взаимодействие работодателей и образовательных учреждений: реальность и перспективы / Аналитический отчет по материалам пилотного исследования май-сентябрь 2006 года. / М.: Международный деловой центр IRBIS, РСПП по заказу Федерального агентства по образованию.

¹⁷⁸ Степаненкова Т.В. Формы взаимодействия системы образования и рынка труда в России и за рубежом/ Т.В. Степаненкова// Сервис в России и за рубежом - №1 - 2010. - С. 64

отметить, что в России на уровне государства уже были предприняты некоторые шаги по привлечению бизнес-инвестиций в сферу образования. Среди них: государственная политика в области налогообложения в части отнесения на себестоимость продукции всех затрат на подготовку персонала, работающего на предприятии, переподготовку и повышение квалификации кадров¹⁷⁹, отнесение на себестоимость продукции всех затрат на исследования и образование.¹⁸⁰ В среднесрочной перспективе это может привести к значительному росту вложений предприятий в образовательную сферу (включая финансирование научных и опытных разработок университетов).¹⁸¹ На текущий же момент бизнес развивает взаимодействие лишь с отдельными образовательными учреждениями, в целом же его роль в реализации и тем более в процессе формирования госполитики в сфере образования остается незначительной.

Помимо государства, гражданского общества и бизнеса, в качестве агента российской образовательной политики выступают международные структуры. В последние 15 лет российская образовательная политика во многом реализовывалась под влиянием западных моделей и стандартов образования. Среди самых масштабных преобразований можно отметить разработку и введение ЕГЭ по образцу американских выпускных экзаменов и присоединение к Болонскому процессу с последующим переходом на двухступенчатую модель высшего образования. Несмотря на серьезное сопротивление, данные реформы все же были реализованы.

Согласно существующим федеральным программам¹⁸², приоритетными целями российской образовательной политики остается не просто развитие

¹⁷⁹ Макарова Г.Ю. Взаимодействие с бизнес-окружением как средство укрепления конкурентных позиций вуза/ Г.Ю. Макарова// Социальная политика и социология - №6 - 2010 - 213 с.

¹⁸⁰ Внебюджетные источники финансирования образования и формирование социальной ответственности бизнеса [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.ug.ru/archive/24625> (просмотрено 25.04.2016)

¹⁸¹ Материалы IX Международной научной конференции «Модернизация экономики и глобализация»// Российский журнал менеджмента, Москва 2008 - №2 - С. 167-173

¹⁸² Проект 5-100 [Электронный ресурс], режим доступа: <http://минобрнауки.рф/projects/5-100> (просмотрено 20.07.2016); Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы от 15 апреля 2014 г. [Электронный ресурс], режим доступа: http://bolplotds.ucoz.net/FEDERAL/gos_programma_razvitiya_obrazovaniya.pdf (просмотрено 15.07.2016) - С. 4

системы образования для собственных граждан, но и повышение имиджа российского образования на международной арене, региональная интеграция. Использование оптимального соотношения цены и качества образования и географического расположения России выделены в качестве преимуществ для привлечения иностранных студентов в наши высшие учебные заведения в будущем¹⁸³. Россия заинтересована в укреплении своего экспортного потенциала на рынке образовательных услуг во всем мире и задействует механизмы сотрудничества с различными международными организациями. Перспективное направление представляет собой сотрудничество России с Азиатско-Тихоокеанским регионом и укрепление своего авторитета в рамках Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), которая создала целую сеть партнерских связей между многими интеграционными объединениями по вопросам интернационализации образования¹⁸⁴. В рамках ШОС уже давно ведутся совместные работы между вузами Китая, России и Казахстана. В 2009 г. был создан Университет ШОС, который функционирует как сеть уже существующих университетов в государствах-членах ШОС, основной целью которого стала подготовка специалистов, интеграция стран данной организации в области образования.

Сетевой университет ШОС – не единственный: в 2009 г. была запущена еще одна успешная программа международного сотрудничества – сетевой университет формата магистратуры в странах СНГ. В сеть данных университетов входят 16 вузов стран СНГ: России, Украины, Беларуси, Молдовы, Казахстана, Киргизии, Таджикистана. Сетевой университет способствует успешному международному и межвузовскому сотрудничеству между учеными стран содружества.

Третьим крупным проектом стал запуск сетевого университета, функционирующего в рамках БРИКС, который стартовал в ноябре 2015 г. как

¹⁸³ Тимченко В.С. О некоторых вопросах развития местного самоуправления в России/ В.С. Тимченко// Местное право. - № 2. - 2010. - С. 3-12

¹⁸⁴ Прокументова Г.Н. Субъекты влияния, ситуации и пространство развития инновационного образования/ Г.Н. Прокументова// В кн. «Классический университет - инновационные школы: стратегические перспективы взаимодействия» / Под ред. Г. Н. Прокументовой. Томск: ТГУ, 2008. - С.11-25

совместный научно-образовательный проект, направленный на создание единого образовательного пространства, развитие академической мобильности и подготовку высококвалифицированных специалистов в приоритетных областях развития стран-участников.

До появления сетевых университетов российские вузы, в отличие от зарубежных, практически не реализовывали совместные образовательные программы, международные исследования, которые были бы направлены на интернационализацию в области обучения. По этой причине запуск механизма двусторонних и многосторонних программ совместно с зарубежными вузами, где выпускник получал бы диплом сразу двух, а иногда и трех университетов, является важным шагом в развитии российского образования¹⁸⁵.

Рассматривая международные структуры в качестве агентов образовательной политики, можно констатировать, что их влияние на принимаемые в России решения весьма ограничено. В отличие от стран ЕС или Латинской Америки, следование нормам и копирование образцов других стран в процессе реформирования российской образовательной системы носит добровольный, а не принудительный характер. Международные организации практически не имеют возможности вмешиваться в принятие решений, связанных с российской образовательной политикой, а участие в них обусловлено стремлением нашей страны повысить имидж и конкурентоспособность образовательной системы.

Государственная образовательная политика должна интегрировать в себе потребности всех субъектов, тем или иным образом заинтересованных в развитии области образования и способных оказывать на нее влияние¹⁸⁶. На практике на сегодняшний день основным субъектом образовательной

¹⁸⁵ Аллагулов А.М. Образовательная политика в России на современном этапе/ А.М. Аллагулов// Вестник Оренбургского государственного педагогического университета. Электронный научный журнал. 2011. Том. 1. № 57. С. 68-72

¹⁸⁶ Суслова Д.В. Формирование государственной политики в России в сфере высшего профессионального образования: проблемы и практики: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук/ Д.В. Суслова - Москва, 2010 - С. 20

политики в России является государство, решения принимаются и при доминирующем влиянии административных структур и внутриэлитарных сетевых образований, чье видение перспектив развития системы образования крайне заужено и не включает учет объективно существующих новых трендов в развитии рынка труда, запросы коммерческих структур на подготовку специалистов различного профиля, ожидания самих участников образовательного процесса (как профессорско-преподавательского состава, так и студентов). В итоге многие нововведения, скопированные с зарубежных практик, остаются нереализованными или реализованными с существенными изъятиями в силу серьезного сопротивления объектов управленческого воздействия.

В современной России налаживание каналов обратной связи как ключевого условия формирования эффективной образовательной политики лишь начинает развиваться. Несмотря на отсутствие реальных инструментов, обеспечивающих участие гражданских структур в принятии решений, в последние годы были предприняты некоторые шаги для развития системы обратной связи, в первую очередь, это коснулось развития каналов связи с Министерством образования. В 2012 г. им был запущен проект «открытое министерство», ставивший своей целью повышение транспарентности в деятельности министерства. На сайте появились некоторые данные о работе, затратах, результатах и планах различных департаментов и министерства в целом, была предусмотрена возможность задавать вопросы и участвовать в обсуждениях на форуме. Цель проекта определялась как переход на другой формат взаимодействия власти и общества, в основе которого лежит новый тип государственного мышления, предполагающий высокий уровень прозрачности власти и свободный обмен информацией между государством и обществом, стремление создать канал обратной связи и сделать образовательную политику более прозрачной, открыть новые возможности для повышения качества принимаемых управленческих решений, что непосредственным образом положительно сказывается на качестве

образования и науки и, следовательно, ведет к росту удовлетворенности граждан работой Министерства¹⁸⁷. Несмотря на это, многие сведения остаются недоступными и закрытыми. Кроме того, отсутствуют четкие критерии рассмотрения предложений граждан и общественных объединений сотрудниками министерства.

Для комплексной характеристики механизмов преемственности и поддержания российской образовательной политики, а также международных механизмов следует подробнее остановиться на оценке реформ системы образования в России на разных уровнях ее внутренней организации.

Необходимость глубокого реформирования образовательной системы была вызвана тенденциями глобализации и постоянным расширением взаимодействия стран в различных областях. Все это стало серьезным стимулом к развитию отечественного образования, качество которого со времен СССР существенно снизилось. По мнению преподавателей передовых вузов, довольно сложные математические задачи, которые еще 30-40 лет назад успешно решались среднестатистическим учеником школы, сейчас под силу лишь немногим, экзамены для приема в ВУЗ в 1980-90-х гг. были также значительно сложнее. Согласно данным ЮНЕСКО, в 1950 г. школьники из СССР заняли третье место в мире по показателям интеллектуального развития молодежи. В середине 1980-х гг. этот показатель опустился до 57 места, а в современной России на 2012 г. эти показатели достигли только 70 места из 130 стран¹⁸⁸. Обратившись к статистике последних десятилетий по высшей школе, можно констатировать следующие качественные ухудшения: согласно рейтингам ЮНЕСКО, высшее образование в СССР вплоть до 1991 г. находилось на третьем месте в мире, с

¹⁸⁷ Сайт Министерства образования и науки РФ [Электронный ресурс], режим доступа: [минобрнауки.рф/проекты/открытое министерство](http://минобрнауки.рф/проекты/открытое_министерство) (просмотрено 17.07.2016)

¹⁸⁸ Моисеенко М.Л. «История образования в России»/ М.Л. Моисеенко// Сборник научных трудов. М., 2012. - С. 170-175

тех пор оно постоянно снижалось: 2001 г. - 19 место, 2007 г. - 27 место, в 2012 г. - 35 место¹⁸⁹ и 34 место в 2016 году¹⁹⁰.

Повышение качества образования приобретает особую важность и сложность в связи с ростом численности населения, получающего высшее образование: по данным программы развития образования РФ от 2012 г., в общей численности населения в возрасте 5-18 лет, удельный вес охваченного общим и профессиональным образованием составляет 99,3%.¹⁹¹ Высшее образование в стране, согласно статистическим данным, имеет 23% населения, то есть практически каждый четвертый житель России (см. Рис. 1).

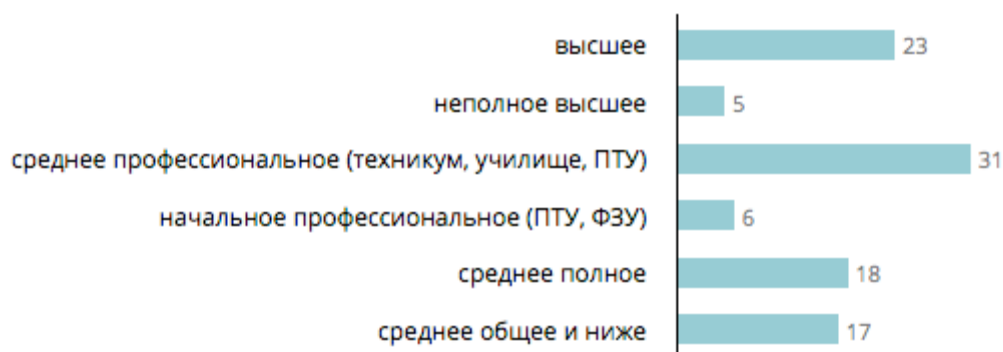


Рисунок 1. Доля граждан России, имеющих различные уровни образования

Реформы, проведенные с начала 2000-х гг., изменили существовавшую в течение многих десятилетий систему как школьного, так и высшего образования и приблизили ее к общемировым стандартам. При этом многие задачи ставились и обосновывались прежде всего исходя из необходимости улучшения имиджа России, возможности нового качества позиционирования России в глобальном пространстве, а не столько с целью повышения качества образования. В итоге такое целеполагание объясняет и высокий уровень сопротивления экспертного сообщества, и непоследовательность,

¹⁸⁹ Россия скатилась на 35 место в мировом рейтинге систем высшего образования (ЮНЕСКО) [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.ubo.ru/news/public/?id=3514> (просмотрено 02.02.2017)

¹⁹⁰ Human development reports [Электронный ресурс], режим доступа: <http://gtmarket.ru/ratings/education-index/education-index-info> (просмотрено 11.01.2018)

¹⁹¹ Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы от 15 апреля 2014 г. [Электронный ресурс], режим доступа: http://bolplotds.ucoz.net/FEDERAL/gos_programma_razvitiya_obrazovaniya.pdf (просмотрено 25.08.2017) - С.11

непродуманность ряда ключевых реформаторских шагов, и слабый контроль за проводимыми изменениями.

Первой масштабной реформой в высшей школе стало движение по присоединению к Болонскому процессу. Став страной-участницей в 2003 г., Россия взяла на себя обязательство привести в соответствие со стандартами и положениями Болонской системы структуру высшего образования до 2010 г.¹⁹². Таким образом, уже в сентябре 2009 г. был сделан второй серьезный шаг в данном направлении: Россия официально перешла на двухуровневую систему¹⁹³, подразумевающую разделение высшего образования на две ступени – бакалавриат (4 года обучения) и магистратуру (2 года обучения).

В каждой стране образовательная политика имеет национальную специфику и определяется традициями и опытом передовых образовательных учреждений, представляющих уникальные научные и образовательные школы. Изучая опыт других стран, практически невозможно выделить преимущества какой-то определенной модели в силу того, что все страны находятся в специфических условиях своего экономического и социокультурного развития¹⁹⁴, однако процесс создания общего образовательного пространства стал уникальной возможностью привести образовательные системы разных стран к общему знаменателю.

В России переход на новую систему, как и любое крупное преобразование, вызвал множество дискуссий. С одной стороны, реформа была воспринята как объективная необходимость, путь вхождения российской системы образования в единое образовательное пространство¹⁹⁵, с другой - как изменения, не согласующиеся с существующими реалиями.

¹⁹² The official Bologna Process website [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.ehea.info/> (просмотрено 06.10.2017)

¹⁹³ Двухуровневая система образования, правовые аспекты [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.moluch.ru/archive/35/4032/> (просмотрено 06.10.2017)

¹⁹⁴ Власова О.Ю. Модели образовательной политики современных европейских государств: сравнительный анализ: диссертация... кандидата политических наук/ О.Ю. Власова - Москва, 2013. - С. 127

¹⁹⁵ Эрих Н.А. Перспективы развития российского образования в контексте Болонского процесса/ Н.А. Эрих// Гуманитарные науки и образование - 2013 - №1. - С. 91-96

Представляется, что переход на новую модель высшего образования сказался на российской системе образования негативно, а результаты, представляемые сторонниками реформы¹⁹⁶ в качестве положительных, были достигнуты лишь частично. Обратимся к анализу некоторых из них.

Во-первых, утверждалось, что присоединение к Болонской системе создаст для учащихся дополнительные возможности при выборе своей будущей профессии, сделать перерыв между прохождением первой и второй ступеней образования и сделать осознанные выводы о целесообразности выбора той или иной программы обучения, убедиться, что приобретенных знаний, навыков и умений на уровне бакалавриата достаточно для самореализации. Считается, что решившие продолжить обучение в магистратуре более серьезно относятся к образовательному процессу, чем люди, которые приходят в высшее учебное заведение со школьной скамьи¹⁹⁷. Однако многие преподаватели жалуются, что это негативно сказалось на качестве обучения, поскольку во многих случаях пятилетняя программа специалитета была просто сокращена, чтобы поместиться в сроки бакалавриата¹⁹⁸, либо, наоборот, переписана под две ступени¹⁹⁹, часть исследователей указывают на снижение качества высшего образования в целом в России по причине сокращения срока обучения для большинства студентов (многие завершают обучение бакалавриатом) до 4х лет²⁰⁰.

Во-вторых, в качестве позитивного результата утверждалась возможность конвертирования дипломов, их признание в зарубежных странах, что должно повысить шансы выпускников на трудоустройство за

¹⁹⁶ См., например, Трайнев В.А. Повышение качества высшего образования и Болонский процесс. Обобщение отечественной и зарубежной практики/В.А. Трайнев, С.С. Мкртчян, А.Я. Савельев - М.: Дашков и К, 2010. - 310 с.; Реморенко И.М. Россия в полной мере перейдет на трехступенчатую систему высшего образования [Электронный ресурс], режим доступа: <http://mon.gov.ru/obr/sait/isp/> (просмотрено 26.08.2017); Еленский А.В Экспресс-форум/ А.В. Еленский// Аккредитация в образовании - 2008. - С. 98-99

¹⁹⁷ Кугай А.И. Болонский процесс и национальная традиция: достоинства и издержки/ А.И. Кугай, Е.М. Прошина// Управленческое консультирование - 2011 - №2. - С. 194-201

¹⁹⁸ Лебедев Г.В. Некоторые проблемы высшего образования и опыт преподавания специальных дисциплин на геологическом факультете/ Г.В. Лебедев// Современные проблемы науки и образования - 2012 - №6. - 612 с.

¹⁹⁹ Сажин В.Б. Реформы высшей школы: результаты и последствия/В.Б. Сажин [и др.]// Успехи в химии и химической технологии. Том XXVI - 2012 - №9. - С.81-92

²⁰⁰ Михайлова Н.В. Высшее образование в России: проблемы и перспективы // Экономика и экономические науки - 2016 - №3

границей, на поступление в магистратуру. Однако на практике конвертируемость дипломов существует, по сути, лишь формально. Российским выпускникам приходится доказывать квалификацию и уровень полученных знаний, так как в каждой стране существует своя система образования и критерии ее оценки (к примеру, чтобы работать в Австрии нужно пройти полугодовые курсы, во Франции – сдать несколько тестов и экзамен, подтверждающий знание языка, в Германии – доучиться несколько лет²⁰¹). Кроме того, решение о приеме на работу принимается работодателем, для которого чаще всего, помимо диплома, важны другие данные кандидата – место жительства, знание языка, рабочая виза и т.д.

В-третьих, на момент принятия решения о присоединении к Болонскому процессу Россия придерживалась позитивного внешнеполитического вектора во взаимоотношениях с западными странами. Однако в условиях сложившегося кризиса политических и экономических отношений с Европой подобные перспективы не оправдались. Согласно статистическим данным, резкого притока европейских студентов в Россию не произошло, хотя для некоторых стран (в первую очередь, стран СНГ) российское образование стало более привлекательным и суммарное количество иностранных студентов в целом увеличилось (см. данные таблицы 1).

Таблица 1
Китай и первые 10 стран СНГ
по количеству обучающихся студентов в России
в 2009/2010, 2011/2012 и в 2016/2017 академических годах.

Страны	Число обучающихся в 2009/2010	Число обучающихся в 2011/2012	Число обучающихся в 2016/2017 году, человек ²⁰³	Изменения за 2011/2012 - 2016/2017 годы, человек
--------	-------------------------------	-------------------------------	--	--

²⁰¹ Шмарина А. Болонская система в действии: нужен ли российский диплом за рубежом. [Электронный ресурс], режим доступа: <http://lf.rbc.ru/recommendation/finance/2013/09/27/231015.shtml> (просмотрено: 20.01.2016)

	году, человек ¹⁹⁴	году, человек ²⁰²		
1. Казахстан	14294	34359	59295	+24936
2. Белоруссия	3837	28753	18804	-9949
3. Узбекистан	3289	11278	16162	+4884
4. Туркмения	3783	10879	16332	+5453
5. Украина	4067	9737	21817	+12080
6. Азербайджан	3345	9290	14083	+4793
7. Таджикистан	2657	6781	10825	+4044
8. Молдова	1753	5630	5834	+204
9. Армения	1901	3888	4446	+558
10. Киргизия	1516	3689	4430	+741
Всего	40442	124284	172028	+47744
КНР	17081	15456	9785	-5671
Всего	57523	139740	181813	+42073

Для стран Европы рост оказался менее существенным: согласно данным ЮНЕСКО²⁰⁴, в 2013 году для обучения в России из Европы приехало чуть менее 1,5 тысяч человек. В 2016²⁰⁵ году количество европейцев, приехавших обучаться в Россию, составило около 2,1, из которых почти половина – из Латвии и Эстонии. Таким образом, за три года количество приехавших для обучения в Россию из Европы выросло примерно на 600 человек.

В-четвертых, в связи с тем, что степень бакалавра во многих странах Европы считается достаточной для успешного трудоустройства в крупных компаниях, для части российских студентов период получения высшего образования снизился до 4 лет. Для государства это может означать

²⁰³ Unesco Institute for Statistics - Global flow of tertiary-level students URL: <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-student-flow-viz.aspx> (просмотрено 26.11.2017)

²⁰² Арефьев А.Л., Шереги Ф.Э. Иностранные студенты в российских вузах. Центр социологических исследований Минобрнауки РФ - Москва - 2014. - С. 43

²⁰⁴ Unesco Institute for Statistics - Global flow of tertiary-level students URL: <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-student-flow-viz.aspx> (просмотрено 26.11.2017)

²⁰⁵ Unesco Institute for Statistics - Global flow of tertiary-level students URL: <http://uis.unesco.org/en/uis-student-flow> (просмотрено 26.11.2017)

сокращение расходов на финансирование бюджетных мест. По старой системе «к 4-5 курсу многие студенты уже работали, а значит, их квалификация считалась достаточной, чтобы начинать свой профессиональный путь, а рынок труда готов принять практически всех вне зависимости от уровня образования»²⁰⁶. Практика демонстрирует, что для самих выпускников диплом бакалавра может быть недостаточен для успешного трудоустройства. Согласно исследованию, проведенному одним из крупнейших интернет-порталов по трудоустройству SuperJob, только 43% из опрошенных работодателей в России рассматривают кандидатов, имеющих степень бакалавра, наравне с претендентами с полным высшим образованием и квалификацией специалиста. 35% работодателей приравнивает диплом бакалавра к неполному высшему, а 8% к среднему специальному образованию, остальные затруднились с ответом²⁰⁷.

Таким образом, приходится констатировать, что ожидания от присоединения к Болонской системе оказались и завышенными, и не берущими в расчет национальную специфику сложившейся в России системы образования, установок и стереотипов граждан об образовании, а также потребности и приоритеты работодателей. Противники данной реформы на протяжении всего времени высказывали и продолжают давать негативные прогнозы о перспективах развития принципов Болонской системы в России. Наибольшая критика направлена на следующие направления реформы.

Во-первых, противники включения в Болонский процесс высказывали опасение о том, что введение бакалавриата при отмене специалитета приведет к очевидному профессиональному несоответствию квалификации выпускников требованиям работодателей и как следствие нарушению «права

²⁰⁶ Покровский Н.Е. Побочный продукт глобализации: университеты перед лицом радикальных изменений/ Н.Е. Покровский// Общественные науки и современность. - 2005 - №4. - С. 148-154

²⁰⁷ 43% работодателей бакалавров от магистров не отличает - Исследовательский центр портала SuperJob [Электронный ресурс], режим доступа: http://www.superjob.ru/community/otdel_kadrov/39958/ (просмотрено 03.12.2017)

работодателей на подготовленных профессиональных работников»²⁰⁸. Вместе с тем эти опасения оправдались лишь частично на первых этапах введения данной системы. В целом же работодатели лишены негативных установок в отношении выпускников со степенью бакалавра, хотя для дальнейшего продвижения по карьерной лестнице выпускнику нередко требуется диплом магистра.

Во-вторых, противники Болонского процесса настаивают на том, что новая система увеличивает срок обучения (с 5 до 6 лет) и, как следствие, расходы государственного бюджета²⁰⁹. Кроме того, по ряду специальностей (инженеры, медики и пр.) переход на двухуровневую систему нецелесообразен в связи с наличием уже сложившейся и зарекомендовавшей себя с наилучшей стороны модели профессиональной подготовки, нуждающейся лишь в незначительных улучшениях.

В-третьих, критике подвергается сама идея перестроения, подмены отечественного образования зарубежной моделью, которые являются совершенно разными по своей структуре. При двухступенчатой системе образования три или четыре года студент обучается по упрощенной программе и получает диплом бакалавра. Затем желающие могут пройти дополнительный курс обучения (1 - 2 года) и получить диплом магистра. В России, как известно, была принята система пятилетнего обучения, где последний год был посвящен научному исследованию или инженерно-технической разработке, после чего следовала защита дипломного проекта. Таков был профиль подготовки специалиста. Отечественные четыре курса и диплом вовсе не являются двумя разделенными ступенями. Они – неразрывно связанные части единого процесса.²¹⁰ В настоящий момент в России до сих пор отсутствует единое понимание механизмов реализации

²⁰⁸ Гребнев Л. Болонский процесс в России: проверка на доверие?// Л. Гребнев// Высшее образование в России. - 2007 - №1. - С. 44-50

²⁰⁹ Григорьева Н.С. Возможности и ограничения Болонского процесса: Российская система высшего образования между традицией и современностью/ Н.С. Григорьева// Государственное управление. Электронный вестник - 2005 - №5. - С. 2-5

²¹⁰ Кара-Мурза С. Минобр готовит катастрофу // Росбалт. 2004. [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.rosbalt.ru/main/2004/12/11/188816.html> (просмотрено 15.09.2016)

болонских принципов в отечественной системе образования с сохранением ее специфики²¹¹, в результате замена одной системы на другую привела к частичной потере сильной стороны российского образования – научной составляющей.

В-четвертых, европейское образовательное пространство – результат продуманной интеграционной политики европейских стран, который имеет не только коммерческие цели и повышение авторитета системы образования, но и внешнеполитические ориентиры, направленные исключительно на реализацию интересов Европы. В этом плане можно поддержать представителей российских вузов, настойчиво защищающих отечественную систему образования от полной европеизации²¹².

В-пятых, серьезным аргументом противников, с которым соглашаются даже многие сторонники Болонского процесса, является усугубление проблемы «утечки мозгов». Двухступенчатая система образования создает благоприятные возможности для повышения уровня мобильности выпускников, единообразие стандартов содействует включению в конкуренцию за выпускников зарубежных компаний, мотивирующих наиболее успешных выпускников уезжать из страны. Данная проблема типична не только для России, большое количество выпускников уезжает из стран ЕС работать в США. Например, в 1997 г. более 83 тыс. ученых и инженеров из Европейского сообщества работали в США по сравнению с 77 тысячами в 1993 г. Половина европейских студентов, защитивших диссертации в США между 1988 и 1995 гг., а это более 4 тыс. чел., решили остаться там работать²¹³.

Для Европы создание единого образовательного пространства стало своего рода решением проблемы «утечки мозгов» и позволило

²¹¹ Степанов В.И. Проблемы формирования европейского пространства высшего образования в рамках Болонского процесса // Вестник ТГПУ - 2016 - №4 С.131-139

²¹² Алтынбасов, Б. О. Европейское образовательное пространство и национальные образовательные законодательства стран СНГ / Б. О. Алтынбасов // Интеграционное право: опыт Европы для постсоветского пространства : материалы междунар. науч.-практ. конф., 23 дек. 2011 г.-М. : РосНОУ, 2011. - С. 14-21

²¹³ Там же.

конкурировать с США на международном рынке образовательных услуг²¹⁴. Европа, бывшая на протяжении нескольких веков общемировым центром образования, в конце XX века значительно отстала от США по объемам образовательных услуг²¹⁵, и создание единого европейского образовательного пространства было также призвано повысить привлекательность западноевропейской системы высшего образования для иностранных студентов²¹⁶. Таким образом, студенты, уезжая учиться из одной страны Европы в другую, все же находятся в едином образовательном пространстве, осуществляется взаимообмен учащимися, поэтому в рамках такого пространства «утечка своих мозгов» компенсируется приехавшими иностранными студентами. Россия как страна, не являющаяся частью Евросоюза, не имеющая безвизового режима со странами ЕС, а также не обладающая такими тесными университетскими связями с государствами Европы, оказалась в иных условиях. Российское высшее образование не стало привлекательней для европейцев, в то время как для российских граждан возможность уехать учиться в Европу представляется престижной и привлекательной.

Дополнительным аргументом критического отношения к последствиям присоединения РФ к Болонской системе и оценке международных механизмов образовательной госполитики как неэффективных, разделяемого автором диссертационного исследования, являются результаты интервью и анкетирования, проведенные автором в 2015-2017 гг. с представителями некоторых российских вузов. Целевую аудиторию составили преподаватели крупных российских университетов, входящих в топ-50 (МГУ имени М.В. Ломоносова, Национальный исследовательский технологический университет «МИСиС», Российский государственный аграрный университет

²¹⁴ Tate P. Graduate Education and American Competitiveness// 38 CGS Communicator - June 2005, P.43

²¹⁵ Laurel S. Terry The Bologna Process and its Implications for U.S. Legal Education Journal of Legal Education, Volume 57, Number 2, June 2007. - p.241 Laurel S. Terry The Bologna Process and its Implications for U.S.// Legal Education Journal of Legal Education, Volume 57, Number 2 (June 2007) - P. 241

²¹⁶ Добренкова Е.В. Российское образование и Болонский процесс/ Е.В. Добренкова// Социология власти - 2005 - №6. - С. 96-112

– МСХА имени К.А.Тимирязева) с опытом работы более 5 лет. В общей сложности в опросах и интервью приняли участие 70 профессоров, доцентов, ассистентов и старших преподавателей. Так, при ответе на вопрос о создании дополнительных возможностей для учащихся при выборе профессии вследствие присоединения России к Болонской системе 68 % респондентов ответили отрицательно; 91% опрошенных не считает степень бакалавра достаточной для успешного построения карьеры в России по сравнению со степенью специалиста; 83% уверены, что выпускник, завершивший курсы бакалавриата и магистратуры обладает на выходе менее полными знаниями, чем выпускник аналогичного профиля при старой системе специалитета; 62% не считают оправданным и целесообразным увеличение полного цикла обучения (бакалавриат + магистратура) до 6 лет по сравнению с 5-летним циклом старой системы специалитета; лишь 23 % респондентов нейтрально оценивает переход на систему бакалавриат + магистратура против 77 % противников подобного перехода.

В целом представляется, что для полноценного развития России необходимо остановить копирование западных образцов во многих социальных сферах²¹⁷, направляя ресурсы на развитие успешных, зарекомендовавших себя национальных образовательных стандартов и моделей обучения. Экспертное сообщество в этой связи обращает внимание на угрозы разрушения сложившейся национальной системы образования, утраты ей ориентиров, позволяющих вести подготовку высококвалифицированных специалистов для различных сфер с учетом национальной специфики каждой из них²¹⁸.

Таким образом, действие международных механизмов российской образовательной политики, в первую очередь, нацелено на приведение

²¹⁷ Андрюшина Е.В. «Государственная политика РФ в области образования»/ Е.В. Андрюшина, Н.О. Луценко// Власть №8, 2014. - С. 77-81

²¹⁸ См., например, Сенашенко В.С. Участие России в Болонском процессе [Электронный ресурс], режим доступа: [http://www.phys.msu.ru/rus/about/sovphys/ISSUES-2004/4\(40\)-2004/bolon/](http://www.phys.msu.ru/rus/about/sovphys/ISSUES-2004/4(40)-2004/bolon/) (просмотрено 22.11.2017); Айзенштадт А.М. Экспресс-форум/ А.М. Айзенштадт [и др.]// Аккредитация в образовании - 2008. - С. 98-99; Вахитов Р. Болонский процесс в России [Электронный ресурс], режим доступа: http://www.strana-oz.ru/2013/4/bolonskiy-process-v-rossii#_ftnref1 (просмотрено 22.11.2017)

российской образовательной системы к европейским стандартам во многом в ущерб качеству российского образования. Если обратиться к классификации Р. Дейла, можно увидеть, что в рамках Болонского соглашения для России действуют механизмы заимствования и стандартизации, а в рамках взаимодействия с другими странами по созданию сетевых университетов (СНГ, БРИКС) - механизмы согласования и взаимозависимости.

На фоне столь серьезных и длительных качественных трансформаций российской системы образования было проведено еще несколько внутренних реформ, коренным образом изменивших работу всей высшей школы. Рассмотрение внутренних образовательных реформ во взаимосвязи друг с другом и с внешнеполитическими решениями позволит охарактеризовать механизмы *преемственности* образовательной политики и поддержания образовательной системы.

Так, одной из наиболее резонансных реформ последних полутора десятилетий стала проверка вузов на эффективность, вызванная переизбытком образовательных услуг в 2000-е гг. и низким качеством основных показателей работы вузов (система управления вузом, уровень подготовки абитуриентов и организация их отбора, содержание образовательных программ, квалификация и мотивация деятельности профессорско-преподавательского состава, организация учебного процесса, технологии обучения, материально-техническое обеспечение образовательного процесса, воспитательная работа, учет потребностей рынка труда в выпускаемых специалистах и организация связей с работодателями, организация контроля образовательного процесса и его результатов²¹⁹). Согласно статистике, количество выпускников школ в России в последние годы существенно снизилось в связи с резким падением рождаемости в период с 1992 по 1995 гг., а затем в кризисные 1998-1999 гг., в то время как количество бюджетных мест в высших учебных заведениях оставалось на

²¹⁹ Захаров Ю.А. Пути повышения качества высшего образования/ Ю.А. Захаров, В.А. Москинов// Университетское управление - 2005 - №1. - С. 100-103

прежнем уровне²²⁰. Одновременно со спадом абитуриентов произошел рост количества государственных и негосударственных высших учебных заведений (например, в 2003 г. в России было 633 государственных и 578 негосударственных вузов, в 2009 г. уже 689 и 675 соответственно²²¹), в результате которого предложение мест в вузах большинства регионов превысило количество выпускников школ. На экстренном собрании ректоров, в котором приняли участие около 20 глав университетов²²², было принято решение о проверке вузов на эффективность. По рекомендации, направленной после совещания министру образования Д.В. Ливанову, Министерством образования и науки была инициирована проверка вузов на эффективность.

Основные критерии для определения несоответствия вузов нормативам были разработаны впоследствии Минобрнауки России совместно с экспертами из НИУ ВШЭ. Задача данной реформы заключалась в стремлении поддержать высокий уровень качества российской образовательной системы, а не в закрытии вузов или сокращении мест для студентов. Однако при проведении проверки вузов на эффективность и при разработке критериев не были учтены некоторые особенности среды функционирования и развития учебных заведений.

Прежде всего, учебным заведениям был дан небольшой период для адаптации к новым условиям. Так, переход на новую систему «бакалавриат-магистратура» требовал содержательной переработки всех учебных программ, их проверки и корректировки в учебном процессе. Это обстоятельство сделало многие вузы уязвимыми и неготовыми к процессу «очищения» высшего образования от фиктивных программ, запущенному министерством. Как уже было отмечено, в 2009 г. Россия официально перешла на двухступенчатую систему высшего образования, а уже в 2012 г.

²²⁰ Ответы декана факультета прикладной математики и физики МАИ на вопросы [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.mai.ru/unit/fpmf/faq/> (просмотрено 13.09.2016)

²²¹ Статистика изменения количества вузов [Электронный ресурс], режим доступа: http://www.moeobrazovanie.ru/dinamika_vuz.html (просмотрено 13.09.2016)

²²² Сайт Минобрнауки РФ минобрнауки.рф/пресс-центр/2485/печатать (просмотрено 31.01.2017)

началась проверка вузов на эффективность. Это означает, что к моменту проведения проверки еще ни один выпуск бакалавров не состоялся, программы не были опробованы на практике, а вся деятельность факультетов, переходящих на новую систему, в первую очередь, была нацелена на плановое, структурное и содержательное перестроение занятий, чтобы приспособиться к новым срокам обучения (4 года для бакалавров и 2 для магистров). Необходимость направить основные усилия на адаптацию к новым условиям привела к усложнению процедур международного сотрудничества (также являющихся одним из критериев оценки), поскольку такой переход подразумевает изменения в документации.

Второе важное обстоятельство, по своим временным рамкам частично совпавшее с периодом проверок и оказавшее серьезное влияние на деятельность вузов в последние несколько лет, - законодательное закрепление системы нормативно-подушевого финансирования вузов, согласно которой учебные заведения получают средства, исходя из количества принятых абитуриентов. Минобрнауки России занималось разработкой новой системы финансирования федеральных учреждений высшего профессионального образования в течение нескольких лет. В 2010 г. началась разработка системы индивидуальных нормативных затрат на оказание государственных образовательных услуг (были рассчитаны первоначальные индивидуальные нормативы по каждому бюджетному учреждению без учета уровня и структуры затрат других учреждений). В 2011 г. был утвержден порядок определения индивидуальных нормативных затрат приказом Минобрнауки России от 27 июня 2011 г. № 2070 и произведен расчет на этой основе субсидий на выполнение государственного задания на 2012 г. В 2012 г. был разработан порядок определения нормативных затрат по специальностям (направлениям) подготовки и было осуществлено первое его применение при расчете субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания

в отношении контингента обучающихся, принятых в 2012 г. в подведомственные вузы на первый курс обучения.

В 2013 г. продолжалось внедрение единых нормативных затрат в системе высшего образования Минобрнауки России (расчет субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на основе единых нормативных затрат в отношении первого и второго курсов обучения), а также разработка единой для всех федеральных вузов методики установления нормативных затрат по направлениям подготовки (специальностям)²²³. В июне 2013 г. премьер-министром Д.А. Медведевым был подписан Указ «О мерах по осуществлению перехода к нормативно-подушевому финансированию имеющих государственную аккредитацию программ высшего профессионального образования». В результате прямая зависимость бюджетов вузов от количества обучающихся студентов привела к усилению борьбы за абитуриентов в ущерб качественным показателям.

В ряде учебных заведений были выявлены случаи приема «мертвых душ» - студентов, которые не учились, но числились, на обучение которых государством выделялись значительные средства²²⁴. Целью перехода на нормативно-подушевое финансирование виделось выделение средств на обучение талантливых студентов, способных в дальнейшем воспользоваться полученными знаниями и принести пользу государству. Стремление вузов набрать большее количество студентов ради получения дополнительных средств привело к обратному результату, когда часть бюджетных средств тратилась на малоперспективных студентов.

В погоне вузов за финансированием произошло снижение планки проходных баллов. Данный вывод сделан на основе анализа статистики проверок качества приема в вузы по годам, подготовленных РИА «Новости»

²²³ Нормативно-подушевое финансирование в сфере ВПО [Электронный ресурс], режим доступа: <http://bujet.ru/article/227361.php> (просмотрено 11.09.2016)

²²⁴ Шумакова В. Подушевое финансирование охватит все школы после 2012 года. // [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.infox.ru/science> (просмотрено: 13.01.2017)

совместно с ВШЭ по заказу Общественной палаты РФ²²⁵. В отчетах указан балл самого слабого из зачисленных по результатам ЕГЭ в каждом конкретном вузе по годам. Этот показатель был выбран, чтобы продемонстрировать, насколько был снижен порог для абитуриентов после 2010 г., когда стало известно о начале разработки системы индивидуальных нормативных затрат на оказание государственных образовательных услуг с целью последующего введения нормативно-подушевого финансирования вузов. Для сравнения были взяты данные 2010 г.²²⁶ (в котором проходные баллы устанавливались вузами в расчете на старую систему финансирования) и данные 2012 г.²²⁷ (о скором введении новой системы уже было известно), чтобы продемонстрировать уровень проходных баллов для абитуриентов, установленный до начала проверок вузов на эффективность. Поскольку в отчетах ВШЭ разных лет представлены баллы о разном количестве вузов, были взяты первые 300 вузов из списка по каждому году. В среднем минимальный балл, по которому зачисляли абитуриентов в 2010 г., по первым 300 государственным вузам страны из списка составлял 54,8 баллов, а в 2012 году только 42,5 балла.

Проведение проверки вузов на эффективность одновременно с адаптацией вузов к новой системе финансирования поставили учебные заведения в уязвимое положение. С одной стороны, это позволило закрыть наиболее слабые вузы, частично пресечь повсеместное серьезное снижение среднего уровня подготовленности абитуриентов. С другой стороны, в ряде случаев не были приняты во внимание специфические особенности некоторых отдельных учебных заведений, незаслуженно попавших в список неэффективных²²⁸.

²²⁵ Добрякова М.С. Прием в российские государственные вузы в 2010 г.: увидеть, чтобы задуматься/ М.С. Добрякова, Г.В. Андрушак// Вопросы образования - 2010 - №4. - С. 101-122

²²⁶ Рейтинг качества приема в российские вузы 2010 [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.hse.ru/org/hse/ex/1> (просмотрено 05.02.2016)

²²⁷ Мониторинг качества приема в вузы 2012 [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.hse.ru/ege/rating/2012/44361765/gos/> (просмотрено 05.02.2016)

²²⁸ См.: Мониторинг эффективности вузов подвергся критике со стороны депутатов Госдумы [Электронный ресурс], режим доступа: <http://fulledu.ru/vuzi/news/monitoring-effektivnosti-vuzov-podvergsya-kritike-so->

Проведенный анализ значительных преобразований в сфере российского высшего образования демонстрирует, что предпринятые реформы, имея своей целью копирование европейской модели образования, проводились весьма непоследовательно, без учета позиции вузов и профессионального сообщества в целом, их ресурсных возможностей для осуществления стремительного перехода на стандарты, которые по многим параметрам противоречат сложившейся национальной образовательной модели. В процесс реализации запланированных преобразований позиция вузов также осталась на периферии, более того, они стали объектами репрессивного воздействия государства за несвоевременное исполнение возложенных на них обязательств по переходу на новые образовательные программы. Немаловажным является и тот факт, что государство оказывало незначительную поддержку вузам в преодолении объективно возникающих сложностей перехода, ограничиваясь разработкой стратегического курса и ключевых направлений деятельности. В итоге отсутствие действенных каналов обратной связи государства и основных участников данного процесса, привело к серьезным отклонениям в реализации реформ, к искажению в том числе и самих принципов новой образовательной модели. На передовые позиции в принятии ключевых решений выдвинулись административные структуры и статусные персоны, единолично определяющие образовательную политику, но перекладывающие ответственность за ее реализацию на стэйкхолдеров, не получающих доступа к ее формированию.

§2. Основные проблемы и направления повышения эффективности механизмов формирования и реализации российской государственной образовательной политики

Определение и применение мер корректировки механизмов формирования и имплементации государственной образовательной политики, направленных на повышение ее эффективности, является приоритетной задачей для управленческих структур современного российского государства. Противоречия осуществления российской образовательной политики последних лет привели к усугублению таких негативных последствий реформирования, как «утечка мозгов», снижение качества подготовки и недостаточная конкурентоспособность российского образования, отсутствие единой государственной стратегии в сфере образования.

Среди выявленных последствий усугубление проблемы «утечки мозгов» имеет особую остроту и требует пристального исследования. Так, согласно статистическим данным, в 1994-1995 гг. за границей обучалось около 13 тыс. российских студентов, в 2005 г. их численность возросла до 30 тыс.²²⁹ Однако наиболее впечатляющие результаты были получены в 2013 г. и в последующие годы, когда состоялся первый массовый выпуск бакалавров в России, часть из которых уехала за границу для получения степени магистра. По данным ЮНЕСКО²³⁰, в 2013 г. количество российских студентов, обучающихся за границей, составило 50642 чел. Из них чуть более 5 тысяч приходится на США, а более 31 тысячи человек уехали обучаться в страны Европы (см. Табл. 2).

²²⁹ Мустафина Г.Р. «Утечка мозгов» или влияние кризиса идей на современную экономику России/ Г.Р. Мустафина// Проблемы современной экономики (Новосибирск) - 2013 - №13 - 194 с.

²³⁰ Unesco Institute for Statistics - Global flow of tertiary-level students [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-student-flow-viz.aspx> (просмотрено 08.01.2018)

Таблица 2.
Первые 20 стран Европы
по количеству обучающихся студентов из России
в 2013 году

Страна	Кол-во студентов
Германия	9480
Франция	3643
Великобритания	3604
Чехия	3455
Финляндия	2206
Италия	2103
Австрия	939
Испания	733
Норвегия	634
Швейцария	594
Польша	585
Нидерланды	556
Греция	465
Швеция	420
Латвия	387
Бельгия	273
Болгария	269
Литва	236
Венгрия	199
Дания	187

По данным социологического опроса, проведенного через сеть интернет, 40 % российских студентов планируют работать за границей, еще 20% после окончания вуза планируют продолжить там свое обучение, и лишь 18% изъявляют желание вернуться в Россию²³¹. Проблему усугубляет еще и тот факт, что уезжают учиться за границу или остаются там работать после обучения, прежде всего, способные молодые люди, что серьезным образом

²³¹ Белов Ф. Д. Международная интеллектуальная миграция: особенности, роль и значение на современном этапе // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: экономика. - 2010. - № 2. - С. 43-51.

сказывается на отечественном рынке труда и экономическом развитии страны в целом²³².

Статистические данные по следующему после 2013-го года периоду нельзя анализировать и интерпретировать без учета некоторых дополнительных экономических и политических факторов. Украинский кризис существенно отразился на экономическом и политическом положении России в мире, что выражено в резком удешевлении российской валюты, экономических санкциях, ухудшении отношений России со странами Запада, следовательно, в серьезном изменении имиджа России с позитивного на негативный. В результате обучение за границей для российских студентов подорожало за несколько лет практически вдвое. Одновременно с этим стоимость обучения в РФ для европейцев вдвое снизилась. На основании этих фактов можно было прогнозировать уменьшение оттока российских студентов за рубеж и увеличение европейцев в российских вузах.

Однако на практике результаты оказались совершенно противоположными. Так, согласно данным Статистического института ЮНЕСКО²³³ за 2016 год, количество российских студентов, обучающихся за границей, несмотря на кризис возросло, составив уже 56328 студентов. Из них 5203 человека уехали в США, а среди первых 20 стран Европы по количеству обучающихся из России оказались следующие:

Таблица 3.
Первые 20 стран Европы
по количеству обучающихся студентов из России
в 2013 и 2016 годах - сравнение

№	Страна	2013 г.	Страна	2016 г.	Изменения
1	Германия	9480	Германия	9953	+473
2	Франция	3643	Чехия	5305	+1850

²³² Чубарова Т.Б. Развитие науки в контексте Болонского процесса: проблемы и перспективы для России/ Т.Б. Чубарова// Государственное управление. Электронный вестник - 2005 - №5. - С. 2

²³³ Unesco Institute for Statistics - Global flow of tertiary-level students [Электронный ресурс], режим доступа: <http://uis.unesco.org/en/uis-student-flow> (просмотрено 26.11.2017)

3	Великобритания	3604	Великобритания	3933	+329
4	Чехия	3455	Франция	3599	-44
5	Финляндия	2206	Финляндия	2799	+593
6	Италия	2103	Италия	2178	+75
7	Австрия	939	Австрия	1128	+189
8	Испания	733	Швейцария	1011	+278
9	Норвегия	634	Нидерланды	794	+238
10	Швейцария	594	Польша	754	+169
11	Польша	585	Испания	733	0
12	Нидерланды	556	Норвегия	550	-84
13	Греция	465	Латвия	509	+122
14	Швеция	420	Швеция	364	-56
15	Латвия	387	Болгария	288	+19
16	Бельгия	273	Эстония	230	+62
17	Болгария	269	Бельгия	213	-60
18	Литва	236	Дания	195	+8
19	Венгрия	199	Литва	182	-54
20	Дания	187	Венгрия	135	-64

Таким образом, несмотря на политико-экономические трансформации в современном российском государстве и обществе тенденция роста уезжающих за границу студентов сохраняется. Что касается студентов, приезжающих в Россию из стран Европы, как уже было указано выше, в 2013 году их количество составило чуть менее 1,5 тысяч человек, при этом большую часть составили 658 студентов из Латвии и 388 из Эстонии (из остальных стран Европы приехало от 0 до 30 человек). В 2016 году в России обучалось около 2,1 тысячи студентов из Европы: Латвия – 622, Эстония – 412, Германия – 232, Греция – 165, Сербия – 127, Италия – 114, Франция –

94, Испания – 66, Польша – 57, Чехия – 52, Великобритания – 42, Финляндия – 38, и до 30 человек из других стран Европы.

Одной из главных причин академической эмиграции является стереотип о престижности европейского образования с возможностью дальнейшего трудоустройства в Европе, однако, представляется, что существуют еще несколько не менее значимых факторов, влияющих на выбор российскими студентами европейского образования, и своевременное принятие мер по их устранению поможет снизить остроту проблемы «утечки мозгов».

В системе высшего образования в качестве одной из тактических мер по повышению эффективности механизма реализации образовательной госполитики уже сейчас можно предложить пересмотр соотношения бюджетных и платных мест в магистратуре в российских вузах. Согласно актуальным данным, на сегодняшний день в России существует проблема дефицита мест на программах магистратуры, количество мест в магистратуре значительно меньше по сравнению с местами, предоставляемыми вузами по программе бакалавриата^{234,235}. Более того, существуют отдельные факультеты в государственных вузах, которые предоставляют по некоторым специальностям исключительно платные места, что является нарушением 43 статьи Конституции РФ²³⁶. Контрольные цифры приема с количеством платных и бесплатных мест для вузов утверждает Минобрнауки России, следовательно, регулирование данного вопроса находится полностью в компетенции министерства. Увеличение количества бесплатных мест – оперативная мера для удержания выпускников бакалавриата в России. На фоне глубокого экономического кризиса и с учетом значительного

²³⁴ Зачем поступать на магистратуру после бакалавриата в 2016-2017 году [Электронный ресурс] URL: <http://vuzinfo.ru/sovety/zachem-postupat-na-magistraturu-posle-bakalavriata-v-2016-2017-godu.html> (просмотрено 07.11.2017)

²³⁵ Магистратуру сделали платной в 50 вузах [Электронный ресурс] URL: <http://www.bfm.ru/news/146966> (просмотрено 07.11.2017)

²³⁶ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 No 6-ФКЗ, от 30.12.2008 No 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 04.08.2014. - No 31. - ст. 4398.

удорожания европейского образования из-за падения курса рубля к евро каждое дополнительное бюджетное место станет вдвое привлекательней.

В ближайшие годы государству необходимо быть готовым быстро отреагировать на увеличение количества уезжающих за границу граждан РФ, в особенности студентов. Главным инструментом для контроля ситуации является мониторинг изменений в статистике по данному вопросу. В случае выявления в качестве одного из мотивов отъезда за границу превышения спроса на магистерские программы над предложением в России необходимо законодательно способствовать увеличению количества предоставляемых вузами мест по программе магистратуры.

Следующим направлением повышения эффективности механизмов реализации образовательной госполитики является стимулирование контактов вузов с бизнесом. К сожалению, на сегодняшний день диплом о высшем образовании воспринимается многими гражданами как формальность²³⁷, необходимая для дальнейшего трудоустройства. Вместе с тем диплом не является залогом успешного трудоустройства, зачастую место работы мало соотносится с полученной специальностью в вузе²³⁸. Осознание высоких шансов трудоустроиться в России должно снизить поток эмиграции в Европу, где созданы более привлекательные социально-экономические условия для трудоустройства российских выпускников. Для достижения этих целей государство может активно привлекать ресурсы частных компаний, создавая для них законодательно выгодные условия, стимулируя взаимовыгодное сотрудничество между бизнесом и образовательными учреждениями. Компании могут не только делиться опытом ведения дел, но и выступать инвесторами, содействуя внедрению передовых технологий²³⁹,

²³⁷ Власова О.Ю. Модели образовательной политики современных европейских государств: сравнительный анализ: диссертация... кандидата политических наук/ О.Ю. Власова - Москва, 2013. - С. 109

²³⁸ Попков В.А. Теория и практика высшего профессионального образования. / В.А. Попков, А.В. Коржуев - М: Академический Проект, 2004. - 292 с.

²³⁹ Center for Technology in Learning. International experiences with technology in education: Final report. Washington, DC: Department of Education. - P. 3-4

развитию целей и стратегий учебных заведений²⁴⁰. В России уже сейчас немало примеров сотрудничества бизнеса с вузами, в особенности техническими, однако в основном оно происходит по собственной инициативе бизнеса или вузов и носит единичный характер. Согласно данным Института демографических исследований²⁴¹ примерный состав уезжающих за границу следующий: из 39% эмигрирующих, являющихся гражданами РФ, имеющими высшее образование, 9% являются высококвалифицированными инженерами и технологами, 8% - учеными, 5% - бизнесменами, 2% - юристами, оставшаяся часть приходится на другие сферы деятельности. Очевидно, что потери образовательной системы в перспективе приводят к общим экономическим потерям России. Совершенствование механизмов мониторинга объекта управления и законодательное регулирование условий предоставления образования являются теми направлениями, которые находятся в ведении административных структур, Министерства Образования и Науки в первую очередь.

Реализуемый в настоящее время приоритетный проект «Рабочие кадры для передовых технологий» направлен на лишь частичное налаживание коммуникации по направлению «образование - бизнес», так как касается системы среднего профессионального образования, а проект, непосредственно ориентированный на взаимодействие бизнеса и высшей школы «Вузы как центры пространства создания инноваций», представляется не в должной степени масштабным, так как предполагает реализацию «проектно-ориентированных программ магистратуры и магистратуры по технологическому предпринимательству, по управлению технологическими проектами совместно с предприятиями реального сектора экономики»²⁴², на

²⁴⁰ World Economic Forum Issues. [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.weforum.org/issues/education> (просмотрено 20.07.2017)

²⁴¹ 440 тысяч человек уехали из России за последние пять лет [Электронный ресурс], режим доступа: http://www.demographia.ru/articles_N/index.html?idR=44&idArt=1286 (просмотрено 09.01.2018)

²⁴² Официальный сайт Министерства образования и науки РФ [Электронный ресурс], режим доступа: <https://минобрнауки.рф/проекты/вузы-центры-инноваций> (просмотрено 02.01.2018)

создание не менее 100 университетских центров к 2020 г., обеспечивающих включение вузов в процесс социально-экономического развития России (на 2018 год таких центров 51).

Следующая рекомендательная мера по преодолению проблемы «утечки мозгов» носит долгосрочный характер и заключается в повышении престижа и уровня заработных плат в научной сфере. Решение данной задачи, прежде всего, нацелено на тех, кто планирует заниматься наукой и, закончив магистратуру в Европе, вряд ли захочет вернуться в Россию для обучения в аспирантуре и ведения научной деятельности. Эксперты, оценивая современное состояние российской образовательной системы, напоминают о научных потерях России в 1990-х гг. и указывают на то, что за годы после распада СССР только институты системы РАН и отраслевые институты лишились до 70% сотрудников²⁴³. При этом сокращение числа занятых в научно-исследовательской деятельности значительно превысило общее сокращение числа работников в других сферах народного хозяйства, ставшего результатом общего кризиса российской экономики. Ряд исследователей убеждены, что данная тенденция сохраняется и по сей день²⁴⁴.

Основная причина данной проблемы - недостаточные престиж и финансирование образования. Недостаток финансирования влечет за собой существенное ухудшение материального положения научно-технических работников. Этим во многом объясняется отсутствие интереса значительной части специалистов к исследовательской деятельности как основному источнику доходов. До последнего времени уровень зарплаты ученых и представителей профессорско-преподавательского состава высших учебных заведений оставался ниже, чем во многих отраслях народного хозяйства²⁴⁵.

²⁴³ Мамедов А.К. Утечка или циркуляция мозгов?/ А.К. Мамедов // Управление мегаполисом - 2010 -№4. - С. 31-34; Крылова И.А. Кризис российской науки в глобальном контексте/ И.А. Крылова// Гуманитарные науки: теория и методология 2009-№1. - С. 59-63

²⁴⁴ Шишов С.Е. Подготовка высококвалифицированных кадров в России и «Утечка мозгов»/ С.Е. Шишов// Вестник ФГОУ ВПО МГАУ - 2010 - №4. - С. 28-32

Во многих странах Европы уровень заработной платы научных сотрудников значительно превышает российский, по этой причине облегчение процедуры поступления в европейские учреждения, которое влечет за собой вступление в Болонский процесс, становится реальной угрозой задаче удержания отечественных ученых. Авторы, занимающие данную позицию, выделяют не только внешнюю, но и внутреннюю «утечку мозгов», когда многие ученые переходят в коммерческие компании, где их знания оплачиваются значительно лучше. Подкрепляет данный прогноз и то обстоятельство, что на сегодняшний момент в России существует проблема отсутствия реального спроса внутри страны на многие научные исследования, что ориентирует ученых, в первую очередь, на внешние рынки²⁴⁶.

Представляется, что российской государственной образовательной политике недостает гибкости и рационального прагматизма, присущего бизнес-структурам, ориентирующимся на экономическую эффективность. Результаты НИР оказываются невостребованными в силу отсутствия спроса и каналов взаимодействия с потенциальными клиентами. Сфере науки и образования необходимо участие управленцев и профессиональных маркетологов, способных создавать спрос и обеспечивать сбыт производимой на основании научных исследований продукции²⁴⁷. Повышение привлекательности научной сферы деятельности, привлечение в нее молодого поколения, создание конкурентоспособных условий работы во избежание оттока умов в Европу - одна из ключевых задач, стоящих перед государством. Пока же российская система образования готовит кадры для других стран за свой счет.

Справедливости ради следует отметить, что некоторые меры уже были приняты. Используя опыт Китая (эмигранты должны полностью возместить

²⁴⁶ Утечка мозгов из России может обостриться [Электронный ресурс], режим доступа: http://www.dg-yug.ru/a/2012/12/03/Utechka_mozgov_iz_Rossii (просмотрено 30.08.2016)

²⁴⁷ Луценко Н.О. «Утечка мозгов» Тенденции и меры по преодолению./ Н.О. Луценко// Власть - 2013 - №8. - С. 58-60

расходы на обучение в вузе), в 2014 г. российское правительство приняло в качестве эксперимента государственную программу «Глобальное образование», рассчитанную на 2014-2016 гг. и дающую возможность любому желающему бесплатно учиться в лучших зарубежных университетах (более двухсот вузов в 25 странах) при соблюдении двух условий - наличие у претендента степени бакалавра и обязанность после выпуска отработать в российской компании не менее 3 лет. При нарушении второго условия учащийся обязан выплатить штраф в трехкратном размере от той суммы, которая была потрачена на его обучение²⁴⁸.

Помимо программы «Глобального образования» государство каждый год инициирует конкурсные программы, победители которых получают гранты и стипендии на развитие своих идей, создаются технограды и технопарки, был построен научный центр Сколково, правительством были запущены программы по улучшению позиций российских университетов на международном уровне (программа «5-100-2020», запущенная в сентябре 2012, согласно которой к 2020 году не менее пяти российских вузов должны войти в первую сотню ведущих мировых университетов²⁴⁹).

Другими словами, более детальный учет актуальнейших условий и тенденций позволил бы повысить эффективность и механизмов формирования образовательной госполитики в рамках тактического планирования, что находится в ведении Минобрнауки. Отметим, однако, что нынешняя команда нового Министра образования и науки уже работает в данном направлении, выдвинув в качестве одного из приоритетов развитие экспортного потенциала российской образовательной системы и реализуемой одноименной программы с мая 2017 года по 2025 г. Общей целью направления является «повышение привлекательности и

²⁴⁸ Официальный сайт государственной программы [Электронный ресурс], режим доступа: <http://educationglobal.ru/> (просмотрено 04.02.2016)

²⁴⁹ Новостной портал mail.ru Власти РФ взялись за работу над имиджевыми ошибками [Электронный ресурс] Режим доступа: [Электронный ресурс], режим доступа: <http://news.mail.ru/politics/10109360/?frommail=1> свободный. (просмотрено 04.02.2016)

конкурентоспособности российских образовательных услуг»²⁵⁰, однако совокупность проводимых мероприятий направлена не на создание и закрепление мотивации российских студентов остаться в России, а на привлечение иностранных студентов в РФ.

Задача по удержанию студентов и молодых ученых напрямую связана с проблемой снижения качества, престижа и конкурентоспособности российского образования в целом. После введения нормативно-подушевого финансирования перед вузами встал вопрос о целесообразности и рациональности обучения каждого отдельного студента, поскольку от этого напрямую зависят его финансовые возможности. Многие университеты вынуждены находить для себя оптимальный баланс между количеством полученных средств и уровнем подготовки абитуриентов, чьи знания находят свое формальное выражение в результатах ЕГЭ. До введения ЕГЭ проведение вступительных испытаний полностью находилось в ведении вузов, каждый из которых предъявлял свои требования к уровню подготовки абитуриентов. Данное обстоятельство являлось труднопреодолимым барьером для выпускников школ многих регионов. Например, выпускники, закончившие школу с золотой медалью, не имели никаких гарантий успешного поступления в ведущие вузы страны, поскольку требования, предъявляемые на вступительных экзаменах, часто являлись выше школьных. Таким образом, несмотря на формальную последовательность и преемственность школьной и вузовской программ, в действительности целостность всей образовательной системы оказывалась нарушенной и разорванной, вузовская программа содержательно не являлась продолжением школьной.

Для поступления на факультет выбранного учебного заведения было необходимо готовиться дополнительно, пользуясь услугами подготовительных курсов и репетиторов, поскольку требования и формат

²⁵⁰ Официальный сайт Министерства образования и науки РФ [Электронный ресурс], режим доступа: <https://минобрнауки.рф/проекты/экспорт-российского-образования> (просмотрено 02.01.2018)

экзаменов в разных вузах существенно различались. Принятие ЕГЭ уравнило требования, а оценка результатов экзаменов и аттестация знаний перестали быть прерогативой высших учебных заведений. Однако неравенство шансов на поступление для выпускников школ из разных регионов по-прежнему сохраняется в связи с существенно отличающимся качеством получаемого образования в школах в разных российских регионах. ЕГЭ привело к формальному улучшению результатов без изменения качества системы образования. Многие педагоги характеризуют систему ЕГЭ как подмену образования «дрессировкой», сопровождаемой снижением общего уровня образованности учащихся и кардинальным образом поменявшую процесс перехода от уровня школьного образования к высшему. Тестовые задания не смогли стать объективным инструментом оценки знаний поступающих, поскольку возможности проявить свое логическое мышление и творческий подход в решении тестов на ЕГЭ у абитуриентов нет. Будучи обязательной и единой формой аттестации учащихся, такая система в итоге наносит серьезный ущерб элитному обучению и развитию талантов. Многие студенты - первокурсники, зачисленные по результатам ЕГЭ, на первой же сессии показывают неудовлетворительные результаты. Количество студентов сокращается, включаются механизмы бюджетного финансового регулирования и, как следствие, некоторые вузы даже вынуждены сокращать преподавательский состав²⁵¹.

В итоге принцип целостности образовательной системы оказался нарушенным, поскольку ЕГЭ не позволяет учитывать специфические требования каждого отдельного высшего учебного заведения - для оценки знаний обучающихся используются задания стандартизированной формы (контрольные измерительные материалы), выполнение которых позволяет установить уровень учебных достижений по освоению федерального компонента государственного образовательного стандарта среднего

²⁵¹ Петров В.В. Российская образовательная политика: базовые принципы управления развитием знаний. / В.В. Петров// Профессиональное образование в современном мире - 2012 - № 4 - С. 7

(полного) общего образования²⁵². Таким образом, введение системы стандартизированного оценивания знаний (ЕГЭ) не содействовало повышению качества образования и не создало молодому поколению возможности получения унифицированного качественного образования в различных российских регионах.

Представляется, что проблема повышения качества получаемых знаний в современных российских школах включает в себя две основные составляющие. Первая из них связана с существенно различающимися программами обучения. На уровне средней школы отсутствует единая концепция получаемого образования. Несмотря на формально похожие программы, на самом деле одинаковыми являются лишь названия предметов, в то время как содержание существенно разнится от школы к школе.

Вторая составляющая неравенства в получении образования - различие уровня квалификации учителей в разных школах, что приводит к неравенству в получаемых знаниях. В школах, как правило, работают учителя, получившие образование в том же регионе, соответственно, их педагогические навыки и возможности, квалификация неодинаковы.

В качестве мероприятий, направленных на решение задачи получения качественных знаний, можно предложить следующее. Во-первых, сместить акцент с унификации контроля над знаниями на саму систему получения знаний. Существующая на данный момент система оценки знаний, получаемых в школах, реализуется при помощи контрольных работ, срезов знаний и по окончании обучения - посредством ЕГЭ, является формальностью, создает лишь видимость унифицированности получаемого в разных регионах образования. Российской системе образования необходимо выравнивание качества знаний, а не их оценки²⁵³.

²⁵² Л.В. Караваева Единый государственный экзамен как современная форма оценки учебных достижений: дидактическая характеристика [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/edinyi-gosudarstvennyi-ekzamen-kak-sovremennaya-forma-otsenki-uchebnykh-dostizhenii-didactic> (просмотрено 21.09.2017)

²⁵³ Котенко В.В. «Современные тенденции реализации методов смешанного обучения в области иностранных языков»/ В.В. Котенко, Н.О. Луценко// Непрерывное педагогическое образование - 2014 - №11. - С. 42

Во-вторых, важным направлением является подготовка квалифицированных педагогических кадров, которая должна быть реализована как для действующих преподавателей, так и для молодых специалистов, проходящих обучение в педагогических университетах. В качестве эффективных технологий можно рассматривать развитие образовательной мобильности - активного обмена между университетами России. Кроме того, обеспечение возможности студентам и аспирантам педагогических вузов из регионов учиться и стажироваться, а действующим учителям - проходить переподготовку в ведущих учебных заведениях страны - один из кратчайших путей по преодолению кадрового профессионального голода на местах²⁵⁴.

Первый шаг в этом направлении уже был сделан, когда все школы страны были подключены к сети Интернет. Следующий необходимый этап - наполнение построенной инфраструктуры соответствующим содержанием. Для многих учителей в отдаленных российских регионах современные информационные технологии являются абсолютно новым инструментом, и для получения быстрых результатов государству необходимо принять меры по повышению компьютерной и информационной грамотности учителей. Помимо обеспечения образовательной мобильности, другой эффективной мерой может стать организация специализированных выездных тренингов, зарекомендовавших себя в коммерческой сфере, где эффективность является одним из ключевых принципов работы.

Следующим важным шагом для достижения эффективного использования информационных технологий является разработка рекомендованной детализированной программы по каждому отдельному предмету. На современном этапе Министерство образования и науки осуществляет выработку и утверждение программ по школьным

²⁵⁴ См. Розов Н.Х. Высшее образование России в глобализирующемся мире // Материалы II Международного научного конгресса «Глобалистика - 2011: пути к стратегической стабильности и проблема глобального управления», Москва, 18-22 мая 2011 г. / Под общей ред. И.И. Абылгазиева, И.В. Ильина. В 2-х тт. Том 1. - М.:МАКС-Пресс, 2011, с. 131.

дисциплинам. Такого рода программы включают в себя перечень целей и задач курса, предполагаемые результаты, которые необходимо достичь, общий перечень тем, входящих в курс. В результате подбором конкретных учебных материалов занимаются непосредственно преподаватели. На уровне школьного образования это во многих случаях приводит к невысокому качеству получаемых учениками знаний. К сожалению, в программах, разрабатываемых и предоставляемых Министерством образования и науки, основной недостаток заключается в крайней размытости описания целей, задач и тех результатов, которые должны быть достигнуты на выходе по окончании изучения каждого конкретного курса. Рекомендуемые материалы для обучения школьников не всегда являются доступными для учителей школ. В результате дети из разных регионов занимаются по одной программе лишь формально, реально работая с разными учебными курсами и материалами.

Разработка общефедеральных унифицированных детализированных стандартов и программ – необходимая мера для преодоления неравенства получаемого образования. Подобные программы могут стать опорой для подготовленного к использованию новых технологий педагога. Наличие подключения школ к Интернету позволяет уже сейчас сделать централизованно разработанную опытными специалистами программу доступной для педагогов разных регионов России. При внедрении такого рода преобразований можно заметить, что некоторые предметы со временем остаются в основе своей неизменными (русский язык, иностранные языки, математика, история), что должно обеспечиваться долгосрочными программами, в то время как для других предметов (программирование, информатика, новейшая история) необходимо формировать гибкие программы с возможностью их обновления, встраивания новых модулей.

Современный информационный этап развития общества обязывает все учебные заведения внедрять информационные технологии в образовательные

программы,²⁵⁵ что является отражением желания российского, как, впрочем, и любого другого, государства увеличить свою конкурентоспособность на международной арене. К примеру, в Португалии экс-премьер-министр Жозе Сократеш стал основоположником проекта инициатив «Магеллан» в рамках действующего государственного плана по внедрению информационных технологий в сферу образования, демонстрирующего комплексный подход к интеграции ИКТ в образование²⁵⁶. Дания, Финляндия, Франция, Гонконг и Нидерланды входят в число стран, которые постоянно вкладывают средства в распространение образовательных компьютерных программ.²⁵⁷ В качестве примера можно привести издательства, оказывающие услуги, связанные с разработкой учебных программ и подготовкой учебных материалов с поддержкой обучения «on-line», а также музеи и библиотеки, предлагающие курсы непрерывного обучения²⁵⁸.

Многие страны, даже существенно отстающие по своему экономическому потенциалу от стран-лидеров, находят средства для развития образовательной информационной инфраструктуры. К примеру, президент Руанды Поль Кагаме инициировал внедрение информационных компьютерных технологий в школы страны для повышения доступа к образованию всех уровней.²⁵⁹ Другой пример - Министерство образования Иорданского Хашимитского Королевства, принявшее план внедрения ИКТ и стратегию его реализации в контексте реформы образования в рамках перехода к экономике, основанной на знании на период до 2025 г.²⁶⁰

²⁵⁵ Андрюшина Е.В. «Межправительственные образовательные организации: направления развития в современных условиях»/ Е.В. Андрюшина// Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. 8-я Международная конференция (26-28 мая 2010 г.). М., 2011. Ч. 3.

²⁵⁶ Coppock K. Measuring the economic impact of Magellan: A first look./ K. Coppock, B. Smith, K. Howell// Palo Alto, CA Vital Wave Consulting, 2007. - P. 11-12

²⁵⁷ Малышев Е.А. Государственная образовательная политика в контексте мирового образовательного пространства/ Е.А. Малышев, Т.Б. Макарова// Вестник Забайкальского государственного университета - 2012 - №2 - С. 59-66

²⁵⁸ Формирование общества, основанного на знаниях. Новые задачи высшей школы. Доклад Всемирного Банка. 2001 г. - [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.worldbank.org/eca/russian/> (просмотрено 16.07.2017)

²⁵⁹ Issacs S. ICT in education policies: Rwanda. In R. Kozma (ed.)//ICT policies and educational transformation. - Paris: UNESCO. - P. 17

²⁶⁰ Kozma R. ICT policy and strategy, operational plan, monitoring and evaluation plan: For 2011-2015 and moving towards 2025./ R. Kozma, W. Vota, R. Bsaiso. Amman, Jordan: Ministry of Education, 2010. - pp. 5-14

Для России внедрение информационных технологий в сфере образования является очередным этапом в рамках общегосударственной задачи по развитию электронного правительства после реализации проекта оказания населению государственных услуг. Данный подход актуален не только для школьного уровня, в современной научной литературе все чаще встречаются работы, посвященные использованию ИКТ в рамках организации учебного процесса вузов. К примеру, ректор НОУ ВПО «Байкальский Экономико-правовой институт» Онуфриенко А.Ф. и проректор по научной работе НОУ ВПО «Московский экономический институт» Карпова Е.Г. предлагают наполнить информационно-образовательную среду институтов новым содержанием. Они используют термин «Учебно-методический комплекс» - модернизированное полное цифровое программно-методическое обеспечение всех видов аудиторных занятий и самостоятельной работы студентов, находящееся в локальном доступе. УМК являются интерактивными изданиями, позволяющими комплексно подойти к решению основных дидактических задач, организовать изучение теоретического материала, выполнение практических заданий, проведение контролируемых мероприятий, оказание консультационной и методической поддержки.

Для перехода от парадигмы поддерживающего образования к парадигме инновационного образования²⁶¹ российскому государству следует придерживаться гибкой образовательной политики, использовать в своей деятельности передовые технологии, увеличивая общий инновационный потенциал системы образования. На национальном уровне сегодня Министерство образования и науки РФ запустило проект «Современная цифровая образовательная среда в РФ», предполагающий к 2025 г. создание условий для непрерывного образования не менее 11 млн россиян за счет

²⁶¹ Андреев А.А. Прикладная философия открытого образования: педагогический аспект./ А.А. Андреев, В.И. Солдаткин - М.: РИЦ «Альфа» МГОПУ им. М.А. Шолохова, 2002. - С.168

развития единого цифрового образовательного пространства²⁶², а в конце декабря появился новый проект «Цифровая школа», что уже можно считать шагом на пути достижения цели выравнивания информационной асимметрии, унификации образовательных программ и материалов. Однако по причине незначительного количества времени и отсутствия публичной информации о результатах нововведений пока сложно говорить о полноценном решении задачи развития новых образовательных технологий в России.

Итак, анализ механизмов формирования и реализации российской образовательной госполитики последних 15 лет позволил выявить ряд противоречий в данном направлении государственной активности и оценить госполитику в области образования как фрагментарную, непоследовательную и малоэффективную. При использовании механизмов имплементации, направленных на реформирование системы образования, на ее приведение к универсальным образовательным моделям и стандартам, ее разработчики не учитывали такие факторы, как готовность российского образования к проведению очередных трансформаций, его способность адаптироваться к изменениям в сжатые сроки. Особое значение в связи с этим имеет недостаточное использование государством механизмов прогнозирования, отсутствие механизмов, обеспечивающих преемственность сложившихся национальных образовательных практик, что привело не только к преимущественно отрицательным результатам осуществляемых преобразований и актуализации традиционных проблем российского образования, но и активному сопротивлению как со стороны профессионально-экспертного сообщества, так и граждан.

Представляется, что изменение приоритетов российского государства со стремительного встраивания России в европейское образовательное пространство, переход на западные стандарты осуществления

²⁶² Официальный сайт Министерства образования и науки РФ [Электронный ресурс], режим доступа: <https://минобрнауки.рф/проекты/современная-цифровая-образовательная-среда> (просмотрено 02.01.2018)

государственной образовательной политики без учета национального положительного опыта по повышению качества системы образования требует селекции и внедрения субъектами выработки образовательной госполитики тех механизмов, которые могут обеспечить эффективное развитие образовательной системы. К ним относятся: вовлечение гражданских и экспертных структур в процесс формирования образовательной государственной политики на этапах подготовки и выработки решений (при разработке учебных программ, законопроектов в сфере образования); развитие механизмов корректировки проводимого курса посредством интенсификации каналов обратной связи в процессе реализации мероприятий в области образования; развитие механизмов, направленных на повышение интенсивности взаимодействия учебных заведений и предпринимательских структур, а также коммерческого сектора и государства. Аналогичный подход требует и санации тех неэффективных элементов образовательной системы, которые не обеспечивают ожидаемого качества²⁶³.

Противоречивость реформ высшей школы обнажили основные проблемы современного российского образования: «утечка мозгов», снижение качества и недостаточная конкурентоспособность российского образования, отсутствие единой стратегии государственной образовательной политики. В качестве причин столь сложного и непоследовательного процесса реформирования видится закрытый характер формирования государственной политики в данной сфере. На этапе разработки приоритетов и направлений образовательной политики процесс целеполагания носит коалиционный и договорной характер, учитывает тренды политического развития и видение этого процесса политическим лидером. Однако процессы имплементации серьезно осложняют реализацию поставленных целей, так как на этом этапе дают о себе знать серьезные противоречия, связанные с

²⁶³ Ливанов Д.В. Размышления министра образования [Электронный ресурс], режим доступа: <http://netreforme.org/news/kak-preobrazovat-obrazovanie-razmyishleniya-ministra-dmitriya-livanova/> (просмотрено 11.12.2017)

расхождением понимания развития национальной образовательной системы между разработчиками государственной политики, ее исполнителями и группами, являющимися объектами ее воздействия. Неразвитость механизмов обратной связи, гражданского участия в управлении государством осложняет разрешение конфликтов, что объясняет использование преимущественно императивной, нисходящей коммуникации с участниками образовательного процесса, фрагментарность политики, содержательную незавершенность многих важных реформистских инициатив, абсолютизацию количественных критериев оценивания политики. Отсутствие единого системного видения у всех участников данного процесса приоритетов, концепции и механизмов достижения желаемых результатов сводит все реформаторские усилия к копированию по форме, а не по содержанию передовых мировых образовательных моделей, которые будучи инкорпорированными в национальную систему изменяют свое содержание и ведут к незапланированным последствиям.

Заключение

Государственная образовательная политика представляет собой комплексный феномен, предполагающий использование как публичных, так и латентных механизмов ее формирования и имплементации. Являясь одним из направлений государственной политики, образовательная политика сочетает в себе как универсальные черты, присущие любому другому виду госполитики (наличие нормативного, институционального, международного, финансового и инфраструктурного блоков, а также универсальных компонентов целеполагания), так и специфические, характерные для сферы образования (многоуровневый характер формирования и осуществления образовательной политики, пространственно-временные характеристики целеполагания и длительные сроки адаптации образовательной сферы к трансформациям, преемственность, вариативность оценки результатов).

Раскрытие сущности государственной образовательной политики видится сквозь призму синтетического подхода, позиционирующего ее как деятельность сложной системы государства и его контрагентов по разработке и реализации целей и программ, направленных на решение задач поддержания, изменения, контроля и развития образовательной сферы, осуществляемую в масштабе доступных материальных и нематериальных ресурсов с учетом национальной специфики конкретной страны.

Содержание государственной образовательной политики определяется составом включенных акторов, каждый из которых имеет свое уникальное видение развития данной сферы, исходя из занимаемых позиций (потребители образовательных услуг, руководители образовательных учреждений, работодатели и пр.). Однако отнюдь не все заинтересованные группы получают возможность влиять на процессы формирования и реализации государственной образовательной политики. Широта круга агентов определяется рядом факторов как национального, так и глобального уровней, а также готовностью самих стэйкхолдеров включаться в процессы согласования интересов. Так, в федерациях реализуется, как правило,

дивизионная модель формирования и реализация образовательной политики, которая характеризуется кооперативным характером принятия решений между центром, регионами и местным уровнем власти. В унитарных государствах, при унифицированной модели, ключевым субъектом образовательной госполитики является министерство образования, координирующее деятельность остальных государственных органов и ведомств и монополизирующее принятие решений в сфере образования. Соответственно, чем круг агентов уже, тем сильнее позиции сетевых коалиций, составляемых представителями бюрократии и отдельных статусных персон. В свою очередь развитость структур гражданского общества содействует образованию многоакторных «проблемных сетей», не позволяющих административным структурам и отдельным статусным персонам монополизировать процесс принятия ключевых решений в рамках государственной образовательной политики и «закрыть» его от общества.

Процессуальные основания образовательной государственной политики определяются спецификой функционирования механизмов ее формирования и имплементации. Комбинации механизмов формирования и реализации государственной образовательной политики уникальны для каждой национальной системы. Они определяются соотношением интересов и возможностей стэйкхолдеров (административных структур, сетевых образований и статусных персон). Доминирование административных структур с неизбежностью ведет к использованию механизмов стандартизации, принуждения и заимствования в силу дефицита легитимности принимаемых ими решений, не отражающих объективно существующих интересов и запросов тех групп, на которые они направлены, но отражающих индивидуальное видение тех или иных политиков или высокопоставленных чиновников. Нормативно-правовые и административные механизмы становятся в таком случае неотъемлемыми компонентами реализации государственной политики.

Исследование специфики российской государственной политики в сфере образования позволяет охарактеризовать ее как одну из важнейших площадок государственной политики, на которой длительное время предпринимаются радикальные модернизационные преобразования в целях ускорения процессов включения страны в мировое образовательное и экономическое пространство. В этой связи целеполагание на этапе формирования политики в сфере образования инкорпорирует государственные приоритеты, индивидуальное понимание политическим лидером направлений развития данной области, интересы влиятельных игроков внутри правящего режима, являющимися бенефициарами от проведения реформ, а также влиятельных представителей из образовательной среды, способных оказать поддержку реализации политики. Сказанное означает, что формирование государственной политики в сфере образования ведется на договорных началах, не ограничивается формальными статусами и каналами коммуникации. Вместе с тем, ключевому актору – Министерству образования – отводится роль одного из участников разработки и главного исполнителя принятой политики. На него возлагается вся полнота ответственности за непредвиденное отклонение от выбранного курса, за выстраивание коммуникации с профессиональным сообществом, образовательными учреждениями, чье видение образовательной политики на начальных этапах представлено не было, за разрешение конфликтных ситуаций. Одним словом, министр образования становится модератором процесса имплементации, его/ее видение государственной политики в данной сфере является производным от принятого на политическом уровне курса, относительная свобода маневра предоставляется только в выборе механизмов реализации, эффект от которых становится критерием оценки успеха. Имплементация государственной политики в сфере образования неизбежно сталкивается с противодействием профессионального сообщества, что вызвано не в последнюю очередь непониманием целей и задач проводимых изменений и собственной роли в этом процессе. В итоге складывается

ситуация, когда на уровне гражданского общества интенсифицируется дискуссия относительно направлений реформ, необходимости сохранения успешных практик национальной образовательной системы и пр., однако в силу неразвитости механизмов обратной связи и неготовности инициаторов реформ вступать в переговорный процесс усилия по давлению на власть сводятся к минимуму. Приоритет нисходящей коммуникации власти и общества в вопросах проведения изменений свидетельствует о бюрократической логике исполнителей.

В целом, российская образовательная политика последних полутора десятилетий может быть оценена как фрагментарная и противоречивая, что обусловлено отсутствием механизмов последовательности и преемственности при смене управленческих команд во главе с министром образования. Реформы в области высшего образования (введение ЕГЭ, системы нормативно-подушевого финансирования, проведение проверки вузов на эффективность, присоединение к Болонской системе и т.д.), основанные на технологиях копирования западных стандартов организации обучения в высшей школе, привели не к желаемым результатам, а напротив, способствовали обострению традиционных и появлению новых проблем российского образования, что вызвало сопротивление со стороны граждан и профессионального сообщества.

В качестве возможных мер по преодолению проблем, порожденных реформами, эффективными могут стать: увеличение количества бюджетных мест на программах магистратуры, стимулирование взаимодействия бизнеса с учебными заведениями, повышение престижа и уровня заработных плат в научной сфере, стимулирование образовательной мобильности и меры по преодолению неравенства доступа к знаниям учащимися из разных регионов России посредством создания специальной технической инфраструктуры сопровождаемой соответствующей информационной поддержкой, дальнейшем внедрении автоматизированных учебно-методических комплексов.

В целом, повышение эффективности механизмов реализации образовательной госполитики в высшей школе должно основываться на внедрении в процесс обучения современных информационных технологий, повышении интенсивности взаимодействия учебных заведений и предпринимательских структур, повышении конкурентоспособных условий деятельности отечественных ученых, развитии каналов обратной связи государства с экспертными группами и населением в процессе формирования и реализации образовательной госполитики. Важно наличие внутренних стимулов у профессионального сообщества для дальнейшего успешного реформирования сферы образования, заинтересованность участников образовательного процесса во включении в мировую образовательную систему, понимание преимуществ и возможностей для профессионального развития.

Список использованной литературы:

1. Айзенштадт А.М. Экспресс-форум/ А.М. Айзенштадт [и др.]// Аккредитация в образовании - 2008. - С. 98-99;
2. Аллагулов А.М. Образовательная политика в России на современном этапе/ А.М. Аллагулов// Вестник Оренбургского государственного педагогического университета. Электронный научный журнал. 2011. Том. 1. № 57. С. 68-72;
3. Алтынбасов, Б. О. Европейское образовательное пространство и национальные образовательные законодательства стран СНГ / Б. О. Алтынбасов // Интеграционное право: опыт Европы для постсоветского пространства : материалы междунар. науч.-практ. конф., 23 дек. 2011 г.- М. : РосНОУ, 2011. - С. 14-21;
4. Андреев А.А. Прикладная философия открытого образования: педагогический аспект./ А.А. Андреев, В.И. Солдаткин - М.: РИЦ «Альфа» МГОПУ им. М.А. Шолохова, 2002. - С.168;
5. Андрюшина Е.В. «Публичные и латентные структуры в формировании современной российской государственной политики в сфере образования»/ Е.В. Андрюшина, Н.О. Луценко// Проблемный анализ и государственно - управленческое проектирование №4, 2014. - С. 92-100;
6. Андрюшина Е.В. «Государственная политика РФ в области образования»/ Е.В. Андрюшина, Н.О. Луценко// Власть №8, 2014. - С. 77-81;
7. Андрюшина Е.В. «Межправительственные образовательные организации: направления развития в современных условиях»/ Е.В. Андрюшина// Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. 8-я Международная конференция (26-28 мая 2010 г.). М., 2011. Ч. 3.;
8. Апезова Д.У. Образовательная политика Европейского Союза в условиях глобализации : диссертация ... кандидата политических наук./ Д.У. Апезова - Бишкек, 2007;

9. Арефьев А.Л., Шереги Ф.Э. Иностранцы студенты в российских вузах. Центр социологических исследований Минобрнауки РФ - Москва - 2014. - С. 43;
10. Балабанов С.С. Интеграция науки и высшей школы/С.С. Балабанов, Нечаев В.Я.// Вестник нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки - 2006 - №1;
11. Белов Ф. Д. Международная интеллектуальная миграция: особенности, роль и значение на современном этапе // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: экономика. - 2010. - № 2. - С. 43-51.;
12. Брызгалина Е. В. Философские основания образования и воспитания для устойчивого развития: проблемы концептуального формирования и практического воплощения // Государственное управление в XXI веке: Российская Федерация в современном мире. Материалы 11-й Международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В.Ломоносова (30 мая - 1 июня 2013 г.). — Факультет государственного управления ФГУ Москва, МГУ имени М.В.Ломоносова, 2013;
13. Брызгалина Е. В. Наука и образование в оптике современного философского сообщества // Российское философское сообщество: история, современное состояние, перспективы развития. Материалы научной конференции 2-4 октября 2014 г. / Общ.ред. В.В. Миронов, ред. и сост. А.П. Козырев, П.Н. Костылев, А.В. Никандров / Под ред. А. В. Никандров. — Издательство Московского университета имени М.В. Ломоносова, Москва, 2015;
14. Брызгалина Е.В. Проблемы интеграции естественно-научного и философского знания в современном образовании: социальные аспекты // Философия и общество. - Учитель, Москва 2017, том 2, № 83, с. 94-96;
15. Брызгалина Е. В., Смирнова А. А. Российское образование: от локальных практик к глобальным трендам (заметки о Форуме

- Образование России / edu russia) // Проблемы современного образования. — 2017. — № 3. — С. 126–136;
16. Брызгалина, А. Р. Курбанов, В. С. Грехнев Национальные доктрины развития образования: опыт компаративного анализа / Е.В. Брызгалина, А.Р. Курбанов, В.С. Грехнев, Т.В. Сохраняева, А.Н. Тихонов, В.А. Прохода // Поиск. Альтернативы. Выбор. Общественно-политический альманах. — 2016. — № 1. — С. 16–29;
 17. Вершинина И. А., Курбанов А. Р., Панич Н. А. Иностранные студенты в России: особенности мотивации и адаптации // Университетское управление: практика и анализ. — 2016. — № 6. — С. 94–102;.
 18. Вершинина И. А., Добринская Д. Е., Курбанов А. Р. Образование в сетевом обществе: проблемы и перспективы // Человек и общество в контексте современности. Философские чтения памяти профессора П.К. Гречко: сборник материалов Всероссийской научной конференции с международным участием. Москва, 14 июня 2017 г.: в 2 т. — Т. 2. — РУДН Москва, 2017. — С. 27–37;
 19. Взаимодействие работодателей и образовательных учреждений: реальность и перспективы / Аналитический отчет по материалам пилотного исследования май-сентябрь 2006 года. / М.: Международный деловой центр IRBIS, РСПП по заказу Федерального агентства по образованию.
 20. Власова О.Ю. Модели образовательной политики современных европейских государств: сравнительный анализ: диссертация... кандидата политических наук/ О.Ю. Власова - Москва, 2013
 21. Возчиков В. А. Философия образования и медиакультура информационного общества: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора философских наук/ В.А. Возчиков - Санкт-Петербург: 2007;
 22. Гершунский Б.С. Россия: образование и будущее (Кризис образования в России на пороге 21 в.). – Челябинск, 1993;

23. Гогин Д.Ю. Государственная политика Российской Федерации на современном этапе: диссертация ... кандидата политических наук./ Д.Ю. Гогин - М., 2005;
24. Граждан В.Д. Теория управления - М.: Гардарики, 2007. - С. 35;
25. Гребнев Л.Т. Болонский процесс в России: проверка на доверие?/ Л.Т. Гребнев// Высшее образование в России. - 2007 - №1. - С. 44-50;
26. Грехнев В.С. Образование как социальный феномен и объект исследования/ Вестник Московского университета. Серия 7: Философия, Изд-во Моск. ун-та (М.), 2010, № 6;
27. Грехнев В.С. Ценностные основания процессов образования и образованности людей в современном обществе/ Философия и общество, издательство Учитель, М., 2010, № 3;
28. Григорьев С.И. Глобализация и образование/ С.И. Григорьев// Мир науки, культуры, образования - 2007 - №2;
29. Григорьева Н.С. Возможности и ограничения Болонского процесса: Российская система высшего образования между традицией и современностью/ Н.С. Григорьева// Государственное управление. Электронный вестник - 2005 - №5. - С. 2-5;
30. Добренькова Е.В. Российское образование и Болонский процесс/ Е.В. Добренькова// Социология власти - 2005 - №6. - С. 96-112;
31. Добрякова М.С. Прием в российские государственные вузы в 2010 г.: увидеть, чтобы задуматься/ М.С. Добрякова, Г.В. Андрущак// Вопросы образования - 2010 - №4. - С. 101-122;
32. Захаров Ю.А. Пути повышения качества высшего образования/ Ю.А. Захаров, В.А. Москинов// Университетское управление - 2005 - №1. - С. 100-103;
33. Зборовский Г.З. Образовательные потребности студентов в малом городе/ Г.З. Зборовский, Е. Шуклина// Высшее образование в России - 2004 - №9;

34. Иванова В.И. Государственная политика в сфере образования как показатель эффективности политической модернизации современной России // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2012. №2.;
35. Иванова И.Н. Особенности реализации социальной политики в сфере образования/ И.Н. Иванова, О.Л. Шарова// Современные проблемы науки и образования №2 2012 - С. 3-4
36. Каменская Ю.А. Образовательная политика в странах Западной Европы и России: сравнительный анализ : диссертация ... кандидата политических наук./ Ю.А. Каменская - М., 2007;
37. Кирабаев Н.С. Через новые модели образования к новому общению/ Н.С. Кирабаев, М.В. Тлостанова// Россия в современном диалоге цивилизаций/ под ред. Логинова А.В. - М: Культурная революция. 2008;
38. Ключарев Г.А., Попов М.С., Савинков В.И. Образование, наука и бизнес: новые грани взаимодействия. М. 2017. С.25-26;
39. Комаровский В.С. Политико-административное управление / под ред. В.С. Комаровский, Л.В. Сморгун - Москва - РАГС - 2004;
40. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7- ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 04.08.2014. - № 31. - ст. 4398.;
41. Котенко В.В. «Современные тенденции реализации методов смешанного обучения в области иностранных языков»/ В.В. Котенко, Н.О. Луценко// Непрерывное педагогическое образование - 2014 - №11. - С. 42
42. Крутова И.Ю. Образовательная политика государства: социальные инновации, институциональные и структурные изменения: диссертация ... кандидата политических наук./ И.Ю. Крутова - М., 2004;
43. Крылова И.А. Кризис российской науки в глобальном контексте/ И.А. Крылова// Гуманитарные науки: теория и методология 2009-№1;

44. Кугай А.И. Болонский процесс и национальная традиция: достоинства и издержки/ А.И. Кугай, Е.М. Прошина// Управленческое консультирование - 2011 - №2. - С. 194-201;
45. Кузнецов И.И. Институциональное заимствование в политике: современные подходы/ И.И. Кузнецов// Известия Саратовского университета - 2010 - №3;;
46. Кузнецова М.Ф. Образовательная политика в условиях глобализации общества: монография/ М.Ф. Кузнецова - М.: Спутник, 2009;
47. Купцов В.И. Образование, наука, мировоззрение и глобальные вызовы XXI века./ В.И. Купцов - Санкт-Петербург.: Алетейя, 2009;
48. Курбанов А.Р. Зарубежные филиалы российских университетов в контексте современного трансграничного образования/ Инженерное образование и вызовы культуры в XXI веке: Материалы II-ой Международной научно-методической конференции «Наука, образование, молодежь в современном мире» (Москва, 19 мая 2017 г.). Ч. 2. ISBN 978-5-91961-224-7, место издания Издательский центр РГУ нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина, М., 2017;
49. Курбанов А. Р. Концепт образовательного пространства в философии образования // Сб. научн. статей МИЭПП. — Москва, 2010;
50. Курочкин А.В. Сетевая модель выработки и реализации инновационной политики (опыт Финляндии) / Вестник Санкт-Петербургского университета. - 2013 - №3;
51. Лафта, Дж.К. Менеджмент / Дж.К. Лафта. - М.: ТК Велби, 2005;
52. Лебедев Г.В. Некоторые проблемы высшего образования и опыт преподавания специальных дисциплин на геологическом факультете/ Г.В. Лебедев// Современные проблемы науки и образования - 2012 - №6. - 612 с.
53. Лебедева Т.П., Михайлова О.В. Государственное управление в зарубежных странах: опыт административных реформ. М.: Издательство Московского университета, 2011.;

54. Лобанов В.В. Основы государственной политики. М., 2009
55. Луценко Н.О. «Утечка мозгов» Тенденции и меры по преодолению./ Н.О. Луценко// Власть - 2013 - №8. - С. 58-60;
56. Макарова Г.Ю. Взаимодействие с бизнес-окружением как средство укрепления конкурентных позиций вуза/ Г.Ю. Макарова// Социальная политика и социология - №6 - 2010 - 213 с. тельная политика в контексте Болонского процесса: диссертация ... кандидата политических наук./ И.Г. Малинский - Саратов, 2004
57. Малышев Е.А. Государственная образовательная политика в контексте мирового образовательного пространства/ Е.А. Малышев, Т.Б. Макарова// Вестник Забайкальского государственного университета - 2012 - №2 - С. 59-66.;
58. Малышевский А. Ф. Философия образования/ А.Ф. Малышевский - Санкт-Петербург: Иван Федоров, 2001
59. Мамедов А.К. Утечка или циркуляция мозгов?/ А.К. Мамедов // Управление мегаполисом - 2010 -№4. - С. 31-34; Крылова И.А. Кризис российской науки в глобальном контексте/ И.А. Крылова// Гуманитарные науки: теория и методология 2009-№1. - С. 59-63;
60. Материалы IX Международной научной конференции «Модернизация экономики и глобализация»// Российский журнал менеджмента, Москва 2008 - №2 - С. 167-173;
61. Мирошниченко И.В. Сетевой подход в политических исследованиях: содержание и направления развития // Человек. Сообщество. Управление. - 2013 - №3;
62. Михайлова Н.В. Высшее образование в России: проблемы и перспективы // Экономика и экономические науки - 2016 - №3;
63. Михайлова О.В. Политические сети в контексте понимания демократического правления // Политика. Государство. Управление: Сборник статей / Сост. А.И. Соловьев, Г.В. Пушкарева. - М.: ИД КДУ, 2014.;

64. Михайлова О.В. Сетевая архитектура государственного управления: проблемы концептуализации и практики: диссертация ... доктора политических наук./ О.В. Михайлова - Москва - 2015
65. Михайлова О.В. Сети в политике и государственном управлении. М.: Издательство Московского университета, 2013;
66. Можаяева Л.Г. Высшее образование: подготовка научных и инженерных кадров в США/ Л.Г. Можаяева// Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература - 1995 - №3;
67. Моисеев Н.Н. Наука, образование и судьбы России./ Н.Н. Моисеев// Общество и экономика. - М.: Наука, 1999. - №3/4;
68. Моисеенко М.Л «История образования в России»/ М.Л. Моисеенко// Сборник научных трудов. М., 2012. - С. 170-175;
69. Морозова Е.В. Гибридные политические институты в современных полициях /Е.В. Морозова, И.В. Мирошниченко // Вестник Московского университета. - 2015 - №3 С. 34-46;
70. Мустафина Г.Р. «Утечка мозгов» или влияние кризиса идей на современную экономику России/ Г.Р. Мустафина// Проблемы современной экономики (Новосибирск) - 2013 - №13 - 194 с.;
71. Мухудадаев М.О. Государственная социальная политика в сфере образования современной России: диссертация... доктора политических наук./ М.О. Мухудадаев - Санкт-Петербург, 2011
72. Мухудадаев М.О. Образование как фактор политической социализации/ М.О. Мухудадаев// Человек и Вселенная. - 2006. - № 7;
73. Новиков, Д.А. Модели и механизмы управления развитием региональных образовательных систем (концептуальные положения) / Д.А. Новиков. - М.: ИПУ РАН, 2001. - С. 35;
74. Овсиенко Л. Проблемы формирования инновационно-интеллектуальной экономики/ Л. Овсиенко// Высшее образование в России, 2008, №2. - С.75-78;

75. Огурцов А.П. Образы образования/ А.П. Огурцов, В.В. Платонов// Западная философия образования. XX век. СПб., 2004;
76. Онуфриенко А.Ф. Государственная политика России в сфере инновационного преобразования высшего профессионального образования/ А.Ф. Онуфриенко, Е.Г. Карпова// Горный информационно-аналитический бюллетень (научно-технический журнал) - 2011 - №12 С. 281-287;
77. Панарин В.И. Образовательная политика как социально-философская проблема: диссертация ... кандидата политических наук./ В.И. Панарин - Новосибирск - 2005;
78. Пантин В.И. Национально-цивилизационная идентичность: специфика России/ В.И. Пантин// Политическая экспертиза: Политэкс. - №2. - 2011. - С. 42-51;
79. Петров В. В. Инновационное образование в современной России./ В.В. Петров/ - Новосибирск - СО РАН - 2012. - 212 с.;
80. Петров В.В. Российская образовательная политика: базовые принципы управления развитием знаний. / В.В. Петров// Профессиональное образование в современном мире - 2012 - № 4 - С. 7
81. Покровский Н.Е. Побочный продукт глобализации: университеты перед лицом радикальных изменений/ Н.Е. Покровский// Общественные науки и современность. - 2005 - №4. - С. 148-154;
82. Попков В.А. Теория и практика высшего профессионального образования. / В.А. Попков, А.В. Коржуев - М: Академический Проект, 2004. - 292 с.;
83. Попова Ю.В., Казанцева А.Ю. Сущность и нормативно-институциональные основы государственной политики РФ в области международного усыновления/ Ю.В. Попова, А.Ю. Казанцева// Вестник Омского университета - 2013 - №1
84. Прозументова Г.Н. Субъекты влияния, ситуации и пространство развития инновационного образования/ Г.Н. Прозументова// В кн.

«Классический университет - инновационные школы: стратегические перспективы взаимодействия» / Под ред. Г. Н. Прокументовой. Томск: ТГУ, 2008. - С.11-25;

85. Пушкарева Г.В. Государственная служба в системе механизмов формирования государственной политики/ Г.В. Пушкарева// Вестник Московского университета - 2010 - №3. - С. 22-23;
86. Ременников В.Б. Управленческие решения. М.: МИЭМП, 2010;
87. Розов Н.Х. Высшее образование России в глобализирующемся мире // Материалы II Международного научного конгресса «Глобалистика - 2011: пути к стратегической стабильности и проблема глобального управления», Москва, 18-22 мая 2011 г. / Под общей ред. И.И. Абылгазиева, И.В. Ильина. В 2-х тт. Том 1. - М.:МАКС-Пресс, 2011, с. 131;
88. Рубина Л.Я. Воспитание и воспитательная работа в школе: взгляд социолога/ Л.Я. Рубина// Образование и наука - 2006 - №3;
89. Руткевич, М. Н. Воспроизводство населения и социально-демографическая ситуация в России/ М.Н. Руткевич// Социологические исследования.- 2005 - № 7. - С. 22-30;
90. Садовничий В.А. поисках нового подхода к развитию образования и производительных сил в России/ В.А. Садовничий// Университетское управление. - 2000. - № 2;
91. Сажин В.Б. Реформы высшей школы: результаты и последствия/В.Б. Сажин [и др.]// Успехи в химии и химической технологии. Том XXVI - 2012 - №9. - С.81-92;
92. Смолин О.Н. Социально-философские основания стратегии модернизации России: роль образования и науки // Философские науки, 2006. – № 1. – С. 5-27;
93. Сморгунов Л.В. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть 1: Концепции и проблемы государственной политики и

- управления. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006.
94. Сморгунов Л.В. Государственное управление и политика/ Л.В. Сморгунов - Москва. - РОССПЭН - 2002. - С.124;
 95. Сморгунов Л.В. Гуманитарные технологии и политический процесс в России: Сборник статей/ Под редакцией Л. В. Сморгунова. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2011;
 96. Сморгунов Л.В., Шерстобитов А.С. Политические сети. Теория и методы анализа. М.: Аспект Пресс, 2014;
 97. Соловьев А.И. Государственная политика и управление / под ред. А.И. Соловьева - Москва - Аспект Пресс Москва - 2017;
 98. Соловьев А.И. Политический лидер в административной среде государственного управления, ил «кто в доме хозяин?» // Полис. 2017. №2;
 99. Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М.: Аспект-Пресс, 2014. С.318;
 100. Соловьев А.И. Сетевая архитектура государственного управления и сетевая этика элиты как источники политической стагнации России // Социально-политическая трансформация в современной России: поиск модели устойчивого развития / Отв. ред. Л.И.Никовская, М.: Ключ-С - 2015;
 101. Сохраняева Т. В., Хмелевская С. А. Образование в системе социальных рисков // Социально-политические науки. — 2016. — № 2. — С. 93–97;
 102. Сохраняева Т. В. Корпоративное и высшее профессиональное образование: возможности эффективного партнерства // Ценности и смыслы. — 2011. — № 7. — С. 31–45;
 103. Степаненкова Т.В. Формы взаимодействия системы образования и рынка труда в России и за рубежом/ Т.В. Степаненкова// Сервис в России и за рубежом - №1 - 2010. - С. 64;

104. Степанов В.И. Проблемы формирования европейского пространства высшего образования в рамках Болонского процесса // Вестник ТГПУ - 2016 - №4 С.131-139;
105. Суслова Д.В. Формирование государственной политики в России в сфере высшего профессионального образования: проблемы и практики: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук/ Д.В. Суслова - Москва, 2010 - С. 23;
106. Тимофеева Г.В. Государственная социальная политика России: опыт рыночных трансформаций и перспективы развития // Вестник Волгоградского государственного университета. - 2012 - № 1;
107. Тимченко В.С. О некоторых вопросах развития местного самоуправления в России/ В.С. Тимченко// Местное право. - № 2. - 2010. - С. 3-12;
108. Тихонов А. Н. Размышления о значимости экономических вопросов в школьном курсе "Обществознания" // Преподавание истории и обществознания в школе. — 2013. — № 2. — С. 17–20;
109. Глостанова М.В. Судьба университета в эпоху глобализации / Л.В. Глостанова // Знание. Понимание. Умение. 2005 №3 - С. 180-185;
110. Трайнев В.А. Повышение качества высшего образования и Болонский процесс. Обобщение отечественной и зарубежной практики/В.А. Трайнев, С.С. Мкртчян, А.Я. Савельев - М.: Дашков и К, 2010. - 310 с.; Еленский А.В Экспресс-форум/ А.В. Еленский// Аккредитация в образовании - 2008. - С. 98-99;
111. Филиппова И.В. Взаимодействие со стратегическими партнерами: опыт российских высших учебных заведений/ И.В. Филиппова, Н.А. Новокрещенова, О.А. Новокрещенова// Образование и наука. - № 3. - 2013. - С. 64;
112. Чубарова Т.Б. Развитие науки в контексте Болонского процесса: проблемы и перспективы для России/ Т.Б. Чубарова// Государственное управление. Электронный вестник - 2005 - №5;

113. Шабров О.Ф. Образование – концентрированное выражение политики / О.Ф. Шабров // Проблемный анализ и государственное управленческое проектирование: политология, экономика, право. - 2013 - №1;
114. Шерстобитов А.С. Моделирование политических сетей как метод анализа публичной политики / Вестник Санкт-Петербургского университета. - 2013 - №4;
115. Шишов С.Е. Подготовка высококвалифицированных кадров в России и «Утечка мозгов»/ С.Е Шишов// Вестник ФГОУ ВПО МГАУ - 2010 - №4. - С. 28-32;
116. Щеглов С.Г. Формирование образовательной политики России и закон о «Высшем и послевузовском профессиональном образовании» // Актуальные вопросы истории Сибири. – 2008. – № 6. – С. 247-272.;
117. Эйсмонт А.Г. Институциональная основа региональной политики Европейского Союза/ А.Г. Эймонт// Известия российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена - 2008;
118. Эрдынеева К.Г. Формирование системы кадрового обеспечения региональной экономики/ К.Г. Эрдынеева, Т.Б. Макарова// Научное обозрение. Серия 2. Гуманитарные науки. - 2011;
119. Эрих Н.А. Перспективы развития российского образования в контексте Болонского процесса/ Н.А. Эрих// Гуманитарные науки и образование - 2013 - №1. - С. 91-96;
120. Юкаева В.С. Управленческие решения: Учебное пособие. - М.: Издательский дом “Дашков и К”, 1999;
121. Ankersen Thomas T. El Defensor del pueblo en Latinoamérica: un análisis comparativo University of Florida/ Thomas T. Ankersen, S. Sanchez// University of Costa Rica - august, 2005;
122. Arato A., Cohen J. L. Social Movements, Civil Society and the Problem of Sovereignty // Praxis International - 4. 1984. № 3. P. 266-283.;
123. Barker Bausell R. Too simple to fail - Oxford University Press, USA, 2010;

124. Bells L., Stevenson H. Educational Policy, Process, Themes and Impact. Routledge 2 Park Square, Milton Center for Technology in Learning. International experiences with technology in education: Final report. Washington, DC: Department of Education. - P. 3-4;
125. Coppock K. Measuring the economic impact of Magellan: A first look./ K. Coppock, B. Smith, K. Howell// Palo Alto, CA Vital Wave Consulting, 2007. - P. 11-12;
126. Corporate citizenship: profiting from a sustainable business // Economist Intelligence Unit 2008 P.6-8;
127. Cowen J. How do Teachers' Unions Influence Education Policy? What We Know and What We Need to Learn/ J. Cowen, K.O. Strunk// Michigan State University, April 2014;
128. Cowen J. How do Teachers' Unions Influence Education Policy? What We Know and What We Need to Learn/ J. Cowen, K.O. Strunk// Michigan State University, April 2014. - P. 2-3;
129. Dale R. Specifying Globalisation Effects on National Policy: Focus on the Mechanisms.// Journal of Education Policy, 14, 1999;
130. Dye, Thomas R. Understanding Public Policy// 6th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1987;
131. Education Policy Outlook 2015: Making reforms happen OECD, 2015 - 173 p.;
132. Eyestone R. The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership.: Indianapolis, Ardent Media, 1971- P. 18;
133. Friedman M. The role of government in education// Economist and the public interest. New Jersey: Rutgers University Press, 1955 - P. 127-134;
134. Global education 20/20: What role for the private sector? // Economist Intelligence Unit, 2009 - P.4;
135. Graglia, J. Emilio En la búsqueda del bien común.: Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2012 - P. 19;

136. Heyneman S.P. The appropriate role of government in education // Journal of higher education policy - №3, 2009. - p.143;
137. Immergut E.M. Institutional Constraints in Policy in Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press, 2008.;
138. Issacs S. ICT in education policies: Rwanda. In R. Kozma (ed.)//ICT policies and educational transformation. - Paris: UNESCO. - P. 17;
139. Kingdon J. Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston, 1984;
140. Kitschelt H., Wilkinson S. Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political competition. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.;
141. Kozma R. ICT policy and strategy, operational plan, monitoring and evaluation plan: For 2011-2015 and moving towards 2025./ R. Kozma, W. Vota, R. Bsaiso. Amman, Jordan: Ministry of Education, 2010. - pp. 5-14;
142. Lane J.-E. and Ersson S. The New Institutional Politics: Performance and Outcomes. London and New York: Routledge. 2000;
143. Lasswell H. D. Power and Society./ H. D. Lasswell, A. Kaplan - New Haven: Yale University Press, 1970;
144. Lasswell H. D. Power and Society/ H. D. Laswell, A. Kaplan - New Haven: Yale University Press, 1970 - P. 71;
145. Laurel S. Terry The Bologna Process and its Implications for U.S. Legal Education Journal of Legal Education, Volume 57, Number 2, June 2007. - p.241;
146. Laurel S. Terry The Bologna Process and its Implications for U.S.// Legal Education Journal of Legal Education, Volume 57, Number 2 (June 2007);
147. Lindblom C.E. The Science of Muddling Through // Public Administration Review. №19 (2), 1959, pp.79-88.;
148. Lindblom Ch. The Science of Mudding Trough // Public Administration Review. Spring. 1959.;
149. Lipset S., Rokkan S. Cleavage Structure, Party Systems, and Voter Alignments: an introduction. N.Y.: Free Press, 1967.;

150. Lipsky M. Street Level Bureaucracy. NY. 1979;
151. March J.G., Olsen J.P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // American Political Science Review. – 1984. – Vol. 78. – P. 734-749;
152. McClurg, Lazer D. Political Network // Social Network. 2014. Vol. 36, No 1;
153. Méndez T. P. Políticas e investigación en educación. Fuentes, actores, supuestos. // Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas №4, 2012. - P.36-37;
154. Mendi N. The History and Philosophy of Education. - New York, 1965;
155. Paloma B.C. La Iniciativa legislativa popular// Revista Española de Derecho Constitucional. №19, 2014. - P. 81-83;
156. Patrick Schroeder Specific Operational Mechanisms and Practices for Public Participation in Environmental Planning and Assessments 2013;
157. Pierson P. Public policies as institutions. // Rethinking political institutions. - NYU: The art of the state, 2006 - P. 114-115;
158. Ramírez Martínez Rosa María Política educativa: los sujetos y sus discursos // Tiempo de educar №1, 1999 P. 50;
159. Saavedra J. Education Financing in Developing Countries// Level and Sources of Funds. February, 2002 - P. 6-7;
160. Sabatier P., Jenkins-Smith H. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder, 1993;
161. Salazar Vargas C. La evaluación y el análisis de políticas públicas.// Revista Ópera №9, 2009 - P. 30;
162. Scharpf F.W. Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder: Westview Press, 1997.;
163. Swanson C.B. Influence. A Study of the Factors Shaping Education Policy/ C.B. Swanson, J. Barlage// EPERC Research Center, December 2006. - P.15-17;
164. Tarabini Castellani A. Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio/ A. Tarabini CastellaniРоссийские исследователи

государственной образовательной политики, X. Sarró Bonal// Revista de Educación, mayo-agosto 2011;

165. Tate P. Graduate Education and American Competitiveness// 38 CGS Communicator - June 2005, P.43;
166. Teisman G. Models for Research into Decision-Making Process: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds Models. — Public Administration, vol. 78, № 4, 2000;
167. Wilson W., The Public Papers of Woodrow Wilson, ed. by Ray Stannard Baker and William E. Dodd. 6 vols. New York, Harper, 1925-1926.;
168. Wu Qiyuan Public Policy. Taiwan: Commercial Press, 1985 - P. 4;

Электронные источники:

169. 43% работодателей бакалавров от магистров не отличает - Исследовательский центр портала SuperJob [Электронный ресурс], режим доступа: http://www.superjob.ru/community/otdel_kadrov/39958/ (просмотрено 03.12.2017);
170. 440 тысяч человек уехали из России за последние пять лет [Электронный ресурс], режим доступа: http://www.demographia.ru/articles_N/index.html?idR=44&idArt=1286 (просмотрено 09.01.2018);
171. Вахитов Р. Болонский процесс в России [Электронный ресурс], режим доступа: http://www.strana-oz.ru/2013/4/bolonskiy-process-v-rossii#_ftnref1 (просмотрено 22.11.2017);
172. Внебюджетные источники финансирования образования и формирование социальной ответственности бизнеса [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.ug.ru/archive/24625> (просмотрено 25.04.2016);
173. Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы от 15 апреля 2014 г. [Электронный ресурс], режим доступа:

http://bolplotds.ucoz.net/FEDERAL/gos_programma_razvitija_obrazovaniya.pdf (просмотрено 15.07.2016) - С. 4;

174. Двухуровневая система образования, правовые аспекты [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.moluch.ru/archive/35/4032/> (просмотрено 06.10.2017);
175. Задорнов М.Н. Реформа АбразАванЪЯ по Фурсенко [Электронный ресурс] режим доступа: <http://krasvremya.ru/reforma-abrazavanya-po-fursenko/> (просмотрено 24.11.2017);
176. Зачем поступать на магистратуру после бакалавриата в 2016-2017 году [Электронный ресурс] URL: <http://vuzyinfo.ru/sovety/zachem-postupat-na-magistraturu-posle-bakalavriata-v-2016-2017-godu.html> (дата обращения 07.11.2017);
177. Инициатива министра образования РФ о сокращении бюджетных мест в вузах. Комментарии [Электронный ресурс], режим доступа: http://ria.ru/trend/high_school_budgetary_position_reduction_22052012/ (просмотрено 26.11.2017);
178. Караваева Л.В. Единый государственный экзамен как современная форма оценки учебных достижений: дидактическая характеристика [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/edinyi-gosudarstvennyi-ekzamen-kak-sovremennaya-forma-otsenki-uchebnykh-dostizhenii-didaktic> (просмотрено 21.09.2017);
179. Кара-Мурза С. Минобр готовит катастрофу // Росбалт. 2004. [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.rosbalt.ru/main/2004/12/11/188816.html> (просмотрено 15.09.2016);
180. Курс доллара к рублю упал до минимума с июня [Электронный ресурс], режим доступа: <http://lf.rbc.ru/recommendation/finance/2013/09/27/231015.shtml> (просмотрено: 20.01.2016);

181. Ливанов Д.В. Размышления министра образования [Электронный ресурс], режим доступа: <http://netreforme.org/news/kak-preobrazovanie-obrazovanie-razmyishleniya-ministra-dmitriya-livanova/> (просмотрено 11.12.2017);
182. Ливанов о реформе ЕГЭ «Плавно, без резких движений» <http://park72.ru/?p=42153> (просмотрено 26.11.2017);
183. Магистратуру сделали платной в 50 вузах [Электронный ресурс] URL: <http://www.bfm.ru/news/146966> (дата обращения 07.11.2017);
184. Миронов В.В. Глобальное коммуникационное пространство как фактор трансформации культуры. // Институт философии Российской академии наук. Сектор социальной эпистемологии [Электронный ресурс] - режим доступа: <http://episteme.iph.ras.ru/compro.doc> (просмотрено 23.11.2017);
185. Мониторинг качества приема в вузы 2012 [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.hse.ru/ege/rating/2012/44361765/gos/> (просмотрено 05.02.2016);
186. Мониторинг эффективности вузов подвергся критике со стороны депутатов Госдумы [Электронный ресурс], режим доступа: <http://fulledu.ru/vuzi/news/monitoring-effektivnosti-vuzov-podvergsya-kritike-so-storony-deputatov-gosdumy.html> (просмотрено 05.02.2016);
187. Насонкин В.В. Национальное и региональное измерение государственной образовательной политики в контексте глобализации (на примере ЕС): диссертация...доктора политических наук./ Насонкин В.В. - Санкт-Петербург, 2015;
188. Новостной портал mail.ru Власти РФ взяли за работу над имиджевыми ошибками [Электронный ресурс] Режим доступа: [Электронный ресурс], режим доступа: <http://news.mail.ru/politics/10109360/?frommail=1> свободный. (просмотрено 04.02.2016);
189. Нормативно-подушевое финансирование в сфере ВПО [Электронный ресурс], режим доступа: <http://bujet.ru/article/227361.php> (просмотрено 11.09.2016);

190. Основные результаты и направления бюджетной политики на 2012 год и период до 2014 года [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/budget/policy/> (просмотрено 19.09.2017);
191. Официальный сайт Министерства образования и науки РФ <https://минобрнауки.рф/проекты/вузы-центры-инноваций> (просмотрено 02.01.2018)
192. Ответы декана факультета прикладной математики и физики МАИ на вопросы [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.mai.ru/unit/fpmf/faq/> (просмотрено 13.09.2016);
193. Официальный сайт государственной программы [Электронный ресурс], режим доступа: <http://educationglobal.ru/> (просмотрено 04.02.2016) Программы развития образования. ГОСБУК [Электронный ресурс], режим доступа: http://www.gosbook.ru/gosblock_page/community-activities/tab/all/1258 (просмотрено 12.09.2017);
194. Проект по повышению конкурентоспособности ведущих университетов Российской Федерации [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.5top100.ru/> (просмотрено 24.11.2017);
195. Проект 5-100 [Электронный ресурс], режим доступа: <http://минобрнауки.рф/projects/5-100> (просмотрено 20.07.2016);
196. Реймерс Ф. Каждому студенту свое время. Руководство Движения за глобальное образование, Createspace, август 2017;
197. Реймерс Ф. Образование: ключ к будущему. Журнальный клуб Интелрос. Курьер ЮНЕСКО., №1, 2018;
198. Реймерс Ф., Чанг К. Учебный процесс в 21 веке. Cambridge: Harvard Education Press. 2016.
199. Реморенко И.М. Россия в полной мере перейдет на трехступенчатую систему высшего образования [Электронный ресурс], режим доступа: <http://mon.gov.ru/obr/sait/isp/> (просмотрено 26.08.2017);
200. Рейтинг качества приема в российские вузы 2010 [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.hse.ru/org/hse/ex/1> (просмотрено 05.02.2016);

201. Реформа Ливанова: конец науки [Электронный ресурс] режим доступа: <http://foren.germany.ru/arch/discus/f/24448969.html> (просмотрено 24.08.2014);
202. Россия скатилась на 35 место в мировом рейтинге систем высшего образования (ЮНЕСКО) [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.ubo.ru/news/public/?id=3514> (просмотрено 02.02.2017);
203. Сайт ВГИК Фурсенко, реформа [Электронный ресурс] режим доступа: <http://www.vgik-college.ru/t/fursenko+reforma> (просмотрено 24.11.2017);
204. Сайт Википедии [Электронный ресурс], режим доступа: https://ru.wikipedia.org/wiki/Образование_в_России (просмотрено 16.07.2017);
205. Сайт Министерства образования и науки РФ [Электронный ресурс], режим доступа: [минобрнауки.рф/проекты/открытое министерство](http://минобрнауки.рф/проекты/открытое_министерство) (просмотрено 17.07.2016);
206. Сайт Минобрнауки РФ [Электронный ресурс], режим доступа: минобрнауки.рф/пресс-центр/2485/печать (просмотрено 31.01.2017)
207. Сайт народных законодательных инициатив Испании [Электронный ресурс], режим доступа: <https://www.mifirma.com/> (просмотрено 30.08.2017);
208. Сайт НИУ ВШЭ О системе ЕГЭ и о том, что скрывают российские ВУЗы [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.hse.ru/video/53646762.html> (просмотрено 17.03.2016);
209. Сайт РБК Мечты А. Фурсенко в руках профессионала [Электронный ресурс] режим доступа: <http://top.rbc.ru/story/623983.shtml> (просмотрено 24.11.2017);
210. Сенашенко В.С. Участие России в Болонском процессе [Электронный ресурс], режим доступа: [http://www.phys.msu.ru/rus/about/sovphys/ISSUES-2004/4\(40\)-2004/bolon/](http://www.phys.msu.ru/rus/about/sovphys/ISSUES-2004/4(40)-2004/bolon/) (просмотрено 22.11.2017);

211. Сергеев А.Л. Реформа образования в России: проблемы и перспективы [Электронный ресурс] - режим доступа: <http://lawfront.su/reforma-obrazovania-v-rossii-problemy-i-perspektivy/> (просмотрено 20.12.2017)
212. Смолин О.Н. Об образовательном стандарте старшей школы и последствиях для национальной безопасности России. Политическое заявление [Электронный ресурс], режим доступа: <http://netreforme.org/news/oleg-smolin-ob-obrazovatelnom-standarte-starshey-shkolyi-i-posledstviyah-dlya-natsionalnoy-bezopasnosti-rossii-politicheskoe-zayavlenie/> (просмотрено 24.11.2017);
213. Совет Европейского Союза [Электронный ресурс], режим доступа: https://ru.wikipedia.org/wiki/Совет_Европейского_союза (просмотрено 24.08.2017);
214. Старцев Б. Равновесие в спросе на высшее образование восстанавливается [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.hse.ru/news/recent/59804702.html> (просмотрено 27.04.2016);
215. Статистика изменения количества вузов [Электронный ресурс], режим доступа: http://www.moeobrazovanie.ru/dinamika_vuz.html (просмотрено 13.09.2016);
216. Стратегия 2020 Андрей Фурсенко подрежет хвосты бесплатному образованию [Электронный ресурс], режим доступа: <http://strategy2020.rian.ru/smi/20110919/366147808.html> (просмотрено 27.04.2016);
217. Указ Президента РФ от 23.07.2003 N 824 "О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах" [Электронный ресурс], режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_43462/ (просмотрено 10.11.2017);
218. Утечка мозгов из России может обостриться [Электронный ресурс], режим доступа: http://www.dg-yug.ru/a/2012/12/03/Utechka_mozgov_iz_Rossii (просмотрено 30.08.2016)

219. Федеральный бюджет России [Электронный ресурс], режим доступа https://ru.wikipedia.org/wiki/Федеральный_бюджет_России#2016 (просмотрено 11.01.2018);
220. Формирование общества, основанного на знаниях. Новые задачи высшей школы. Доклад Всемирного Банка. 2001 г. - [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.worldbank.org/eca/russian/> (просмотрено 16.07.2017);
221. Шмарина А. Болонская система в действии: нужен ли российский диплом за рубежом [Электронный ресурс], режим доступа: <http://lf.rbc.ru/recommendation/finance/2013/09/27/231015.shtml> (просмотрено: 20.01.2016);
222. Шумакова В. Подушевое финансирование охватит все школы после 2012 года. // [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.infox.ru/science> (просмотрено: 13.01.2017);
223. Crédito del BID al área educativa [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.lanacion.com.ar/994836-credito-del-bid-al-area-educativa> (просмотрено 25.08.2017);
224. Federal Ministry of Education and Research (Germany) [Электронный ресурс], режим доступа: [https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Ministry_of_Education_and_Research_\(Germany\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Ministry_of_Education_and_Research_(Germany)) (просмотрено 03.09.2017);
225. How are the Local, State and Federal Governments Involved in Education? Is this Involvement Just? [Электронный ресурс], режим доступа: http://cpjustice.org/public/page/content/cie_faq_levels_of_government (просмотрено 24.08.2017);
226. Human development reports [Электронный ресурс], режим доступа: <http://gtmarket.ru/ratings/education-index/education-index-info> (просмотрено 11.01.2018);

227. Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, España [Электронный ресурс], режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-10325> (просмотрено 08.10.2017);
228. Ministerio de Educación y Deportes [Электронный ресурс], режим доступа: <https://www.argentina.gob.ar/educacion> (просмотрено 03.09.2017);
229. Private Sector contributions to education are less than 0.1% of profits of two of the world's biggest oil companies [Электронный ресурс], режим доступа: http://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/The_private_sector_release2.pdf (просмотрено 30.08.2017);
230. Park, Abingdon, Oxon OX14 4. 2006. 185 p. [Электронный ресурс], режим доступа: http://eprints.lincoln.ac.uk/1851/1/Ed_Policy_book_proofs.pdf (просмотрено 11.12.2017);
231. Página web del Defensor del Pueblo [Электронный ресурс], режим доступа: <https://www.defensordelpueblo.es/> (просмотрено 20.12.2017);
232. Provincial and territorial departments and ministries responsible for education in Canada [Электронный ресурс], режим доступа: <http://web.archive.org/web/20070407105218/http://www.cmec.ca:80/educmin.en.stm> (просмотрено 03.09.2017);
233. ¿Quién define "nuestras" políticas educativas? - entrevista con D.Balvidares - profesor argentino y licenciado de Letras 2008 [Электронный ресурс], режим доступа: <http://argentina.indymedia.org/news/2008/04/592410.php> (просмотрено 25.08.2017);
234. The official Bologna Process website [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.ehea.info/> (просмотрено 06.10.2017);
235. Unesco Institute for Statistics - Global flow of tertiary-level students [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-student-flow-viz.aspx> (просмотрено 08.01.2018);

236. World Economic Forum Issues. [Электронный ресурс], режим доступа:
<http://www.weforum.org/issues/education> (просмотрено 20.07.2017).