

4. Старкова Е. А. Проблемы эффективного контракта в образовании // Science Time. – 2011. – № 11. – С. 360-362.

5. Численность обучающихся, педагогического и профессорско-преподавательского персонала, число образовательных организаций Российской Федерации. Прогноз до 2020 года и оценка тенденций до 2030 года. – М. : ИС РАН, ЦСПиМ, 2015. – 288 с.

Информация об авторах

1. Деревнина Татьяна Валентиновна (Екатеринбург, Россия) – магистрант, Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина (620002, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19, derevnina.tatiana@yandex.ru)

2. Амбарова Полина Анатольевна (Екатеринбург, Россия) – кандидат социологических наук, доцент, Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина (620002, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19, borges75@mail.ru)

Derevnina T.V., Ambarova P.A.

DYNAMICS IN THE LIGHT OF EDUCATIONAL THROUGH THE PRIZM DEMOGRAPHIC AND SOCIAL PROCESSES¹

The article presents the results of the analysis of the population dynamics of school educational groups. The effects of demographic processes to change the situation in Russian schools in terms of management are shown. Posed the problem: increasing the number of schools is not secured by an increase in the number of teachers.

Keywords: educational groups, dynamic of the educational groups, teachers, professional group, state policy in the education

Information about the authors

1. Derevnina Tatjana (Yekaterinburg, Russia) – master, Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin (Yekaterinburg, Mira St., 19, Russia, 620002, derevnina.tatiana@yandex.ru)

2. Ambarova Polina (Yekaterinburg, Russia) – PhD, associate professor, Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin (Yekaterinburg, Mira St., 19, Russia, 620002, borges75@mail.ru)

УДК: 338.012

Т.В. Дуран, Н.Б. Костина

МОДЕЛИ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

В статье характеризуются основные модели государственной политики в сфере высшего образования Российской Федерации – либеральная, центристская (патерналистская), ограниченная, различающиеся соотношением государственного управления и вузовского самоуправления.

Ключевые слова: государственное управление высшим образованием, модели государственной политики, вузовское самоуправление.

¹ The article has been prepared by the Russian Humanitarian Science Foundation, project no. 16-03-00051.

Демократизация современной политики в сфере образования обусловила необходимость выявления границ государственного управления высшим образованием не для того, чтобы ослабить государство, а напротив, чтобы повысить качество государственного управления, использовать резервы, которые кроются в привлечении к разработке образовательной политики широких слоев общественности, непосредственных акторов образовательного процесса. Необходимость государственно-общественного управления отечественным образованием отмечалась еще в 1988 г. на Всесоюзном съезде работников образования, где констатировалось, что *первоочередным направлением перестройки образования становится создание государственно-общественной системы управления учебными заведениями. Более того, подчеркивается, что под государственно-общественным управлением образованием (ГОУО) целесообразно понимать такое управление, в котором сочетается деятельность субъектов управления государственной и общественной природы, направленная на организацию функционирования и развития сферы образования.* Однако решение этой задачи на практике и по сей день остается желаемым, но не реализованным [1].

Демократизация управления в сфере образования – это реальный процесс, который связан с привлечением к управлению образованием различных слоев общественности и разворачивается по ряду направлений: децентрализация управления учебными заведениями, развитие университетского самоуправления, повышение общественного статуса профессорско-преподавательского состава, расширение студенческого самоуправления, усиление влияния общественности на высшую школу.

На наш взгляд, понятие «граница», прежде всего, используется для того, чтобы очертить границы свободы деятельности определенных субъектов. Использование понятия «граница» применительно к образовательной деятельности показывает, что оно относится к действиям двух субъектов в сфере образования: государства и образовательных учреждений. При этом граница является единой для этих двух субъектов: расширение полномочий одного субъекта неизбежно означает сужение полномочий другого, ограничение его свободы. Но нужно иметь в виду, что термин «граница» может использоваться при рассмотрении границ свободы относительно принятия решений, а не других феноменов, например, самостоятельности. Свобода не должна подменяться самостоятельностью, что зачастую имеет место. Например, автономия вузов может интерпретироваться как свобода и как самостоятельность. В частности, В. М. Сырых и Е. В. Буслова отмечают: «Под автономией высшего учебного заведения понимается его самостоятельность в подборе и расстановке кадров, осуществлении учебной, научной, финансово-хозяйственной и иной деятельности в соответствии с законодательством и уставом высшего учебного заведения, утвержденным в установленном законодательством порядке» [2].

Самостоятельные решения не всегда являются свободными, поскольку могут быть предопределены внешними решениями, принятыми другими субъектами. Поэтому не случайно существуют и альтернативные трактовки вузовской автономии. Например, среди профессорско-преподавательского сообщества широко распространена позиция, что автономия – это независимость вуза в принятии решений и определении своей внутренней организации. Независимость – это свобода, самостоятельные же действия могут быть и принудительными. «Автономия означает независимость высших учебных заведений от государства, прочих общественных или политических сил в принятии решения об их внутреннем администрировании, финансовом управлении и независимость в осуществлении своей образовательной политики, научных исследованиях и иных родственных видов деятельности» [3].

При понимании автономии как свободы речь идет об определенной форме разделения власти, которая рассматривается как право на принятие решений. Автономия – это и есть не что иное как право вуза на принятие решений относительно себя, поэтому автономия представляет собой вид свободы. Чем больше автономия, тем меньше и объем

государственной политики. Однако мера этой свободы различна, чем обусловлены и границы государственной политики. В научных и управленческих источниках выделяются три модели государственной политики, отличающиеся соотношением государственного управления и вузовского самоуправления: либеральную, центристскую (патерналистскую) ограниченную [3].

Соглашаясь с таким подходом, его необходимо уточнить, поскольку в нем в явном виде не выдержаны требования дихотомичной классификации, пропущены некоторые основания. Если их восстановить, то классификация моделей государственной образовательной политики будет выглядеть следующим образом. Образовательная политика может быть либеральной или центристской. В свою очередь, центристская политика может быть представлена двумя вариантами: патерналистским и авторитарным. Безусловно, их следует рассматривать как некие идеальные модели, а не конкретное описание практики управления образованием в той или иной стране, поскольку в рамках каждой модели могут быть свои варианты.

Либеральная модель характеризуется предоставлением вузам значительной самостоятельности в принятии решений в следующих сферах:

1. В сфере внутренней организации – право выбирать и отзывать руководителей, определять срок их нахождения в должности, формировать состав управляющих советов, создавать новые подразделения.

2. В сфере подбора кадров и управления кадровыми ресурсами – право принимать и увольнять академический и другой персонал, определять размер заработной платы и др.

3. В сфере финансовых ресурсов и управления фондами – право определять размеры оплаты обучения на всех уровнях, определять источники финансирования, владеть и распоряжаться зданиями и другой собственностью.

4. В сфере академических отношений – право определять численность студентов и процедуры их приема, право вводить новые образовательные программы разных уровней, определять язык обучения, выбирать критерии оценки качества и агентство для проведения оценки качества, самостоятельно определять содержание курсов. Ряд ответственных функций, относящихся к аккредитации образовательных программ и проведению единых экзаменов, может быть передан ассоциациям университетов. Значительные управленческие полномочия сосредоточены в организациях-посредниках, которые могут отвечать за лицензирование и аккредитацию образовательных программ, обеспечивать оценку качества образования, выполнять функции распределения финансовых ресурсов и др.

Роль министерства образования, других органов власти, надвузовских структур управления состоит не в регулировании и направлении деятельности вузов, а в формировании стратегических приоритетов и параметров развития системы высшего образования, в выработке общей финансовой и академической политики, осуществлении общего контроля над использованием земли, строений, другой собственности, принадлежащей вузу.

В патерналистской модели, распространенной во Франции, Германии и других европейских государствах, вузы с правовой точки зрения также являются автономными в учебной, научно-исследовательской, административной финансовой деятельности. Вместе с тем отношения университетов с государством регулируются и регламентируются законодательными актами, приказами и инструкциями органов государственного управления. Структура и функции вузов, учебные планы и программы, несмотря на объявленную университетскую автономию, в значительной степени определяются именно инструкциями государственных органов управления образованием, которые решают многие оперативные вопросы деятельности вузов. Вузовская автономия реализуется в ряде сфер весьма ограниченно (академическая деятельность, финансы) и более существенно в решении вопросов организационной структуры, форм и методов управления [3]

Модель ограниченной автономии, с точки зрения исследователей, характеризуется тем, что государственные органы власти стремятся контролировать процесс инноваций и развития, связанный с высшей школой, активно участвуют в делах высшей школы, так как высшее образование играет важную роль в социально-экономическом развитии страны, регулируют процессы, происходящие в системе высшего образования, поскольку очевидна роль высшей школы в повышении конкурентоспособности квалифицированного труда – важнейшего фактора роста производства [3]

Однако перечисленные функции органов власти не отражают специфику данной модели, поскольку их можно обнаружить и в других моделях. В частности, ориентация политики на стратегические и инновационные задачи присуща и либеральной, и центристской модели, а регламентация деятельности вузов характерна для патерналистской модели.

Главное отличие авторитарной модели от патерналистской заключается в том, что для первой характерна регламентация не только полномочий, связанных с правами деятельности, но и с технологиями их реализации. Вуз в этом случае реализует государственную политику, но не участвует в ее разработке. Инструментами жесткой регламентации выступают различные процедурные регламенты и подзаконные акты, подробная отчетность перед Министерством по различным направлениям деятельности. В настоящее время в Российской Федерации, несмотря на отдельные исключения, доминирует авторитарная модель образования, которая сводит вузовскую автономию к самостоятельному осуществлению государственной политики, а не к ее разработке и участию в принятии решений. Этот вид авторитаризма можно определить как косвенный, поскольку формально автономия вуза не отрицается, но фактически ограничивается.

Свидетельством отсутствия выбора вузами технологий достижения поставленных государством целей является необходимость следовать в реализации соответствующих учебных программ государственным стандартам высшего профессионального образования (ГОС ВПО), утвержденным Министерством. Только это (плюс государственная же аккредитация) позволяет вузам выдавать выпускникам диплом государственного образца, единственно признаваемый на всей территории Российской Федерации. Следует оговорить, что ГОС ВПО разрабатываются Учебно-методическими объединениями по отраслям знания (УМО), то есть представителями научно-педагогической общественности вузов, но основные параметры ГОС ВПО предлагаются Министерством. Министерством же утверждается и его окончательная версия, вуз имеет право на внесение изменений в объем преподаваемых дисциплин в пределах 5% (10% по циклам дисциплин). Достаточно жесткая регламентация учебного процесса, обусловленная необходимостью следовать нормам ГОС ВПО, в известной степени затрудняет сотрудничество отечественных вузов с зарубежными, в особенности при реализации совместных образовательных программ [4].

Еще одна отличительная черта модели автономии российской системы высшего образования – бюрократизация управления внутри самого вуза, которая приводит к тому, что главными фигурами в вузе является бюрократическая вертикаль, а не преподаватели и студенты.

Для российского высшего образования характерно то, что его реформирование проводится исключительно сверху, без учета общественного мнения, оценок со стороны вузовского сообщества, хотя формально мероприятия в рамках реформ обсуждаются в различных организациях, а значительная часть государственных функций в сфере образования также выполняется с привлечением вузовской общественности: лицензирование, аттестация и аккредитация, экспертиза работ, представленных на соискание ученой степени, и др. Таким образом, естественной границей государственной образовательной политики выступает такое оптимальное вмешательство государства, которое дает максимальные результаты в сфере образовательной деятельности. Примером такой политики служит либеральная модель.

Но как в таком случае оценить другие модели политики – с точки зрения границ государственного вмешательства, соотношения государственного управления и вузовского самоуправления? Вмешательство, которое превышает естественные границы, является избыточным и снижает эффективность системы образования.

© Дуран Т. В., Костина Н. Б. Текст. 2016

Список источников

1. Концепция демократизации управления муниципальной системой образования Г. Челябинск [Электронный ресурс]. URL: www.vrodrk.narod.ru/.../Kontseptsiya_demokratizatsii_upravleniya_munitsipalnoi_sistemoi_obrazovaniya_Chelyabinska.d (дата обращения 15.10.2015)
2. Сырых В. М., Буслова Е. В. Комментарии к Федеральному Закону «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [Электронный ресурс]. URL: http://albookerk.ru/forvuz/kommentarij_k_federal'nomu_zakonu_o_vysshem_i_poslevuzovskom_professional'nom_obrazovanii_2.html (дата обращения 10.01.2016)
3. Грудцина Л. Ю. Демократические основы правового статуса образовательного учреждения и его преобразование в автономное учреждение. [Электронный ресурс]. URL: <http://education.law-books.ru/shop/9-1-09/9-1-4.doc> (дата обращения 11.01.2016)
4. Болонский процесс в вопросах и ответах / Касевич В. Б., Светлов Р. В., Петров А. В., Цыб А.А. [Электронный ресурс]. URL: http://www.pycca.net/analytics/perelomov_1.html (дата обращения 21.01.2016)

Информация об авторах

1. Дуран Татьяна Валентиновна – кандидат социологических наук, доцент, Университет г. Льеж, Бельгия, докторант факультета политологии Place du 20 Août, 9 B-4000 Liège Tatyana.duran@hotmail.be
2. Костина Наталия Борисовна – доктор социологических наук, профессор, Уральский институт управления, филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы, natalya.kostina@uapa.ru; 620990, Екатеринбург, ул.8 Марта, 66 (343) 251 77 73.

Duran T.V, Kostina N.B.

POLICY MODELS IN HIGHER EDUCATION

Paper Abstract: The article characterizes the main model of the State policy of higher education in Russian Federation: liberal, centrist (paternalistic) and limited, which differ in proportion of government control (state management) and self-government (self-management) of University.

Key words: government control of higher education, public policy models, self-governance of University.

Information about the authors

1. Duran Tatyna Valentinovna – PhD in Social Sciences, assistant professor University of Liège, Belgium, doctoral student of the Faculty of Political Sciences Place du 20 Août, 9 B-4000 Liège, Tatyana.duran@hotmail.be
2. Kostina Nataliia Borisovna – Doctor of sociales sciences, Professor Urals Institute of Administration, the Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPa) natalya.kostina@uapa.ru; 620990, Ekaterinburg, 8 Marta Street, 66; +7 (343) 251 77 73