

Публичные и латентные структуры в формировании современной российской государственной политики в сфере образования

Е.В. Андрюшина, Н.О. Луценко

Государственная политика как наиболее масштабный формат активности государства предполагает сложный дизайн институциональных и неинституционализированных структур, принимающих участие в ее формировании и реализации. Причем удельный вес публичных или же латентных структур может меняться в зависимости от многих факторов, таких как тип политического режима, развитость механизмов участия гражданского сектора в процессе принятия государственных решений, устойчивость и эффективность системы государственного управления в целом. И чем более закрытым является режим, тем большее значение в нем имеют полутеневые и теневые центры принятия решений.

Составной частью социальной государственной политики является государственная политика в сфере образования. Во всех развитых странах организация образования — одна из приоритетных государственных функций, реализация которой осуществляется специальными государственными органами, при этом инициатива может исходить не только от самого государства, но и от международных агентов, бизнес-структур или от самого общества через гражданские ассоциации.

Влияние глобализации на национальные государственные политики все возрастает в связи с процессами интеграции и унификации предоставления образовательных услуг, и решать возникающие проблемы на локальном или региональном уровне уже невозможно. Основными направлениями повышения степени адаптации университетов к современным условиям в начале нового тысячелетия являются: понимание непрерывности образования, что предполагает не только получение первичных знаний, но и их постоянную модернизацию с помощью различных программ переподготовки, повышения квалификации и т.д.¹; превращение университетов в центры программирования регионального развития, причем понимаемого не только в экономическом, но в

¹ Реформы образовательных политик: деятельность Совета Европы (Интервью зам. гл. ред. журн. М. Рыжакова с Жаном-Пьером Титцем — секретарем Комитета по образованию Совета Европы) // Стандарты и мониторинг в образовании. 2000. № 6. С. 9–13.

социальном, культурном, экологическом смыслах; складывании новой — инновационно-предпринимательской — модели университета, в которой последний превращается фактически в научно-образовательно-промышленный комплекс с академическим ядром и междисциплинарной проектно ориентированной периферией, состоящей из множества сетевых инновационных высокотехнологичных структур и малых предприятий, активно работающих с заказами местных органов власти, промышленности, бизнеса и общества в целом.

Особая роль в усилении межнационального и межрегионального сотрудничества принадлежит таким международным организациям, как ЮНЕСКО, которая, являясь структурным подразделением ООН, специализируется на вопросах образования, науки и культуры. При этой организации функционирует одна из важнейших образовательных МНПО — Международная ассоциация университетов (International Association of Universities, IAU). Эта межрегиональная организация существует еще с 1950 г. и объединяет учреждения высшего профессионального образования из 150 стран, на январь 2010 г. ее членами являлись 611 университетов (10% заведений приходится на Африку, 23% — Азию и Азиатско-Тихоокеанский регион, 41% — Европу, 8% — Латинскую Америку и страны Карибского бассейна, 12% — Ближний Восток, 6% — Северную Америку). 23 российских вуза (РУДН, СПбГУ, Московский лингвистический университет, Самарский государственный экономический университет, Южный федеральный университет) являются членами данной организации².

Интеграция активизируется и на государственном уровне. Крупнейшей российской организацией является Ассоциация классических университетов России. Учебно-методическое объединение (УМО) по классическому университетскому образованию (ранее Учебно-методическое объединение университетов СССР) было создано на базе Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова в 1987 г. Все учебно-методические объединения высших учебных заведений создавались как государственно-общественные объединения в системе высшего профессионального образования Российской Федерации. В состав УМО по классическому университетскому образованию в настоящее время на добровольных началах входят более 80 государственных университетов России³.

В российской государственной образовательной политике можно выделить три ключевые структуры: государство, бизнес и общество⁴.

Российское общество выступает в первую очередь в качестве объекта управления — то есть потребителя образовательных услуг. В настоящее время роль гражданских структур в государственной образовательной политике крайне ограничена. В качестве примера можно выделить деятельность Общероссийского народного фронта (ОНФ), в котором функционирует отдел мониторинга проблем образования. В деятельности отдела принимает участие Экспертный

² Сайт Международной ассоциации университетов // http://www.iau-aiu.net/members_friends/index.html (дата обращения: 02.02.2014).

³ Сайт Учебно-методического объединения (УМО) по классическому университетскому образованию // <http://www.umo.msu.ru> (дата обращения: 25.03.2014).

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

совет, представленный профессионалами-экспертами от образовательной сферы, и Общественный совет, в котором могут принимать участие инициативные граждане. Одно из направлений их деятельности — проведение в регионах семинаров для представителей местных отделений и экспертов ОНФ, которые реагируют на текущие проблемы школ и вузов. Кроме того, в ОНФ создана база для проведения регулярных опросов среди населения на предмет качества образования и проблем связанных с ним, а также проводится анализ общественных сетей, форумов родительской и педагогической общественности для выявления проблем, которые особенно беспокоят или тревожат граждан.

Еще одно звено — бизнес-структуры. Они заинтересованы в первую очередь в качестве профессионального образования, поэтому постоянно взаимодействуют с высшими учебными заведениями, отбирая лучших молодых специалистов и выпускников.

Однако по сравнению с обществом и бизнесом современное российское государство обладает фактически монополией в определении направлений образовательной политики. Его основными особенностями являются наличие нормативно-правовых механизмов регулирования образовательной сферы и специфической институциональной структуры в виде ряда государственных органов, а также существование большого удельного веса неформальных инкорпорированных центров принятия решений, роль которых крайне велика не только на этапе разработки и проведения государственной политики в сфере образования, но и на разных уровнях в процессе ее имплементации.

Институциональный дизайн закреплён в официальных документах и публичен. Субъектами образовательной политики выступают органы всех трех уровней управления — федерального, регионального и местного, которые в зависимости от своей компетенции принимают законы и иные нормативные правовые акты РФ 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.

Формально государственная политика в сфере образования зависит в первую очередь от Министерства образования и науки РФ, которое задает вектор и коридор развития системы образования на последующие годы путем разработки Федеральной целевой программы развития образования, проводит активную работу по контролю за ее исполнением, а также по контролю образовательных учреждений.

Вместе с тем общественное мнение часто связывает проводимую государством образовательную политику с личностью министра образования и его командой. С этой точки зрения министр образования и науки РФ может быть рассмотрен как отдельный субъект государственной политики, от которого исходит инициатива реформ. Так, многие образовательные реформы, среди которых самыми значимыми считаются введение ЕГЭ, изменение системы финансирования учебных заведений (исходя из количества учащихся), переход к системе шестилетнего двухстадийного обучения бакалавр-магистр, а также закон об образовании были проведены во время пребывания на должности министра

А. Фурсенко (практически все эти реформы были инициированы при нем, кроме ЕГЭ, первые эксперименты с которым начались до вступления Фурсенко на должность министра и были официально предложены В. Филипповым). В связи со многими из этих реформ в годы пребывания Фурсенко на посту министра в средствах массовой информации можно было встретить многочисленные статьи, новости и сообщения, которые негативно оценивали его деятельность. Фактически в большинстве случаев нововведения освещались и продолжают освещаться в СМИ как часть деятельности министра образования или депутатов Государственной думы (когда речь идет о принятии какого-либо закона). Отсюда можно сделать вывод, что образовательная политика персонализировалась и продолжает ассоциироваться с личностью министра. Отметим сразу, что данная особенность не является специфичной для российской практики, так как роль лидера, конкретного лица, принимающего решения в условиях неоавторитарного политического режима, неизменно высока при формулировании и реализации практически всех государственных политик.

Вместе со сменой министра образования и науки у общества изначально появилось ожидание новых качественных изменений в образовательной политике. В определенной степени ожидания оправдались, поскольку Дмитрий Ливанов в короткие сроки адаптировался к новой должности и начал проводить реформы резкие и кардинальные, что вызвало мощную их критику в средствах массовой информации. Впрочем, в истории России можно встретить немало примеров тому, как нововведения в совершенно разных областях изначально воспринимались обществом болезненно, даже те из них, которые в дальнейшем привели к улучшению показателей и к положительным результатам. Тем не менее указанные обстоятельства позволяют рассматривать министра в качестве одного из субъектов государственной образовательной политики. При этом его роль необходимо в первую очередь расценивать как институциональный элемент, поскольку его полномочия закреплены законодательно.

Однако министр образования в то же время является представителем политической сети, оказывающей непосредственное влияние на принятие решений в области образовательной политики. В Российской Федерации, где, повторимся еще раз, на данный момент недостаточно развиты механизмы представительства интересов гражданского общества, высшие должностные лица, функцией которых является ведение государственной образовательной политики, либо инкорпорированы в неформальные структуры принятия решений (в ряде случаев они могут представлять собой отдельные категории влиятельных людей: академики, ректоры, инвесторы), либо же являются исполнителями принятых в данных латентных пулах решений.

Иногда их влияние очевидно, но в большинстве случаев оно прослеживается лишь косвенно, поскольку формально вышеупомянутые акторы не являются субъектами государственной политики.

Так, согласно мнениям некоторых экспертов, многие инициативы касательно реформ и нововведений в сфере образования исходят от ректора Высшей школы экономики, Я.И. Кузьмина, который активно развивает свой университет, стремясь привести его в соответствие с международными стандартами. НИУ ВШЭ — изначально сильно ориентированное на западную образователь-

ную модель учебного заведения, поэтому многие идеи и нововведения разрабатывались и осуществлялись в первую очередь в нем.

Как уже было отмечено выше, современные российские средства массовой информации освещают нововведения в первую очередь как результаты работы министра образования, поскольку именно он формально принимает решения в указанной области. Однако, анализируя ряд официальных источников, можно сделать вывод о степени влияния ректора ВШЭ как на экс-министров В. Филиппова и А. Фурсенко, так и на нынешнего министра Д. Ливанова.

Одной из наиболее существенных реформ последних пятнадцати лет считается введение единого государственного экзамена. Эксперимент по сдаче экзамена был впервые проведен в 2001 г., в период, когда на должности министра образования РФ находился В.М. Филиппов. Ряд исследователей называют его автором идеи ЕГЭ и инициатором реформы по его внедрению. На фоне присоединения России к Болонской конвенции Филиппов лично выступал за такую форму проверки знаний: «во все элитарные и в большинство других вузов можно поступить только либо через репетиторство при данном вузе, либо через платные курсы при нем, либо через целевой прием, который они реализуют, либо через “договорные” школы, которые есть у московских и питерских вузов. И что остается на открытый и честный прием? Ничего. А что делать абитуриентам с периферии, которые не могут попасть ни к репетиторам данного вуза, ни на платные курсы, ни в “договорную” школу (в Москве, например, 100 процентов “договорных” — только столичные)? Оставлять ситуацию такой, какая она есть, нельзя. Надо вводить новую, более объективную схему приема»⁵. Разработка ЕГЭ была поручена Федеральному центру тестирования, который был создан в 1995 г. и проводил добровольное платное тестирование выпускников школ. Накопленные центром технологии массового тестирования сделали возможным проведение единого госэкзамена, поэтому в 2001–2008 гг. эксперимент по введению ЕГЭ проводился ФЦТ⁶. Вместе с тем многие исследователи считают создателями, инициаторами и идеологами единого государственного экзамена Я.И. Кузьмина (это также подтверждает сам ректор⁷), а также сотрудников данного вуза (например, члена ученого совета НИУ ВШЭ И.Д. Фрумина, который с 2004 г. является также заместителем главного редактора ежеквартального научно-образовательного журнала «Вопросы образования», в период с 1999 по 2011 г. он был ведущим специалистом по образованию Московского представительства Всемирного банка)⁸.

Примечательно, что именно НИУ ВШЭ, а также НИТУ МИСиС (его окончил нынешний министр образования и науки) вошли в число 15 российских вузов, которые должны продвигать российские университеты в международных рейтингах в рамках Программы «5–100–2020», предполагающей вхождение не

⁵ Мера Энциклопедия Кирилла и Мефодия. Единый государственный экзамен ЕГЭ // <http://megabook.ru> (дата обращения: 25.04.2014).

⁶ Там же.

⁷ Сайт НИУ ВШЭ. О системе ЕГЭ и о том, что скрывают российские вузы // <http://www.hse.ru/video/53646762.html> (дата обращения: 2.02.2014).

⁸ Сайт НИУ ВШЭ // <http://www.hse.ru> / персональная страница Фрумина И.Д. (дата обращения: 10.05.2014).

менее пяти российских вузов в первую сотню ведущих мировых университетов согласно QS World University Rankings⁹.

Во время работы на посту министра А.А. Фурсенко по сохранившимся в открытых источниках статьям можно сделать вывод о том, что на экс-министра оказывали серьезное влияние рекомендации Высшей школы экономики. К примеру, в 2011 г. НИУ ВШЭ был представлен ежегодный 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 этому рейтингу в ряде высших учебных заведений на бюджетные места были зачислены абитуриенты с недостаточно высокими показателями¹⁰. На основании этих данных и рекомендации ректора Высшей школы экономики А. Фурсенко принял решение о сокращении бюджетных мест в ряде вузов: «Если у вуза действительно большое количество низкобалльников, то этот хвост надо обрезать»¹¹. Кроме того, в 2007 г. при Министерстве образования и науки Российской Федерации был создан Общественный совет, в состав которого входил Кузьминов, что также давало ему возможность напрямую выступать с предложениями в области образования.

В настоящее время также очевидно влияние ВШЭ и лично Я.И. Кузьмина на политику Министерства образования. Согласно информации, представленной на сайте Министерства образования и науки РФ, вопрос о мониторинге качества образования российских вузов, одной из самых резонансных и значимых реформ последних лет, был поднят и подробно рассмотрен на совещании ректоров ведущих университетов во главе с Кузьминовым¹² в июле 2012 г. Заявленная цель встречи — провести ранжирование вузов и прекратить деятельность непрофессиональных учебных заведений. На встрече ректор ВШЭ предложил решать проблему в первую очередь силами университетов (не рассчитывая на серьезную активность министерства), делать ставку на консолидацию здоровой части вузов и проведение их силами общественной аккредитации образовательных программ¹³. После совещания о данной инициативе вузов уведомили министра образования и науки Д.В. Ливанова. Меньше чем через полтора месяца после встречи на сайте Высшей школы экономики появилось официально подтверждение того, что методология мониторинга разрабатывается Минобрнауки РФ совместно с ВШЭ¹⁴.

Еще одна значимая реформа прошлого года, свидетельствующая о влиянии ректора ВШЭ на государственную политику в области образования, — инициатива об изменении учета результатов олимпиад школьников при поступлении в вузы. Было предложено отменить право на льготное поступление в вуз для

⁹ http://www.spbstu.ru/news/2013_07_09/2013_07_09.asp (дата обращения: 30.04.2014).

¹⁰ <http://strategy2020.rian.ru/smi/20110919/366147808.html> (дата обращения: 10.01.2014).

¹¹ Там же.

¹² <http://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/%D1%81/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/2485> (дата обращения: 10.03.2014).

¹³ <http://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/%D1%81/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/2485> (дата обращения: 10.03.2014).

¹⁴ <http://www.hse.ru/news/recent/59804702.html> (дата обращения: 16.04.2014).

победителей олимпиад школьников и обязать их сдавать на высокие баллы единый государственный экзамен по профильному предмету. Данное предложение было обосновано тем, что каждый год порядка 25–30 тысяч молодых людей оканчивают школы по всей стране и около половины раскрываются на олимпиадах. Олимпиады стали массовыми, по этой причине серьезно возросли риски того, что части абитуриентов могут помочь «нечестно получить награду чемпиона»¹⁵. Несмотря на критическое отношение к данному нововведению многих ректоров (в особенности крупных региональных вузов), а также генерального секретаря Российского союза ректоров О. Кашириной, в Министерстве образования и науки РФ было положительно оценено предложение Кузьмина, а Д. Ливанов публично подтвердил намерение ввести для победителей олимпиад в качестве обязательного условия сдачу ЕГЭ на 60 баллов¹⁶.

У экспертного сообщества отношение к такому серьезному влиянию НИУ ВШЭ на государственную образовательную политику двойное. С одной стороны, Я.И. Кузьмина рассматривают не столько как ректора, сколько как талантливого менеджера, которому удалось за двадцать с лишним лет работы превратить свой университет в один из наиболее конкурентоспособных в России, начав практически с нуля (Кузьмин был и остается ректором НИУ ВШЭ с основания университета в 1992 году). С этой точки зрения у человека, сумевшего эффективно построить систему обучения внутри вверенного ему вуза, должно быть достаточно опыта для того, чтобы привнести положительные результаты своей многолетней деятельности в вузе в государственную политику в области образования, реализовав их в масштабе всей страны.

С другой точки зрения, многие эксперты критически относятся к инициативам Высшей школы экономики и к Кузьмину лично, объясняя быстрый рост данного вуза прежде всего большим количеством госзаказов (т. е. сильной государственной поддержкой) на протяжении всех этих лет. По их мнению, в первую очередь именно эти обстоятельства (а не личные качества ректора) явились причиной такого быстрого «возвышения» университета. При этом результаты реформ, инициатором которых неформально выступает Кузьмин, оцениваются во многих случаях отрицательно.

Изложенные факты дали повод некоторым исследователям назвать ВШЭ *серой структурой, которая делает политику в сфере образования, а ректора ВШЭ Ярослава Кузьмина по этой причине называют «серым кардиналом» в образовании (подобного мнения придерживаются С. Комков — президент Всероссийского фонда образования¹⁷, М. Тульский¹⁸, В. Смирнов¹⁹ и др.)*.

Однако сам ректор ВШЭ, признавая свою инициативность в области образования, отрицает свое личное прямое влияние и влияние Высшей школы экономики на Министерство образования и науки РФ: «ни за кем не стояли

¹⁵ <http://www.rg.ru/2013/12/03/olimp.html> (дата обращения: 16.04.2014).

¹⁶ <http://ria.ru/society/20131224/986158949.html> (дата обращения: 16.04.2014).

¹⁷ http://chet56.blogspot.ru/2012/05/blog-post_21.html (дата обращения: 16.04.2014).

¹⁸ <http://rupolitika.ru/child/vasiliy-smirnov-ekspertyi-za-neudachi-egе-otvetstvenen-rektor-vshe-yaroslav-kuzminov/> (дата обращения: 16.04.2014).

¹⁹ Там же.

и не стоим, ни за [бывшим министром образования Владимиром] Филипповым, ни за [бывшим министром образования и науки Андреем] Фурсенко, ни за [министром образования и науки Дмитрием] Ливановым. Это самостоятельные политики и эксперты. У них есть свои идеи, они нередко близки с нашими, но и не только с нашими, кстати говоря. Но министры всегда слушают значительно более широкий круг мнений, чем мнение «Вышки». Я не готов нести ответственность ни за чужие лавры, ни за чужие ошибки. Если у нас при этом возникает предложение, как скорректировать политику, мы чаще всего делаем его публично, а не в кулуарах. Мы используем разные площадки, Общественную палату или Ассоциацию ведущих вузов, например. Я в последние годы стараюсь наши инициативы, если это серьезные, крупные инициативы, сначала заявлять публично, а уже потом обсуждать с начальниками. Мне кажется, что наша образовательная жизнь вполне созрела для того, чтобы ее «драйвером» была образованная часть населения. Это далеко не так в целом ряде других отраслей (например, в здравоохранении), но в образовании это так, и это наше огромное преимущество»²⁰.

Подводя итог, можно констатировать, что, несмотря на разные оценки деятельности ВШЭ и ее ректора и собственные заявления Я. Кузьмина, их влияние на реформы в области образования бесспорно, что позволяет рассматривать их в качестве субъектов государственной образовательной политики РФ, по крайней мере в последние пятнадцать лет. То есть в целом современная архитектура субъектов российской государственной политики в сфере образования отличается персонифицированным характером, преобладанием латентных центров принятия решений, в то время как институты государственной власти фактически являются субъектами, лишь легитимирующими решения в данной сфере.

Вместе с тем сегодня для современной России проблема интеграции в региональные и глобальные образовательные структуры является приоритетной задачей в повестке дня, что обуславливает ориентацию в том числе представителей неформальных пулов именно на западные образцы предоставления образовательных услуг.

Список используемых источников

1. Иванова И.Н., Шарова О.Л. Особенности реализации социальной политики в сфере образования // Современные проблемы науки и образования. № 2, 2012.
2. Мегэ Энциклопедия Кирилла и Мефодия Единый государственный экзамен ЕГЭ // <http://megabook.ru> (дата обращения: 25.04.2014).
3. Сайт международной Ассоциации Университетов // http://www.iau-aiu.net/members_friends/index.html (дата обращения: 02.02.2014).
4. Сайт НИУ ВШЭ <http://www.hse.ru/> Персональная страница И.Д. Фрумина (дата обращения: 10.05.2014).
5. Сайт НИУ ВШЭ. О системе ЕГЭ и о том, что скрывают российские вузы // <http://www.hse.ru/video/53646762.html> (дата обращения: 2.02.2014).

²⁰ <http://lenta.ru/articles/2013/12/27/kuzminov/> (дата обращения: 3.03.2014).

6. Сайт Учебно-методического объединения (УМО) по классическому университетскому образованию // <http://www.umo.msu.ru/> (дата обращения: 25.03.2014).

7. http://chet56.blogspot.ru/2012/05/blog-post_21.html (дата обращения: 16.04.2014).

8. <http://lenta.ru/articles/2013/12/27/kuzminov/> (дата обращения: 3.03.2014).

9. <http://ria.ru/society/20131224/986158949.html> (дата обращения: 16.04.2014).

10. <http://rupolitika.ru/child/vasiliy-smirnov-ekspertyi-za-neudachi-ege-otvetstvenen-rektor-vshe-yaroslav-kuzminov/> (дата обращения: 16.04.2014).

11. <http://strategy2020.rian.ru/smi/20110919/366147808.html> (дата обращения: 10.01.2014).

12. <http://www.hse.ru/news/recent/59804702.html> (дата обращения: 16.04.2014).

13. <http://www.rg.ru/2013/12/03/olimp.html> (дата обращения: 16.04.2014).

14. http://www.spbstu.ru/news/2013_07_09/2013_07_09.asp (дата обращения: 30.04.2014).

15. <http://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/%D1%81/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/2485> (дата обращения: 10.03.2014).