

**ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ:
ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

Жукова Мария Владимировна аспирант кафедры политологии и этнополитики ЮРИУ РАНХиГС, доцент кафедры менеджмента, Ростовский социально-экономический институт (344019, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Береговая, 17/1).
E-mail: mv-zhukova@mail.ru

Аннотация

В статье предпринят политологический анализ проблем реализации государственной политики в области реформирования российской системы образования. Значимость и актуальность темы определяется задачей повышения эффективности и конкурентоспособности российского образования как ключевого фактора устойчивого развития общества.

Ключевые слова: государственная политика, государственное регулирование, система образования, реформирование образования, устойчивое развитие.

Условия перехода России на новую парадигму социально-экономического развития, парадигму устойчивого развития в долгосрочной перспективе, обеспечивающую наращивание потенциала страны, предъявляют жесткие и динамичные требования к развитию системы образования в целом. Уровень развития, конкурентоспособность страны во многом определяются интеллектуальным потенциалом населения, что неразрывно связано с состоянием образования и науки.

Общество с «устойчивым типом развития» должен строить «новый человек» с новой системой ценностей, новой этикой. Такого человека надо образовывать. Образование необходимо рассматривать не в качестве следствия экономических успехов, а в качестве причины, первоосновы этих успехов; именно в этом смысле оно должно носить опережающий характер, прокладывать дорогу в будущее: каким будет «человек образованный», таким станет и будущее [1, с. 4].

Современная государственная политика в области образования продолжает по-настоящему волновать общество. Как не было, так и нет единого понимания критериев и принципов реформирования образования, что делает вопросы поиска согласованности реализуемых государством мер по модернизации российской системы образования и ее интеграции в европейскую и мировую систему образования предельно актуальными.

Российская система образования имеет богатые исторические традиции и огромный потенциал развития, но вследствие влияния социально-экономических и политических факторов испытывает в последнее время значительные трудности системного характера. Проблематика государственного регулирования системы образования осложняется трудностями ее структуры, необходимостью создания механизмов включения общества и бизнеса в систему управления образованием, адаптации образовательных программ к потребностям отечественной и мировой культуры и экономики, привлечения мощных инвестиций.

Действующая ныне российская система управления образованием, организованная по линейно-функциональному принципу, отличается недостаточной гибкостью и восприимчивостью к потребностям общества. Основным методом управления системой образования являются прогнозирование, анализ, создание программ развития и управления их реализацией. Проблемой системы управления образованием в России на современном этапе остается постановка конкретных, реалистичных целей и планирование их достижения. Отсутствие четких целей и глубоких, достоверных прогнозов развития экономики и образования, дублирование функций нормативно-правового регулирования данной сферы и координации

между органами управления различных уровней управления образованием, низкое качество управления, недостаточная управленческая компетентность, коррупция и неэффективное использование бюджетных средств влекут за собой снижение эффективности управления данной сферой в целом. По нашему убеждению, важнейшую роль в управлении образованием должна играть непосредственно сама система образовательных организаций и общество.

Современная идеология государственной политики в области образования, приоритеты реформирования российской системы образования, направления реализации отражены в различных документах нормативного и программного характера. Среди них – Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», Национальная доктрина образования, государственные и федеральные целевые программы, концепции, национальные инициативы, «дорожная карта образования» и т.д.

Проблематичной является ситуация неопределенности правового статуса этих документов, они приобретают декларативный характер. Например, в Федеральном законе «Об образовании» основой государственной политики в области образования являлась Федеральная целевая программа развития (ФЦП) образования, утверждаемая Правительством РФ, что позволяло, при необходимости, достаточно оперативно реформировать политику в образовании. Закон 273-ФЗ лишь упоминает разработку, утверждение и исполнение ФЦП в области образования как полномочие федерального уровня. Конкретные и подробные принципы государственной политики установлены самим Законом (статья 3), что должно, очевидно, гарантировать определенный уровень стабильности в данной сфере, поскольку никакая ФЦП (если она не принята в качестве федерального закона) не может противоречить положениям Закона 273-ФЗ [2].

Размытыми являются многие цели и показатели, сроки реализации программных документов, зоны ответственности за реализацию закрепленных мер за конкретными органами государственной власти и местного самоуправления. Фактически неясно соотношение содержания и приоритетного исполнения одновременно реализуемых документов. Возникает ситуация, когда срок реализации программного документа еще не завершен, не произведена оценка достигнутых результатов, корректирующих действий, а на смену ему приходит очередной документ с новыми целями и задачами. Проблемой остается оценка эффективности реализуемых государственных программ, требуется устранение недостатков существующих формальных институтов оценивания и совершенствование самих механизмов оценки.

Возможным решением проблемы может являться разработка единого документа, обладающего силой нормативного акта, систематизирующего основные направления государственной политики реформирования российской системы образования, нормативное закрепление порядка его разработки, утверждения и исполнения. При этом обязательным должно быть обсуждение разных подходов и вариантов реформирования, проведение исследований общественного мнения, обеспечение обсуждения в профессиональном сообществе и т.д. Важна полная информированность всех заинтересованных субъектов по всему спектру вопросов, касающихся реформирования образования.

Успешность реализации государственной политики в области образования во многом определяется пониманием ее положительной направленности, поддержкой и активным участием широких слоев общества: профессионального сообщества и граждан как основных потребителей образовательных услуг, руководителей учебных заведений, территориальных органов управления образованием, объединений работодателей.

Высшая государственная власть России придает большое значение участию гражданского общества нашей страны в реализации государственной политики в сфере образования. В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию подчеркнул, что каждый, кто готов брать на себя ответственность, должен быть вовлечён в реализацию планов развития страны, конкретных регионов и муниципалитетов. Если государство и общество действуют в одной повестке, в атмосфере сотрудничества и доверия, – это гарантия достижения успеха [3]. Процессы

реформирования образования ориентированы на обеспечение открытости образования и осуществление перехода от патерналистской модели к модели взаимной ответственности в сфере образования, усилению роли всех субъектов образовательной политики и их взаимодействию.

Однако в стране отсутствуют четкие критерии и правовые гарантии включения общества в систему управления образованием как в части принятия конкретных управленческих решений, так и определения ориентиров развития и реформирования системы образования. Отсутствуют процедуры прозрачной общественной экспертизы образования, что делает его непрозрачным. Это относится, к примеру, как к отбору учебников и учебных пособий, так и в целом конкурсности в системе образования [4, с. 27].

Отметим, что в новом Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» из принципов государственной политики исключена формулировка «государственно-общественный характер управления образованием». В законе закреплён принцип демократического характера управления образованием, обеспечения прав педагогических работников, обучающихся, родителей на участие в управлении образовательными организациями, а также принцип сочетания государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования.

Основными проблемами развития государственно-общественного управления на современном этапе являются:

- отсутствие стратегических целей и приоритетов развития общественного управления;
- отсутствие системного подхода к развитию государственно-общественного управления образованием;
- преобладание административных рычагов регулирования сферы государственно-общественного управления;
- деструктивность логики построения системы общественного управления, основанной на создании организационных структур и последующем «наполнении» их содержанием, деятельностью;
- низкая эффективность и формальность насаждаемых сверху организационных форм и механизмов (в частности, управляющих советов, включения общественности в новую систему оплаты труда педагогов);
- отсутствие правовых механизмов обеспечения баланса прав и ответственности общественных структур управления и др. [5].

Значительный вклад в осуществление информационной открытости и публичной отчетности вносит доступ к информации, размещенной на официальных сайтах федеральных и региональных органов власти, образовательных организаций в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Реализован проект «Открытые данные» в рамках функционирования «Открытого правительства». Запущен проект Минобрнауки России «Открытое министерство», который направлен на повышение эффективности работы министерства, в том числе через внедрение системы открытых государственных данных, повышение подотчетности через механизмы общественного и экспертного контроля за закупками и расходами, публичных деклараций целей и задач и отчетов по их реализации. Дополнительной мерой может быть принятие нормы открытой отчетности путем ведения федеральной базы данных государственных расходов с предоставлением свободного доступа и возможности проследить движение, адресность бюджетных средств.

Основной задачей модернизации образования в России было и остается обеспечение государственных гарантий доступности и равных возможностей получения полноценного, качественного образования на основе сохранения его фундаментальности и соответствия актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства.

Подписанная Россией в 2003 году Болонская декларация и вступление в Болонский процесс значительно определили контуры реформирования образования, предполагающего

создание единого образовательного пространства высшего образования, мобильность студентов, унификацию правового статуса российских и европейских образовательных организаций, при этом обозначили интеграцию не только в системах образования европейских государств, но и иных общественных институтов. Прошло более десяти лет, Россия приобрела опыт проведения масштабных реформ системы образования, направленных на приведение ее в соответствие с международными соглашениями и передовыми примерами и принципами организации образовательного процесса. Между тем, оценка достигнутых результатов убеждает, что наше государство находится ещё только в начале пути формирования эффективной и соответствующей потребностям инновационного социально-экономического развития общества системы образования.

Говоря о повышении качества образования, важно подчеркнуть проблему низкого социального статуса работников образования, решение которой видится в усилении государственной и общественной поддержки. Уровень оплаты труда преподавателей в России значительно ниже, чем во многих других странах. В настоящее время повышение зарплаты происходит за счет выполнения нагрузки на полторы, а то и на две ставки или за счет совмещения должностей. А повышение квалификации в большей степени представляет собой формальный процесс, направленный на получение подтверждающего документа. Истинный преподаватель знает, в каком русле ему развиваться, что необходимо идти в ногу со временем и как важно эффективно, качественно организовывать учебный процесс. И ему в первую очередь нужна достойная оплата за ставку, необходимо свободное время для профессионального совершенствования и организации эффективной работы со студентами, грантами, научно-исследовательской работы и т.д. Министр образования Д. Ливанов отметил наличие признаков повышения привлекательности профессии педагога – в частности, рост числа абитуриентов в соответствующих вузах и молодых специалистов, которые приходят на работу в школы и детские сады. Также он заверил, что Минобрнауки будет настаивать на том, чтобы повышение заработных плат не происходило за счет увеличения нагрузки на учителей [6].

Признание приоритетности образования постоянно подчеркивается руководством страны и закреплено законодательно как принцип государственной политики. Необходимо отметить несомненный рост государственных инвестиций в сферу образования. Однако увеличивающиеся расходы на образование (в абсолютном выражении в 2016 г. по сравнению с 2000 г. вырастут почти в 4 раза) являются недостаточными. Доля государственных расходов на образование в ВВП в России ниже, чем в среднем в мире. Доля России на мировом рынке наукоемкой продукции составляет менее 1% , когда США – 36%, а Япония – 30% [7, с 529, 532]. Уровень внутренних затрат на исследования и разработки составляет 1,12% ВВП России, в развитых странах в 3-4 раза выше, низкий уровень финансирования науки из средств федерального бюджета (0,56% ВВП, 4–6% в развитых странах) [7, с 371].

Развитие образования и науки, безусловно, требует привлечения мощных инвестиций. Важно развивать в системе образования эффективные механизмы государственного регулирования финансовых потоков, нормативно-правовые, организационно-экономические рычаги и механизмы привлечения и использования внебюджетных ресурсов. Необходимо интеграция образования, науки и бизнеса, формирование спроса со стороны бизнеса на научно-техническую продукцию, стимулирование бизнеса к участию в жизни профессионального образования путем государственной поддержки, налоговых преференций, возможности отбора будущих сотрудников из лучших студентов и т.д.

Стремясь к интеграции в мировое сообщество, желая соответствовать мировым требованиям и эффективно проводить реформы, необходимо учитывать состояние системы образования, особенности, возможности и потребности государства, общества и экономики. А также аккумулировать и применять уже имеющийся положительный российский и международный опыт в сфере образования. Современная система образования находится в стрессо-

вом состоянии, в состоянии непредсказуемости и значительный временной ресурс тратит на адаптацию к зачастую необоснованным нововведениям. Здесь можно назвать: недостаток финансирования, постоянно меняющиеся условия и требования, показатели эффективности, федеральные образовательные стандарты (ФГОС 3+), постоянные поправки в действующее законодательство, расширение самой нормативной базы. В этой связи нельзя не согласиться с мнением, что масштабные реформы целесообразно перенести на период более устойчивого состояния национальной экономики [8, с. 12], а сам процесс реформирования образования должен реализовываться как четко продуманный, системный, поэтапный и открытый процесс.

Современное российское общество располагает достаточным потенциалом для создания конкурентоспособной системы образования в мире. Решения проблемы интеграции отечественной системы образования в общеевропейскую обеспечивается рациональными механизмами достижения поставленной цели. Однако имеющийся потенциал может быть быстро утраченным, если не будет сформулирована пользующаяся широкой поддержкой общественности общенациональная образовательная политика, если государство не восстановит свою ответственность и активную роль в этой сфере, не проведет глубокую и всестороннюю модернизацию образования с выделением необходимых для этого ресурсов и созданием механизмов их эффективного использования.

Образовательная политика – важнейшая составляющая политики государства, инструмент обеспечения фундаментальных прав и свобод личности, повышения темпов социально-экономического и научно-технического развития, гуманизации общества, роста культуры. Образовательная политика устанавливает коренные цели и задачи развития образования, гарантирует их проведение в жизнь путем согласованных действий государства и общества.

Литература

1. Ильинский И.М. Высшее образование для XXI века // Знание. Понимание. Умение. 2012. № 4. – С. 3–8.
2. Кирилловых А.А. «Комментарий к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» №273-ФЗ (постатейный)». – М.: Книжный мир, 2013. – 352 с.
3. Послание Президента Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 года [Электронный ресурс] // URL: <http://news.kremlin.ru/news/47173>
4. Гуськов И.А. Становление личности в системе образования: институциональные и процессуальные барьеры // Гуманитарий Юга России. 2014. № 2. – С. 22–33.
5. Пуденко Т.И. Участие общества в управлении образованием: современные акценты // Образование и общество. 2010. № 1. – С. 57-63.
6. Ливанов Д. Сквозь узкие места // Российская газета. Федеральный выпуск. 2014. № 6530 (258).
7. Россия в цифрах. 2014: краткий статистический сборник. – М.: Росстат, 2014. – 558 с.
8. Дудукалов Е.В., Лантандер А.Б. Образование и наука: как продолжать модернизацию в условиях рецессии? // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 1. – С. 7–13.

Zhukova Maria Vladimirovna, a postgraduate of South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Associate Professor of the Department of Management, Rostov Social and Economic Institute (17/1, Beregovaya St., Rostov-on-Don, 344019, Russian Federation). E-mail: mv-zhukova@mail.ru

PROBLEMS OF REFORMING THE RUSSIAN EDUCATION SYSTEM: POLITICAL SCIENCE ASPECT

Abstract

Political analysis of problems implementation of the state policy of reforming the Russian education system is attempted in the article. The main priorities of state policy are formulated and sustained. The importance and relevance of the theme is determined by the task of improving

the efficiency and competitiveness of Russian education as a key factor of "sustainable development" of the society.

Keywords: *government policy, government regulation, the education system, reforming education, sustainable development.*

References

1. Il'inskij I.M. Vysšee obrazovanie dlja XXI veka // Znanie. Ponimanie. Umenie. 2012. № 4. – S. 3–8.
2. Kirillovyh A.A. «Kommentarij k Federal'nomu zakonu «Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii» №273-FZ (postatejnyj)». – M.: Knizhnyj mir, 2013. – 352 s.
3. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniju ot 4 dekabrya 2014 goda [Jelektronnyj resurs] // URL: <http://news.kremlin.ru/news/47173>
4. Gus'kov I.A. Stanovlenie lichnosti v sisteme obrazovanija: institucional'nye i processual'nye bar'ery // Gumanitarij Juga Rossii. 2014. № 2. – S. 22–33.
5. Pudenko T.I. Uchastie obshhestva v upravlenii obrazovaniem: sovremennye akcenty // Obrazovanie i obshhestvo. 2010. № 1. – S. 57–63.
6. Livanov D. Skvoz' vuzskie mesta // Rossijskaja gazeta. Federal'nyj vypusk. 2014. № 6530 (258).
7. Rossija v cifrah. 2014: kratkij statističeskij sbornik. – M.: Rosstat, 2014. – 558 s.
8. Dudukalov E.V., Laptander A.B. Obrazovanie i nauka: kak prodolzhat' modernizaciju v uslovijah recessii? // Nauka i obrazovanie: hozjajstvo i jekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie. 2015. № 1. – S. 7–13.

УДК 659

КОНЦЕПЦИИ ПОНИМАНИЯ РЕКЛАМНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В РЯДЕ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Кузнецов Александр Вадимович аспирант кафедры международного права, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, 82, стр. 1).
E-mail: alexmsal@gmail.com

Аннотация

В настоящей статье автор рассматривает рекламную деятельность как один из видов предпринимательской деятельности. Автор исходит из понимания, что рекламные отношения неразрывно связаны с трансграничной деятельностью, а значит, для верного регулирования указанных правоотношений необходимо руководствоваться, помимо норм российского материального права, нормами международного частного права. Автором рассмотрены положения о рекламе в США, странах Европейского Союза (была, в частности, проанализирована Европейская конвенция о трансграничном телевидении), а также странах СНГ. Сделанные выводы помогут улучшить практику регулирования норм о рекламе в Российской Федерации.

Ключевые слова: *реклама, легальное определение, рекламные правоотношения, зарубежные страны, директ-маркетинг, сейл промоуин, паблик рилейнз, Европейская конвенция о трансграничном телевидении.*

Для успешного продвижения товаров, работ и услуг на рынках необходима надлежущая рекламная кампания. Поскольку рекламе могут быть подвергнуты абсолютно разные виды товаров, работ и услуг, к каждой из этих групп необходимо применять соответствующее правовое регулирование. Это порождает необходимость детальной регламентации каждого вида рекламной деятельности, а также обобщения опыта доктрин.