

## СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПОДСИСТЕМА: ОБРАЗОВАНИЕ

Момот А.И.<sup>1</sup>, Анзорова С.П.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ФГАУ «Федеральный институт развития образования» Минобрнауки России, Москва, Россия (Ч-125319, Москва, ул. Черняховского, д.9), e-mail: director@firo.ru, momot.a@firo.ru

<sup>2</sup>ФГБОУ ВПО «Московский государственный машиностроительный университет (МАМИ) Минобрнауки России, Москва, Россия (107996, г. Москва, ул. Павла Корчагина, д.22), e-mail: rector@msou.ru, anzorova@inbox.ru

---

Проведён анализ теоретических и практических вопросов, необходимых для решения актуальной проблемы, создания системы социального государственного управления и его подсистем, в частности в образовании. Более подробно рассмотрены основные аспекты создания подсистемы «образование», где уже имеется опыт формирования управленческих блоков «Система НИРС», «управление НИД по проблемам высшей школы», который использовался при обосновании концептуальных подходов к решению исследуемой проблемы. Комплексное применение методов социологических, педагогических и экономических наук, системного анализа для решения важной социальной проблемы и её частных задач позволило создать научные основы данной системы управления. В работе показано, что одним из главных факторов прогрессивного социально-экономического развития общества является развитие науки и образования, а в свою очередь их развитие требует создания необходимых и эффективных социально-экономических условий. При уточнении ряда научных понятий – «социальное управление», «образование», «координационное управление» и др., предложена новая сфера их применения для решения практических задач управления.

---

Ключевые слова: социальное, государственное, общественное, образование, управление, гибкие структуры, мотивация, директивное, целевая функция, координация, социально-экономические условия.

## SOCIAL AND GOVERNANCE SUBSYSTEMS: EDUCATION

Momot A.I.<sup>1</sup>, Anzorova S.P.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>FGAU "Federal Institute for Educational Development" Ministry of Education of Russia, Moscow, Russia (H-125319, Moscow, ul. Chernyahovskogo, 9), e-mail: director@firo.ru, momot.a@firo.ru

<sup>2</sup>VPO "Moscow State Engineering University (MAMI) Ministry of Education of Russia, Moscow, Russia (107996, Moscow, ul. PavelKorchagin, d.22), e-mail: rector@msou.ru, anzorova@inbox.ru

---

The analysis of theoretical and practical issues needed to solve urgent problems pro, creating a system of social governance and its subsystems, in particular, on education. Discussed in more detail the main aspects of the subsystem "education", which already has experience in the formation of management units "NIRS system", "management of the NID on Higher Education", which was used in the justification of conceptual approaches to the solution of the problem under investigation. Integrated application of sociological, pedagogical and political science, system analysis to solve an important social problem and its individual tasks will provide the scientific basis of this control system. It is shown that one of the main factors of progressive socio-economic development of society is the development of science and education, and in turn, their development requires the creation of appropriate and effective socio-economic conditions. The refinement of a number of scientific concepts-the "social management", "Education", "Coordination Office" et al., Proposed a new field of application for solving practical problems of management.

---

Keywords: social, governmental, public, education, management, flexible structure, motivation, directive, the objective function, coordination, social and economic conditions.

Целью исследования является анализ состояния и определение концептуальных подходов к решению проблемы создания системы и социального государственного управления и её подсистем, относящейся к классу общих и частных задач управления, а более конкретно – к координационному управлению сложными социальными системами. Применение понятия «координационное управление» и ряда других, опыт практического локального применения которых к организации НИР по проблемам высшей школы, как показано в статье,

позволяет приступить к созданию научных основ социального государственного управления и проектированию эффективной системы данного вида управления по всем его основным блокам. В исследовании для разработки принципов, методов, характеристик организации и функционирования системы управления на всех её уровнях, в организациях и учреждениях различных организационно-правовых форм, типов и форм собственности, применяются методы 3-х наук. Среди них выделим методы системного анализа, координационного управления, синтеза, гибридного интеллекта, информационно-статистические, применение которых позволяет приступить к проектированию эффективной системы управления.

Со второй половины XX в. практически во всех развитых странах мира ведутся и развиваются, приобретая всё большую общественную значимость, научные исследования по созданию систем социального государственного управления, в том числе и для решения проблем образования и главное – его развития. Это вызвано тем, что если наука в условиях научно-технического прогресса, уже практически есть непосредственная производительная сила, то система образования ещё в большей мере должна стать одним из главных факторов прогрессивного социально-экономического развития общества. Именно поэтому большинство современных отечественных и зарубежных учёных, да и отдельных общественных, политических деятелей и руководителей экономических структур связывают будущее человечества в целом, качество жизни каждого человека в отдельности, с развитием подсистем образования и науки. Об этом, в частности, однозначно заявляли на съезде в Саламанке основатели Болонского процесса – ректоры ведущих университетов Европы, подчеркнув, что образование по своей социальной и государственной сущности и функции есть не коммерческая, не прибыльная, гуманистическая сфера освоения и передачи от поколения к поколению передового, ценного и научно накопленного опыта, и поэтому ни в коей мере не может сводиться к «рыночному» понятию – услуга. [9]. Здесь уместно привести научно обоснованное определение понятия «система образования», сформулированное для нашей страны при исследовании проблемы приемлемости норм ВТО для сферы – образование. Итак, система образования это: «... социально-культурная, образовательно-научно-практическая неприбыльная и некоммерческая общегосударственная многонациональная подсистема функционирования общества и страны, являющаяся фундаментальной основой безопасности России» и, следовательно, не сфера деятельности ВТО [1, с. 16], которое ярко говорит само за себя. Данное определение приемлемо и для других стран, идущих по пути своего национального развития с учётом передового мирового опыта, в дружбе и сотрудничестве с мировым сообществом – равноправном и взаимовыгодном. Примерно это то, что ректоры ведущих университетов Европы научно определили и отразили в принципах Болонского процесса:

- система образования, как и науки, должна развиваться на передовых мировых достижениях человеческого разума и с учётом национальных и культурных традиций и особенностей государств, народов, без навязывания чуждых заимствований;

- международное сотрудничество, а не торговля образованием, требует обеспечения равноправного и взаимовыгодного обмена достижениями, осознанного принятия нужного и подходящего опыта других стран, без «унификации» систем образования и с сопоставимостью его документов, т.е. с их эквивалентностью;

- государство вместе с обществом должно предоставлять образованию возрастающее бюджетное финансирование, так как потребность в его развитии долго будет расти, с привлечением в систему на некоммерческой основе и без «выдвижения условий» средств из иных законных источников, в т.ч. с предоставлением госльгот «спонсорам»;

- государство и общество должны способствовать развитию так называемой «автономии», то есть расширению самостоятельности образовательных, научных и других организаций системы образования в решении задач обеспечения учебно-педагогического и воспитательного процесса и своего управления и с соответствующей их ответственностью за результаты работы перед гражданами и страной [3]. Естественно всё это должно осуществляться в свете решения задач прогрессивного, а не стагнационного или регрессивного, развития государства и общества в интересах личности, общества и государства путём сочетания их интересов через соответствующую приведенным принципам систему управления.

Каждое государство, общество и, соответственно все их подсистемы, нуждаются в государственно-общественном управлении, без которого невозможно их существование, создание же эффективной с целевыми функциями и принципами системы управления относится именно к задачам теории и практики социального государственного управления.

Сущность данного управления в любой системе и подсистеме (государство, общество, научная деятельность, система образования, образовательная и научная организация и т.д.) заключается, в **стимулировании** необходимого личности – индивиду и обществу **осознанного поведения** и без подавления их интересов и потребностей, не имеющих криминального и псевдообщественного характера, путем таких управленческих воздействий, под влиянием которых система ( государство, социум ) принимает более оптимальное (в конкретно определенном смысле) состояние, т.е. более эффективна, чем в их отсутствие.

В самых общих чертах управление на научной основе есть целенаправленное, опирающееся на познание объективных и субъективных закономерностей и учет возможных случайностей, воздействие управляющей системы на происходящие процессы для наиболее эффективного, быстрого, экономически оправданного и т.п. достижения поставленных целей и принципов. При этом государственно-общественное, уточним – т.е. социальное государ-

ственное, управление действует в том или ином виде постоянно, везде, где общество (его структуры и институты) осознают себя единой системой – Государством, но для его прогресса и прогрессивного развития личности необходимо не просто «управление», а научно обоснованное социальное управление. Данный вид управления, имея циклический характер, должен включать следующие обязательные стадии: социальное прогнозирование, социальное проектирование, социальное планирование, социальное регулирование, непосредственное руководство социальными процессами, которые, в той или иной степени необходимо проработать при проектировании конкретной системы управления. На основе такой проработки следует создавать научно-обоснованные планы развития экономики по её важнейшим секторам, осуществления научной, образовательной, промышленной, аграрной и т.д. политики, механизмы регулирования цен, роста заработной платы и пенсий и т.п.. Тем более, что этого требуют и нормы Конституции РФ в виде основ государственной политики по различным направлениям жизни страны, которые по нашей оценке целесообразно разрабатывать государственным и общественным структурам на основе научной проработки и с утверждением их по результатам Референдумов [4, ст.7.1.; 8.2. и др.].

Как уже отмечено выше, применение «координационного управления» к исследуемой проблеме позволяет начать проектирование эффективной системы управления жизнедеятельностью социального, демократического, народно-республиканского, т.е. Конституционного государства. Так как, на его теоретической и практической основе был спроектирован блок – «научная деятельность по проблемам высшего образования», понятие и положения которого, основываясь на общей теории управления, сформулированы в работах [10] и др. Предлагаемая для проектирования управляющая система должна соответствовать важнейшим требованиям теории управления и обеспечивать решение главной задачи – «повышение эффективности функционирования объекта», т.е. его активизацию. Понятие «активизация объекта» для рассматриваемой проблемы и её задачам сформулируем, основываясь на нормах [4, ст.7.1., ст.8.1 и др.], таким образом, обеспечение достойного уровня жизни всем гражданам страны, т.е. социальной сферы в широком смысле, на основе эффективной индустриально – аграрной многоукладной экономики с обеспечиваемым равноправием форм собственности и приоритетом развития подсистем образования и науки, т.е. инновационной экономики. В силу осознания этой задачи основная функция социального государственного, т.е. подчеркнём ещё раз государственно-общественного, управления состоит в обеспечении реализации потребностей прогрессивного развития личности, общества, государства и их подсистем.

Данная проблема, относясь к задачам классической теории управления, но направленная на создание специфической управляющей организационной системы, наряду с общими

методами данной теории потребует применения специальных и частных методов и принципов, применяемых при анализе различных функций управления. Соответственно, для подсистемы «образование», ещё до стадии проектирования, потребуется не только применение приведенных выше методов, но и создание системы мониторинга, а не надзора, с формированием его инструментария и критериев (индикаторов) в цикле: «воздействие – результат – обратная связь – воздействие» и разработкой необходимого научно-методического обеспечения, одновременно реализующего функцию «активизации» функционирования управляемой подсистемы на повышение её результативности и эффективности.

Так, в отношении системы образования это означает формирование подсистемы социального управления, обеспечивающей реализацию установленной государственной политики, поддерживаемой и обеспечивающей интересы подавляющего большинства граждан. Имеющийся опыт формирования блока «управление научными исследованиями по проблемам высшего образования» подсистемы социального управления образованием позволяет оценить масштабы, значимость и возможные пути научного решения указанной проблемы.

Однако отметим, что как ни удивительно, практика работы пока идёт далеко не по этому пути, а по пути «модернизации» вместо развития, т.е. сокращения бюджетных ассигнований и т.п., что весьма странно, ведь именно в лучшей в мире ранее системе, признанной таковою ЮНЕСКО, ныне системе образования Российской Федерации. Хотя давно доказано и подсчитано: 1 рубль, вложенный в систему образования, окупается эффективней любых иных вложений, примерно, в 100 раз. Подчеркнём, что происходит это при наличии документов высшего уровня, определивших как раз целевую функцию государственной политики в образовании [7; 10], где везде закреплено, что **приоритетное развитие системы образования есть дело Государства и общества с соответствующим необходимым бюджетным финансированием, ибо приоритет – это, прежде всего, именно финансы с определёнными конкретными рубежами этого развития.** Кстати, не лишним будет напомнить, что на Всероссийском совещании образовательного сообщества в нашем флагмане – МГУ. Это сообщество единогласно отвергло всякие «модернизации» в образовании и приняло основу той самой будущей ФПРО – программы развития [10]. Итак, основной конституционно и законодательно закреплённой целью государственной политики РФ в образовании является: всемерный приоритет образования в жизнедеятельности страны и создание социально-экономических условий, соответствующих его обеспечению и полноценному развитию системы по всем основным направлениям, прежде всего, в интересах личности и затем общества и государства [4; 5; 7; 8; 10]. Именно на основе реализации этих основ государственной политики в образовании и следует оценивать работу всех ветвей власти и проектировать истинно научную подсистему социального управления в данной сфере.

Итак, повторимся ещё раз, что в отношении системы образования уже давно назрела настоятельная необходимость сформировать научно обоснованную подсистему социального управления, обеспечивающую реализацию установленной государственной политики, поддерживаемой подавляющим большинством граждан и обеспечивающей, прежде всего, их интересы. На сегодняшний день теория, отчасти и практика, имеют разработки по передовому виду управления сложными системами – координационному государственно-общественному управлению с его подсистемами: социальная сфера, экономика, и т.д., с отражением их особенностей, целевых конституционных функций, специфики и т.п. Современные масштабы государственных образовательных систем, растущие требования к ним со стороны личности и общества, как следствие, вызывают необходимость увеличения объемов потребляемых общественных ресурсов – государственных, общественных, корпоративных структур различных форм собственности, частных и личных, необходимых для текущей деятельности и развития образования. В свою очередь всё это предполагает постановку научно осмысленной организации функционирования системы в целом и учебно-воспитательно-практического, т.е. не узко производственного, процесса, в частности, на основе научного решения различных проблем, возникающих, как в самой системе образования, так и при ее взаимодействии с другими общественно-государственными институтами. Осуществляется это в процессе научно-исследовательской деятельности по проблемам образования, в которой участвуют многие научные коллективы страны, выполняя широкий многоаспектный спектр исследований, как по тематическому характеру, так и по областям наук, что, в то же время требует усиления роли и увеличения значения работ общесистемного характера, интегрирующих тематические и научно-отраслевые задачи.

К настоящему времени была сформирована и функционировала до 2005 года многозвенная государственно-общественная структура управления научными исследованиями по проблемам высшего образования, включая среднее профессиональное, в которую всё активнее подключались относительно самостоятельные блоки по другим уровням образования – общему, начальному, профессиональному. В данной структуре предпринимались попытки интеграции исследований на системной основе путем формирования «сквозных» тем и даже целевых комплексных программ общепрофессионального характера, что и является теоретико-практическим основанием для приближения к научному формированию «подсистемы образования» социального государственного управления. Наиболее удачно решение проблемы проведения интеграционных исследований было осуществлено при разработке научно-методического обеспечения по реализации Федеральной программы развития образования в 1998–2000 гг., когда она выполнялась на уровне высшего и среднего специального образования, но затем в 2000–2005 гг., после утверждения ее Федеральным законом в целом по всем

уровням, её системный характер был утрачен. Вместо системной организации научной деятельности с этого периода преобладающим стал эпизодический характер проводимых исследований и узкий охват научно-исследовательской проблематики и тематики.

Проведенная, научно не обоснованная, реорганизация управления системой образования путем создания Минобрнауки РФ и Федеральных агентств по образованию, науке и инновационной деятельности, Федеральной службы по надзорной деятельности в области образования и науки привела и **к ненаучности осуществляемых изменений в** содержательной сущности системы образования, **что ярко подтверждают последовавшее упразднение** агентства по образованию и, частично, утверждение ФГОС основного общего образования не ФЗ, а приказами Министерства [2].

Тем не менее, необходимость развития демократических принципов функционирования системы образования, образовательных и научных организаций в свою очередь требует совершенствования форм организации и методов управления научной деятельностью системы образования, как блока подсистемы образованием системы социального государственного управления. Наиболее действенным средством повышения эффективности этой деятельности, как уже отмечалось выше, является координация. Более точным смысловым понятием для научного решения проблемы **создания подсистемы «образование» и её блоков является понятие «координационное управление»**, которое определяется следующим образом: «система координационного управления научной деятельностью, это – гибкие структуры управления совместно с социально-экономическим координационным механизмом, основой которого являются правовые, экономические, материально-технические и мотивационные методы управления с приоритетом реализации организационно-экономических и экономикомотивационных механизмов в сочетании преимущественно программно-целевого подхода с тематическим (базовым, обеспечивающим деятельность организаций как целостного организма), целевым и грантовым финансированием составляют существо данной системы» [6, с. 24-25]. Подчеркнём, что тематическое – базовое финансирование организаций образования и науки, т.е. их деятельности по самостоятельному функционированию, является законодательно установленной обязанностью любого учредителя, хоть единоличного частного или Правительства РФ и его Министерств и ведомств по всей «вертикали», что сплошь и рядом не исполняется путём подмены на субсидии, заказы и т.п. Отметим, что именно «координационное управление», не будучи директивно-распорядительным, жестко ориентированным методом управления, является в то же время результативной формой согласования образовательной и научной «автономии», см. выше приведенное понятие, образовательных и исследовательских коллективов с государственными интересами, повышения эффективности использования финансовых ресурсов, выделяемых на научные исследования. Т.е., соответ-

ствующая научная «привязка» к рассматриваемой проблеме и её задачам, имеющегося опыта и теоретических понятий «координационного управления», позволит приступить к созданию проекта системы социального государственного управления в целом и его подсистем, прежде всего, подсистемы научно обоснованного управления образованием и наукой. Таким образом, для скорейшего решения рассматриваемой проблемы целесообразно сосредоточить усилия образовательного и научного сообщества на отработке концептуальных основ системы социального государственного управления и её подсистемы в сфере образования с использованием понятий и методов системы координационного управления и создания соответствующего научно-методического обеспечения по их формированию.

### Список литературы

1. Анализ требований ВТО к системам образования / А.Я. Савельев, А.И. Галаган, А.И. Момот и др. – М; НИИВО, 2004.
2. Анзорова С.П., Момот А.И. Вопросы методики, культуроведческого подхода и подготовки учителя-билингвиста в контексте реализации ФГОС // е-журнал «Экономика и социум». – 2014. – Вып. № 3 (12). 8 с.
3. Болонская декларация (Хартия университетов Европы), сайт ВТО и архив – А.И. Момот.
4. Конституция Российской Федерации // Российские вести. – № 251 (420). 25.12.1993.
5. Момот А.И., Анзорова С.П. Проблемы конституционного функционирования языков в аспекте билингвизма // е- журнал « Экономика и социум». – 2014. – Вып. № 4 (13). – 13 стр.
6. Момот А.И., Ленков Р.В., Романкова Л.И. Концептуальные и методические основы мониторинга научной деятельности по проблемам профессионального образования в системе координационного управления. – М., 1998. (НИД в высшей школе: Аналитические обзоры по основным направлениям развития высшего образования / НИИВО; вып.4).
7. Национальная доктрина образования Российской Федерации до 2025г. утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 4.10. 2000 г. № 751.
8. Об образовании в Российской Федерации (Федеральный закон Российской Федерации от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ) // Бюллетень Минобрнауки России. – М., 2013. № 4-6.
9. Саламанка 29-30.03.2001 г.: Формирование будущего, сайт ВТО и архив – А.И. Момот.
10. Федеральная целевая программа развития образования утверждена Федеральным законом Российской Федерации от 10.04.2000 г. № 51-ФЗ. – М.: Изд-во МГПУ, 2000.



**Рецензенты:**

Бугаева А. Л., д.п.н., профессор, гл. науч. сотрудник ФГАУ «Федеральный институт развития образования» Минобрнауки России, г. Москва;

Бурнакова К.Н., д.фил.н., профессор Института иностранных языков ГБОУ ВПО МГПУ Минобрнауки России, г. Москва.