А.В. БАРАНОВА

ПРИМЕНЕНИЕ МЕТОДОВ ПОЛИТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА ПРИ ИССЛЕДОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В ОБЛАСТИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Представлены базовые подходы и методы политического анализа, выявлены особенности и ограничения их применения при исследовании государственной политики Республики Беларусь в области высшего образования.

The special limitations of basic approaches methods of political analysis applied to research the public policy of higher school in the Republic of Belarus are analyzed in the article.

Исследование государственной политики в области высшего образования предполагает выработку интегральной методологии, включающей совокупность адекватных подходов и методов политического анализа. К числу базовых подходов и методов, применяемых при изучении государственной политики в области высшей школы (далее – ГПВШ), относятся: социологический, процессуально-циклический, структурно-функциональный, системный и институциональный подходы, сравнительный и нормативно-ценностный методы, а также специализированные методики политического анализа – ситуационный и ивент-анализ. Представляется целесообразным охарактеризовать особенности применения названных подходов и методов политического анализа при исследовании ГПВШ.

Социологический подход, предполагающий анализ воздействия социальных и социокультурных факторов, уделяет значительное внимание анализу среды, поэтому направлен на выяснение зависимости процесса формирования и реализации государственной политики в области высшего образования от общества, его социальной структуры, экономики, идеологии, культуры. К особенностям применения этого исследовательского подхода относятся:

1. Необходимость использования исторического подхода при определении внешних, социокультурных факторов, которые включают в себя менталитет народа, обычаи и традиции, обусловленные практикой, сложившейся в данной сфере. К примеру, на белорусских землях в силу своей некоммерческой природы система образования всегда зависела от государства, хотя характер образовательной политики в различные периоды был разным. Кроме этого, исторический подход позволяет изучать эволюцию образовательной политики посредством приема периодизации, включая этапы развития политического процесса в адекватный временной контекст.

2. Применение соответствующих социологических и статистических методов сбора и анализа данных, поскольку процесс формирования государственной политики в области высшей школы предполагает выявление интересов посредством социологических опросов, мониторинга общественного мнения, специального анкетирования и интервьюирования работников образовательных учреждений, учащихся, студентов, их родителей, а также работодателей различных сфер государственного и частного производства. Названные социальные группы являются наиболее заинтересованными в формировании и реализации ГПВШ. Они должны быть объектом политико-социологического анализа при исследовании политики в области высшего образования. При определении социальной базы поддержки необходимо учитывать ее относительный характер, что предусматривает периодическое уточнение ожиданий различных социальных групп, а также особенности общей общественно-политической ситуации исторического периода. К примеру, для общества переходного периода характерны неопределенность, потеря гражданской ориентации, социальная атомизация, резкое социальное расслоение. По данным оперативных социологических опросов 1990–1993 гг., первоочередные политические проблемы, по мнению большей части белорусского общества, были связаны с тяжелым материальным положением народа, с необходимостью установления порядка в стране и в наименьшей степени касались высшего образования[1].

3. Учет отличий интересов от потребностей представляется значимым при осуществлении анализа процесса формирования ГПВШ, поскольку потребности формируются на индивидуальном, личностном уровне, возникают у отдельного человека в процессе его социализации. Интересы же, определяемые как общественные потребности социальных целостностей, двигаются от больших социальных групп к малым, в них входящим, и к индивидам как к членам этих групп[2]. Для формирования политики важно превращение интересов из потенциальной побудительной силы деятельности их носителей в силу актуальную. Степень вероятности такого превращения, а соответственно и уровень активности общества в формировании политики зависят как от того, насколько развиты демократические институты в государстве, пути и возможности их участия в выработке политики в области высшего образования, так и от политико-правовой культуры граждан, половозрастных характеристик, места жительства и уровня информированности населения. Так, характерной чертой периода становления ГПВШ суверенной Беларуси является формирование и развитие субъектов ГПВШ, обеспечивающих механизм обратной связи при принятии политических решений в этой области. В формировании социального заказа высшей школе, в котором выражаются социальные интересы различных групп общества, участвуют Республиканский совет ректоров высших учебных заведений Республики Беларусь, средства массовой информации, молодежные общественные объединения, Белорусский профессиональный союз работников образования и науки, представительные органы студенческого самоуправления, научные, культурные, общественные, коммерческие институты, ассоциации работодателей, заинтересованные в развитии высшего образования.

При применении *системного* подхода необходимо учитывать следующие особенности.

1. Изучаемый объект, т. е. институт высшего образования Республики Беларусь в целом, является системой, которую характеризуют такие признаки, как сложность, вероятностный характер связей между элементами, динамичность процессов, протекающих в ней, открытость взаимодействия со средой.

2. Исследуемый объект как единое целое является частью более крупной системы и находится в отношениях с другими объектами – политической, экономической и социальными системами государства. Достижение целей, поставленных в рамках государственной комплексной программы устойчивого развития и модели социально ориентированной экономики в Республике Беларусь на современном этапе, находится в тесной взаимосвязи с эффективностью «выходов» исследуемого объекта-системы.

3. Формулирование стратегических целей предполагает учет всей совокупности аспектов, участников и факторов политического процесса. Системный подход направлен на детальный анализ ограничений для выбора государственной стратегии, к которым относятся имеющиеся активы: экономические, социальные, информационные ресурсы, а также международные обязательства государства. Каждый элемент системы или каждый этап процесса формирования и реализации политики в области высшей школы взаимосвязан и обусловливается другими элементами или этапами. С системным подходом тесно связан *структурно-функциональный* подход, поскольку он является частью общей теории систем. Данный подход позволяет рассматривать процесс формирования и реализации государственной политики Республики Беларусь в области высшей школы как сложное социально-политическое образование, компоненты которого логически структурированы и имеют определенное функциональное значение. Осуществление политической подсистемой функции целедостижения по отношению к высшей школе возможно при условии обеспечения эффективного взаимодействия экономической, социальной и институциональной структур.

Особенностями применения *институционального* метода являются:

1. Определение роли неформальных и формальных институтов в процессе разработки и реализации образовательной политики, исходя из положения о том, что к первым относятся обычаи и традиции, совокупность накопленных знаний и практики, а ко вторым – правовые и социальные нормы, правила, процедуры. Взаимоотношения между формальными и неформальными институтами необходимо рассматривать в динамике. Эффективность политических институтов целесообразно измерять величиной трансакционных издержек, возникающих при взаимодействии факторов. Чем меньше издержки, тем больше эффективность функционирования институтов.

2. Оценка институтов, участвующих в формировании и реализации политики в области высшей школы, исходя из распределения между ними функций и полномочий, а также условий для работы отдельных авторских коллективов системы научно-методического обеспечения и соответствующих контролирующих организаций. Данный подход позволяет раскрыть управленческий аспект политического процесса и степень участия в нем государства.

Процесс формирования и реализации ГПВШ Республики Беларусь осуществляется на трех институциональных уровнях:

- высшем государственном (Президент, Совет Министров, Министерство образования, Постоянная комиссия по образованию, культуре, науке и научно-техническому прогрессу Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь);
- внутривузовском (ректор и ректорат, Совет университета, советы факультетов, деканы и заведующие кафедр);

• органов студенческого самоуправления (студенческие союзы, советы, комитеты, профсоюзные студенческие организации и др.).

Совет ректоров высших учебных заведений Республики Беларусь (далее – Совет), являясь высшим консультативным органом в системе высшего образования и наиболее компетентным в вопросах образовательной практики, активно участвует в формировании и реализации образовательной политики. Полномочия, определенные Указом Президента Республики Беларусь, предусматривают выработку Советом предложений и рекомендаций по совершенствованию государственной политики в сфере высшего образования и науки. Председатель Совета периодически информирует Главу государства о состоянии дел в высшей школе и научной сфере страны. То, что разработка политических решений происходит в режиме диалога между акторами образовательной политики на самом высоком государственном уровне с привлечением к обсуждению широкой вузовской общественности посредством интернет-технологий, свидетельствует об открытости процесса формирования и реализации политики. Таким образом, высокая степень включенности Совета в механизм принятия государственных решений свидетельствует об оптимизации процессов согласования интересов управляющей и управляемой подсистем в сфере высшего образования.

Особенность использования *сравнительного* метода заключается:

1. В необходимости учета факторов политического времени и образовательной практики каждого отдельного государства. Российский исследователь К.Н. Цейкович утверждает, что до сих пор нет объективных оценок систем образования в целом. «Каждая система образования выполняет специфические функции, отражающие потребности, присущие только данной стране, региону, народу. В этом отношении они уникальны и являются наиболее оптимальными для каждого конкретного случая»[3]. Задача исследователя состоит в выявлении инвариантов, которые пронизывают все системы образования и оценка которых может являться важным ориентиром в выборе стратегического направления развития высшего образования.

2. В выявлении ограничения к набору переменных при осуществлении выбора количественных и качественных показателей (или переменных) для проведения сравнительных исследований. Например, при определении стран для кросснационального сравнения нужно учитывать как форму государственного устройства, так и уровень социально-экономического развития общества. Если в качестве базы сравнения выбрать государственную политику Республики Беларусь в области высшей школы, то представляется целесообразным проводить сравнительный анализ со странами СНГ, с государствами-представителями постсоциалистического лагеря (Польша, Венгрия), западными государствами (Франция, Швеция). К числу переменных можно отнести:

• финансирование и управление;

• национальные стратегии осуществления реформ высшего образования;

• доступ к высшему образованию (в социальном, географическом, физическом отношении);

• студентов (ожидания, численность, качество знаний);

• инструменты образовательной политики (стандарты, аккредитация);

• академическую автономию (степень участия государства в управлении вузом).

Все выделенные переменные в разной мере взаимосвязаны между собой: первый и последний пункты отражают степень участия государства в формировании и реализации политики в области высшего образования и позволяют выделить в политике каждой страны черты и особенности проявления различных моделей ГПВШ – «надзора», «контроля», рыночной.

Контроль, оценка и корректировка результатов политики осуществляются на последних этапах рассматриваемого политического процесса[4]. Наиболее значимым для исследователя здесь представляется использование *нормативно-ценностного* метода, особенностями которого являются:

1. Ориентация на должное, желаемое, идеальное, что предполагает выяснение значения тех или иных политических решений в данной сфере для общества и личности, их оценку с точки зрения общего блага, справедливости, свободы, уважения человеческого достоинства и других ценностей. Практическое воплощение идеального часто связано с многочисленными ограничениями и сложностями, относительностью ценностных суждений, их зависимости от мировоззрения, социального положения и особенностей людей.

2. Обращение к реализации прав человека на образование, а также к международным обязательствам государства и анализу стратегических государственных документов, с тем чтобы выявить недостатки, обусловленные неопределенными формулировками, и максимально конкретизировать цели, задачи, пути и средства их достижения.

Процессуально-циклический подход позволяет рассматривать ГПВШ как циклический процесс, логическую последовательность выработки и реализации управленческих решений. Самая отработанная «пятифазовая модель» управленческо-политического цикла может использоваться как аналитический прием, а также как концептуальный конструкт, основа изучения особенностей принятия и реализации политических решений в сфере высшей школы[5]. При применении данного подхода в отношении анализа процесса формирования и реализации ГПВШ важно учитывать ограничение, которое связано с его условно универсальным характером. Логика пере-

хода от фазы к фазе в реальности соблюдается не всегда. Вследствие изменений в других сферах государства, попятных движений (возвращение Президентом Республики Беларусь законопроекта «О высшем образовании» на доработку с учетом замечаний и предложений), непредвиденных обстоятельств, когда требуется незамедлительное принятие решений (выявление случаев коррупции и нарушения законодательства высшими должностными лицами), последовательность движения от фазы к фазе может меняться.

К числу методов анализа ГПВШ Республики Беларусь также относятся методы исследования политического процесса, которые совпадают с основными его фазами[6]. Метод *формулирования* государственной политики позволяет ответить на вопросы, каким образом происходит процесс артикуляции социальной проблемы и придание ей статуса политической проблемы, какие акторы (официальные и неофициальные) участвуют в этом процессе, посредством каких механизмов.

Метод *формирования «повестки дня политики»* способствует определению институтов ГПВШ, способов и особенностей составления повесток дня. В связи с этим необходимо выявление участия посредников продвижения проблем на авансцену политики. К ним относятся институты представительства интересов, общественные объединения граждан, СМИ, общественное мнение, аппарат государственного управления[7].

Метод *принятия решений* предполагает характеристику официальных субъектов ГПВШ различных ветвей власти, выяснение стилей, методов (компромисс, приказ, убеждение, сделка) и механизмов (проведение совещаний, совместных и внутриведомственных заседаний, выступлений и заявлений официальных лиц на консультационных советах), посредством которых принимаются политические решения, формализующиеся в утверждении нормативных документов и государственных программ.

Метод *имплементации* позволяет раскрыть особенности реализации политических решений в структурах власти различных уровней и форм. Макроуровень представляет взаимодействие между правительственными учреждениями (министерствами и ведомствами), микроуровень характеризует взаимоотношения коллективов и руководства внутри ведомств и учреждений.

Метод *оценки государственной политики* предполагает выделение критериев ее эффективности и рациональности, соответствия требованиям и поддержке на «входе» и «выходе» политической системы, определение степени и условий решения поставленных целей и задач.

К основным теориям исследования можно отнести теорию *модернизации* и теорию *публичной политики*. На наш взгляд, в данном случае теорию политической модернизации целесообразно использовать, отступая от классической ее трактовки в «консервативном» и «либеральном» направлениях. Если под политической модернизацией понимать любую внутрисистемную трансформацию, при которой политическая система переходит из одного качественного состояния в другое, то при исследовании политических процессов в рамках транзитологического подхода акцент переносится с экономических параметров на социально-политические. Тем самым исследование переходных процессов в государственной политике в области высшей школы предполагается осуществлять с позиций особенностей процессов институционализации в данной сфере, функционирования механизмов выработки и реализации политики на различных уровнях, поведения акторов, эндогенных и экзогенных факторов, влияющих на изменение системы.

Анализ государственной политики в области высшей школы может производиться посредством теории публичной политики. Согласно утверждению американского политолога Никлоса Хенри (Niklos Henri), данная теория включает процессуальное и результативное направления. В соответствии с первым предполагается анализ процесса формирования государственной политики Республики Беларусь в области высшей школы и ее реализации. Второе направление связано с анализом «выходов» проводимой политики, объяснением необходимости внесения коррективов с целью улучшения образовательной политики[8].

Макро- и микроситуационные подходы к анализу политической ситуации дают возможность выявлять условия и факторы формирования и реализации ГПВШ, количественные и качественные характеристики субъектов, ресурсы и потенциал политических акторов, а также отражение ситуации в общественном мнении. Ивент-анализ позволяет рассматривать политический процесс как ряд событий, оказывающих то или иное влияние на процесс в целом (выступления политических лидеров, принятие нормативных правовых актов, проведение съездов, конференций), с тем чтобы упорядочить поток событий, установить причинно-следственные связи, выявить проблемы для предотвращения их в будущем[9].

Таким образом, применение интегральной методологии при исследовании процесса формирования и реализации ГПВШ в Республике Беларусь предполагает учет выявленных особенностей и ограничений к применению подходов, методов, теорий и специализированных методик политического анализа.

[1] См.: Какой мы видим нашу Беларусь (данные оперативных социологических опросов 1990–1993 гг.). Мн., 1993. С. 5.

[2] См.: Овсянко Д.В., Чернова Г.В., Воронцовский А.В. Интересы – цели – показатели: взаимосвязи и согласование. СПб., 1992. С. 22.

[3] Цейкович К.Н. Некоторые методологические подходы к сравнению систем образования России и зарубежных

стран // Сравнение систем высшего образования и сравнительная педагогика: Материалы Междунар. конф.-семинара, Новгород, 26–30 сент. 1994 г. М., 1994. С. 131.

[4] См.: Дабрынец А.В. Метадалагічныя падыходы да працэсу фарміравання палітыкі ў галіне адукацыі // Весці БДПУ імя М. Танка. Сер. 2. Гісторыя. Філасофія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Культуралогія. 2004. № 2. С. 55–58.

[5] См.: Решетников С.В. Методологические предпосылки анализа политических процессов // Проблемы управления. 2006. № 4(17). С. 39–46.

[6] См.: Решетников С.В., Антанович Н.А., Мигас Б.Я. Методология и методы анализа государственной политики и управления. Мн., 2001. С. 25.

[7] Там же. С. 26.

[8] См.: Решетников С. В., Антанович Н. А. Ме-тодология анализа публичной политики // Беларусь и Россия на пути в XXI век: Сб. науч. тр. Мн., 2000. С. 105.

[9] См.: Антанович Н.А. Методология и методы политического анализа. Мн., 2007. С. 130–133.

Поступила в редакцию 06.02.08.

Антонина Васильевна Баранова – аспирант кафедры политологии. Научный руководитель – доктор политических наук, профессор кафедры политологии Л.Е. Земляков.