

НАЦИОНАЛЬНЫЕ[®] ИНТЕРЕСЫ

ПРИОРИТЕТЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ

Дисфункция образования и науки России:
траектория преодоления

Стратегическое планирование как ключевой фактор
успешного развития муниципального образования

Моделирование экономических
и инновационных циклов в сельском хозяйстве

Межстрановой анализ критериев уязвимости
и устойчивости развития

Угрозы и безопасность

1 (238) – 2014
ЯНВАРЬ

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ®

ПРИОРИТЕТЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Журнал выходит 4 раза в месяц
1 (238) – 2014 январь

ПОДПИСКА ВО ВСЕХ ОТДЕЛЕНИЯХ СВЯЗИ

по каталогу агентства «Роспечать» – индекс 46573

по каталогу УФПС РФ «Пресса России» – индекс 12926

по каталогу российской прессы «Почта России» – индекс 34129

Доступ и подписка

на электронную версию журнала – www.elibrary.ru, www.dilib.ru

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору

за соблюдением законодательства в сфере массовых

коммуникаций и охране культурного наследия

ПИ № ФС 77-19593

Учредитель:

ООО «Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ»

Издатель:

ООО «ИЦ «Финансы и Кредит»

Главный редактор:

Е.Ю. Хрусталёв, доктор экономических наук, профессор

Зам. главного редактора:

А.Т. Ужегов, А.Е. Симонов

Редакционный совет:

В.Н. Анищенко, доктор экономических наук, профессор

М.А. Бендииков, доктор экономических наук, профессор

А.М. Воловик, академик РАЕН, доктор экономических наук,

профессор

И.Д. Грачёв, доктор экономических наук

М.В. Грязев, доктор технических наук, профессор

И.К. Епифанов, доктор экономических наук, профессор

Н.С. Зиядуллаев, доктор экономических наук, профессор

А.В. Колосов, доктор экономических наук, профессор

В.В. Котилко, академик РАЕН, доктор экономических наук,

профессор

Н.Р. Молочников, доктор экономических наук, профессор

Е.Г. Никитенко, член-корреспондент РАЕН, доктор философии,

кандидат исторических наук, профессор

А.А. Першин, доктор философских наук, профессор

А.М. Плеханов, доктор исторических наук, профессор

В.Ф. Прокофьев, академик РАЕН, доктор технических наук

Е.Ю. Хрусталёв, академик АВН, доктор экономических наук,

профессор

Верстка: М.С. Гранильщикова

Корректор: А.М. Лейбович

Редакция журнала «Национальные интересы:

приоритеты и безопасность»:

111401, Москва, а/я 10

Телефон: (495) 989-96-10

Адрес в Internet: <http://www.fin-izdat.ru>

E-mail: post@fin-izdat.ru

© **ООО «Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ»**

Журнал рекомендован ВАК Минобрнауки России

для публикации научных работ, отражающих основное

научное содержание кандидатских и докторских диссертаций.

Подписано в печать 06.12.2013. Формат 60x90 1/8.

Цена договорная. Объем 8,25 п.л. Тираж 4 500 экз.

Отпечатано в ООО «КТК», г. Красноармейск Московской обл.

Тел.: (495) 993-16-23

Журнал включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

Статьи рецензируются.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРИОРИТЕТЫ РОССИИ

- *Сухарев О.С.* Дисфункция образования и науки России: траектория преодоления 2
- *Гуляк О.В.* Стратегическое планирование как ключевой фактор успешного развития муниципального образования 18

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

- *Носонов А.М.* Моделирование экономических и инновационных циклов в сельском хозяйстве 24
- *Дмитриевская Н.А., Грибова Е.В.* Межстрановой анализ критериев уязвимости и устойчивости развития 34

УГРОЗЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ

- *Ким К.В.* Формирование службы закавказской конторы «Кредит-Бюро» и обеспечение экономической безопасности в закавказских республиках СССР в 1920–1930-е годы 39

Перечень материалов, опубликованных

в журнале «Национальные интересы:

приоритеты и безопасность» в 2013 г. 52

Перепечатка материалов и использование их в любой форме, в том числе и в электронных СМИ, возможны только с письменного разрешения редакции.

Точка зрения редакции не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикуемых статей.

Ответственность за достоверность информации в рекламных объявлениях несут рекламодатели.

УДК 378

ДИСФУНКЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИИ: ТРАЕКТОРИЯ ПРЕОДОЛЕНИЯ

О. С. СУХАРЕВ,**доктор экономических наук, профессор,
ведущий научный сотрудник****E-mail: o_sukharev@list.ru****Институт экономики Российской академии наук**

В статье рассматриваются проблемы развития образования и науки в Российской Федерации. Автор определяет нынешнее состояние как кризис этих систем, их дисфункцию, подтверждая свои суждения примерами институционального регулирования и принятия отдельных правил и решений. Проведенный качественный анализ проблем функционирования образования и науки позволяет сформировать основу для эффективного управления этими системами с общим вектором на усиление общественного назначения и полезности данных видов деятельности.

Ключевые слова: образование, наука, управление, дисфункция, Российская академия наук.

1. Проблема дисфункции экономической системы

Что побуждает агентов (политиков и экономистов) искать способы изменения различных систем, их коррекции в целях улучшения их состояния и решения неких задач? *Во-первых*, сама постановка задач, а *во-вторых*, оценка текущего состояния, которое признается неудовлетворительным, т. е. не отражает того, что ожидается и хочется увидеть. Однако в чем причины того, что система оказалась в таком состоянии? Эти причины могут быть различными, в общественной системе действует множество факторов, которые суммарно или порознь могут не позволить системе прийти в желаемое состояние, причем неверная оценка текущего положения дел и желаемого состояния, необоснованные способы воздействия могут только усугубить ситуацию, отдалив систему от желательного уровня развития.

Очень часто совершается ошибка постановки целей изменения системы, исходя из так называемого опыта иных стран, причем успешного. При этом упускаются из виду сугубо специфические условия прихода данных систем в этих странах к такому состоянию.

Опыт не может переноситься без соответствующих уточнений и учета присутствия подобных обстоятельств в иной социально-культурной среде. К тому же режим заимствования решений, институтов, организационных схем зачастую порождает эффект их неприятия в новой социально-культурной среде. Причем конкурентные сравнительные преимущества система приобретает обычно только тогда, когда ей удастся развиваться по неповторимой траектории, со своеобразием и уникальностью, то есть не повторяя схемы, применяемой где-либо еще. Если же напрямую копировать схему и решения, институты, то можно попасться «на удочку» эффекта, известного в дебюте четырех коней в шахматной игре, когда черные, абсолютно зеркально копируя ходы белых фигур, после одиннадцатого хода терпят полное и неотвратимое поражение. Условность этого сравнения понятна, однако логика, присутствующая в этом условном шахматном примере, должна предостерегать управляющие системой структуры от аналогичного поведения по типу черных, если только эти политические элементы не имеют собственного назначения подчинить свою систему иным центрам власти и договориться по «условному характеру» подобного конкурентного поражения (открыто пойти на обозначенное копирование).

Особо опасно для общества слепое копирование институтов в сфере образования и науки, где подобная унификация может оказаться губительной даже в мировом масштабе. Уместно вспомнить, что еще совсем недавно звучали предложения по уничтожению Российской академии наук лишь под тем предлогом, что-де наука на Западе организована не так. Но вот систему-то высшего образования все-таки удалось подчинить «болонским процессам» и другим заимствованным нормативам, демонстрирующим, кстати, низкую эффективность даже в рамках своих собственных экономических систем. Сейчас уже многие говорят об опасности тестов и тестовой системы контроля знаний, к которой относятся и ЕГЭ. Благодаря этой системе студенты и школьники разучиваются разговаривать, гибко мыслить, понимать и сомневаться, а ведь именно эти качества являются основными в ходе научного поиска и любого творчества, не говоря уже о психологической устремленности только на сдачу теста, а не на более широкое овладение и понимание материала. Если говорить о том, что вызвало эту тестовую систему на Западе, то мы сделаем неожиданное открытие: изначально она была рассчитана на иммигрантов, предполагает предельно упрощенное, примитивное восприятие учебного материала, содержит элементы манипулирования массовым сознанием.

До сих пор почти не говорится о «слайдовом мышлении», когда вместо мела, доски и живой речи на практике имеется слайд на большом экране, заменяющем доску, где уже все изложено почти как в книге, остается только студенту вытянуть руку и сфотографировать на мобильный телефон. И более ничего не надо слушать, не надо размышлять, даже не надо следить за преподавателем, а дома просто вызубрить или, распечатав фото, сделать шпаргалки, причем с наименьшими затратами по технике изготовления. Одновременно осуществляемые изменения правил и формата функционирования различных общественных подсистем порождают конфликт по исполняемым функциям, вызывают их расстройство, приводят к непредсказуемым последствиям функционирования этих систем. Возникает состояние, которое следует обозначить как дисфункцию.

Под *дисфункцией экономической системы* будем понимать расстройство функций, сокращение их числа, снижение потенциала качества исполнения функций, невыполнение или игнорирование установленных правил и норм. Но в чем выра-

жается расстройство, кто расстраивает функции, почему сокращается их число или снижается их качество, в чем причина невыполнения правил, которые формируются в ходе скрупулезного законодательного труда? Ведь если функции и правила введены, то они введены агентами, и их сокращение или неисполнение тоже осуществляются агентами (зачастую, правда, это разные группы агентов). Причем часто сокращение функций принимает облик обычного их неисполнения, когда введено значительно больше, чем необходимо и чем можно исполнить (строгость наших законов компенсируется отсутствием необходимости их исполнения). Тем самым система или институт работают, но как бы не в полную силу, отличаясь от режима наиболее эффективного функционирования. Если агенты понимают, что сложилось такое положение вещей и пробуют исправить ситуацию, то критически важным становится подбор институтов и изменений, способных и пригодных для того, чтобы исправить ситуацию к лучшему.

Функционирование экономической системы можно описать семью основными группами параметров: 1) целью (целями) существования и развития; 2) функциональным разнообразием (набором полезных функций, оправдывающих назначение и существование системы); 3) областью приложения целей и функций (усилий); 4) временем жизни и функционирования до коренного изменения; 5) издержками действия; 6) устойчивостью к внешним по отношению к системе воздействиям; 7) внутренней устойчивостью системы («мутационная» устойчивость) [5]. Важнейшим фактором дестабилизации состояния системы является управление. Причем управление может усилить дисфункциональное состояние системы, даже приблизить ее к кризису – системной дисфункции.

Если констатируется наличие дисфункции системы, например, образования, Академии наук или здравоохранения, то каков порядок действий элиминации подобного процесса? Нужна ли коренная реформа этих систем или, может быть, речь необходимо вести о восстановлении элементарного управления системой и ее финансировании? В конечном счете, важен диагноз – это дисфункция всей системы либо проявление дисфункций по отдельным базовым или вспомогательным функциям, либо все же это дисфункция управления. Проблема состоит в том, что сами действия и изменения, якобы направленные на реформирование этих

подсистем, способны ввергнуть их в еще худшее состояние, нежели предыдущее.

Из какой цели исходит образование? Может быть, установлена цель всеобщего образования на всех уровнях – и среднего, и высшего, а также повышение заработной платы учителей и преподавателей. Всякий согласится, что нет цели благороднее! Однако посмею утверждать, что, например, в современной России такая постановка цели ровным счетом ничего не решит. Да, очень хорошо, если в образование втянуты все слои населения – положительный внешний эффект наверняка будет обеспечен. Правда, не совсем ясно, насколько он будет велик, если система образования будет, условно говоря, учить всех «слезать с пальмы» или, применительно к России, «с дуба или ели». И за это учителям будут хорошо платить...

Таким образом, важен даже не всеобщий характер образования, а то, *чему* учат и *как* учат, просто тиражируют некое знание либо закладывают возможности понимания, дальнейшего самообучения и развития, склонности к познанию и размышлению [1, 2, 8]. Вот какова главная функция образования, причем ее высшей целью является подготовка таких учеников, которые бы *превзошли своих учителей*. Если эта функция не выполняется – общественный прогресс данной системы неизбежно затормозится – либо сразу, либо в ближайшем будущем. Образованию и науке чужд мотив обогащения согласно содержанию познавательного процесса, в нем он просто не предусмотрен по природе. Нельзя привязывать задачи образования к текущим нуждам экономики или промышленности (почти как у классика: гений и злодейство – две вещи несовместны).

Утверждения, что вуз обязан готовить специалистов, которые будут востребованы практикой, бизнесом и сразу вольются в работу (именно это нужно бизнесу, поскольку он не желает тратить деньги на адаптацию специалистов к отраслевым условиям и дополнительное обучение), обнажают непонимание самого процесса образования. Тогда зачем нужны действия, направленные на выделение бакалавров и магистров, с изменением сроков обучения на 4 и 2 года соответственно, с кардинальной «перекройкой» программ обучения – ради чего все это? Что решают эти изменения принципиально? Кроме снижения качества обучения и чехарды с программами иного эффекта просто нет. Настоящий инженер формируется на производстве, его нельзя выпустить из стен вуза, какие бы тесные связи

ни имел вуз с производством. Движение вперед (развитие) инженерной мысли и конструкторского мышления возможно лишь при непосредственном, причем постоянно наращиваемом, опыте. Настоящего ведущего инженера можно получить только после 5–7-летней работы по специальности после вуза. За время обучения он должен получить базовое фундаментальное инженерное образование в рамках единого цикла, для чего «скакать» по университетам и магистратурам совсем необязательно. Таким образом, разделение образования на подобные этапы (бакалавриат, магистратура) не имеет под собой должного обоснования даже с позиций обычной здравой логики.

Если в России, как утверждали перед началом реформы, качество человеческого капитала было высоко, зачем тогда изменять систему, которая обеспечивала такое якобы высокое качество? Иной разговор, что при почти 80 %-ном износе основного капитала и свертывании промышленности такое качество невозможно обеспечивать и поддерживать. Поэтому с полной уверенностью можно сказать, что сегодня существует искусно поддерживаемый миф о высоком качестве человеческого капитала в России, причем ощутимую лепту внесла сюда «институциональная чехарда» в области образования и науки на протяжении 20 последних лет, плюс экономические реформы, приведшие к «структурному коллапсу» и деиндустриализации.

Наука и образование как системы должны быть автономными в обществе – они не должны обслуживать текущие нужды экономики и промышленности, хотя общая функция обеспечения экономики кадрами, безусловно, остается, но важнее функция обеспечения образовательного уровня и образования населения в широком плане. Наука и образование подобны мозгу в человеческом организме, поэтому в самом крайнем случае при лечении иных подсистем медики затрагивают мозг, тем более в самом экстремальном случае проводят его трепанацию. Увы, очевидно, что наука и образование в России по необоснованным причинам представляют опытные полигоны на протяжении уже длительного времени без заметных улучшений.

Если же эти подсистемы становятся неавтономными в обществе, тогда в силу кризисных процессов в экономике (например, разрушительной приватизации) эти подсистемы поневоле подстраиваются под такое разрушение, усугубляя его в долгосрочном плане. Потеря кадров высокой квалификации, когда

отдельные специалисты в СНГ сегодня знают друг друга лично (чего не было в СССР), перезваниваются, потому что остались в буквальном смысле их единицы, говорит о том, что технологическая, научная и образовательная отсталость закрепляет структурно-сырьевую ориентацию экономики, порождает необратимый характер подобных деструктивных изменений. Пройдет десяток лет, и система не сможет возобновить многие виды деятельности и работу производства при потере кадров¹, как не может сделать этого уже сегодня по отдельным направлениям.

Установка, что образование должно обслуживать капитал, текущие потребности производства, противоречит исконной функции образования («внекапиталистической»). Задача образования многократно шире, чем только экономические функции. Его функции – культурная, воспитательная, историческая, познавательная и ряд других, которые формируют общество, определяют его интересы, обуславливают назначение науки и образования как видов творческой деятельности людей. Сводить же функции науки и образования исключительно к экономическим задачам – к подготовке кадров как рабочего персонала либо коммерциализации образовательных услуг и научных разработок, результатов труда в этих сферах, значит, нормативно превращать эти подсистемы в примитивные, вспомогательные, обслуживающие капитал и приспособляющиеся к нему организации.

Поэтому введение такого мотива [*денежного, коммерческого*] и составит дисфункцию по важнейшей функции системы образования и науки, а низкая заработная плата занятых в этой сфере снизит мотивацию и приведет к понижению качества исполнения имманентных функций данной системы даже на элементарном уровне передачи знаний. Если правила передачи изменять постоянно (часы, нагрузку преподавателей, систему отчетности, контроля), то режим перманентных изменений правил также способен резко увеличить дисфункциональность системы (ведь это не может не сказаться на режиме передачи знаний), повысить издержки адаптации и собственно передачи знания.

Увеличение интенсивности труда при сохранении той же заработной платы способно сыграть роль сильнейшего «демотиватора» преподавательского труда. В таком случае речь не ведется даже о некоей

¹ Пусть автор несколько сгущает краски, но лучше уж преувеличить угрозу, нежели вообще ее не замечать, уподобившись страусу, который прячет голову в песок.

главной функции, поскольку требует нормализации обычная функция. Ряд систем в экономике по своему составу и содержанию вообще непригоден к постоянным изменениям функционального свойства и реорганизациям. Они, будучи введенными в действие, должны функционировать по установленным правилам, и каждое изменение должно планироваться и обосновываться (и не осуществляться без острой потребности в нем). Особенно это относится к способам передачи знаний и обучению. Формы обучения могут изменяться, но это внутреннее корпоративное дело образовательной системы – она сама должна искать возможности повышения эффективности способа передачи знания.

Здесь нужно учитывать, что мозг получающего знания должен быть также готов к восприятию нового способа передачи, ведь ментальность и традиции народа будут влиять на технологию передачи знаний. Это обстоятельство почти не учитывается при реформировании образования. Агента никто не видит, не предоставляет ему времени на адаптацию, причем ни профессору, ни студенту. В таком режиме успешность любых действий будет под большим вопросом. Системы образования и здравоохранения относятся именно к таким системам, где ряд базовых функций просто нельзя трогать, они являются неприкасаемыми, причем нанесенный ущерб по ним способен резко снизить эффективность работы в целом.

К чему проводить организационные и институциональные изменения, часто поверхностные по существу, когда эти подсистемы [*образование, здравоохранение, наука*] не обеспечены элементарным оборудованием и технологиями? Почему тогда не свести всю так называемую реформу к элементарному оснащению фондами – приборами, оборудованием, технологиями и развернуть масштабное обучение персонала работе на этом оборудовании? Это потребует значительных инвестиций и ответственных управленческих решений, кропотливой работы. Выходит, проще декларировать переименования, введение неких стандартов-правил, а по существу, ни за что не отвечать, сохраняя *status quo*.

Да и логика любых реформ должна сводиться к тому, чтобы после коренного изменения системы дать ей функционировать в спокойном «нереформенном» режиме. ***Нескончаемое реформирование способно в конце концов просто разрушить экономическую систему, привести ее к самому низкому качеству функционирования, дестабилизации и***

закреплению этого дисфункционального состояния уже надолго.

На взгляд автора, системы образования, науки, здравоохранения должны быть организованы так, чтобы средняя заработная плата в этих системах была самой высокой по экономике и «инфляционно» нейтральной (при любой инфляции реальная оплата труда не должна понизиться в этих секторах). Такая нормативная позиция в области экономической политики позволит провозгласить истинные ценности развития человеческого общества, обозначить величиной стоимости (труда) – заработной платой, что общество считает главным. Высокая заработная плата в этих системах позволит поддерживать высокий спрос и серьезный отбор кадрового состава при соответствующем противодействии nepотизму и коррупции.

2. Образование

На прошедшем в марте 2013 г. в Государственной Думе РФ круглом столе по проблеме образования² [4], где обсуждался вопрос о «дорожных картах» в образовании, почти все участники выступили шире и фактически констатировали, вольно или невольно, системный кризис российского образования. Текущее положение дел было признано плохим, причем на всех уровнях системы образования (начальное, среднее, высшее и послевузовское), предпринимаемые изменения в части законодательства, административного регулирования и финансирования не то чтобы недостаточные, а совершенно недейственные и неэффективные, и вообще, мягко говоря, бесполезные для развития системы образования.

Если это так, то образование, являющееся исходным социальным звеном, реализующим функцию передачи знаний, умений, опыта, воспитания (подготовки гражданина, полноценного члена социума) и познания, воспроизводящего неуклонную тягу к знаниям и самосовершенствованию, изучению и пониманию, предоставит для следующего общественного звена, науки кадры соответствующей квалификации и уровня подготовки. При этом, конечно, система науки будет существовать, но какой же она будет с качественной точки зрения?

Все указанные суждения справедливы и для системы образования. Ведь данные системы нераз-

рывно связаны друг с другом и представляют собой главный двигатель экономического развития современного общества. Наука фактически обеспечивает систему образования пониманием того, *чему* учить и *что* познавать, а образование затем обеспечивает систему науки *кадрами*. Исходя из этого, возникает центральный вопрос: *каким* вообще должно быть образование и *как* необходимо развивать эту систему в единстве с наукой? Кстати, на указанном круглом столе в Государственной Думе проблему в таком ракурсе никто даже не обозначил.

Кризис образования выражается в снижении образовательного уровня молодежи, отсутствии мотивов и интереса познавать и расширять свой уровень образования, самосовершенствоваться в этом, формализации и «технологизации» [*специализации и диверсификации*] образования, сокращении времени на чтение и изучение учебного материала. Казалось бы, повышение сложности технологий и производства, наоборот, должно увеличивать требования по обеспечению уровня образования, но в России (и даже в мире в целом) наблюдается обратная тенденция. Однако в России сокращение потребности в неформальном образовании (не по бумажке-диплому, а по качеству знаний и умений, пониманию проблем) вызвано целым рядом причин, вытекающих из жесткой логики реформаторских действий за последние 20 лет.

Трансформация экономики, свертывание многих видов производств и труда привели к сокращению потребности в *образованных специалистах*. Возникшие возможности быстрого обогащения граждан благодаря примитивным по своему составу и содержанию действиям (торговля, финансовые спекуляции и др.) также резко сдвинули мотивацию агентов в сторону от настоящего образования, которое требует несравнимо больших усилий, терпения и развития способностей. Введение высшего платного образования, морально-психологическая депрессия низко оплачиваемых работников начального и среднего образования воспроизвели системную дисфункцию по образованию. Она была усилена непрекращающимися масштабными институциональными изменениями, введением формальных атрибутов, условностей, увеличивающих транзакционный характер системы образования, но неизбежно ухудшающих само образование.

Сильным фактором здесь стало *платное образование*, обычно негосударственное, но и государство ряд услуг стало предоставлять платно. Это

² На указанном круглом столе в Государственной Думе выступил и автор статьи. URL: <http://www.komitet8.km.duma.gov.ru/site.xp/051053055.html>.