

Международная конференция в рамках «Недели вузовской науки» «Состояние и перспективы развития высшего образования»

Инициатор проведения: "НОУ «Черноморская гуманитарная академия», г.Сочи, Октябрь
2006

ПОВЫШЕНИЕ РОЛИ ГОСУДАРСТВА В РАЗВИТИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Проводимая в России с начала 90-х XX в. экономическая реформа, основой которой являются хозрасчетные принципы хозяйствования, до недавнего времени сводила статус вуза к статусу промышленного предприятия. Это вытекало из толкования бюджетных средств как особого вида доходов учреждений непроектной сферы, в том числе вузов. При этом различие в статусе фиксировалось в основном на уровне источников доходов, а не механизмов их использования. Непосредственный перенос в сферу образования хозрасчетного механизма, успешно реализуемого в материальном производстве, на наш взгляд, не является оправданным, так как действие здесь рыночного механизма в идеальном смысле ограничено. Включение образовательных услуг в рыночную экономику должно исходить из природы смешанного характера общественных благ, к которым они относятся. В силу этой специфики *сфера образования не может быть отдана целиком на произвол рынка*, также как не может быть полностью изолирована от него. Это предполагает использование в высшей школе модели смешанной рыночной экономики с многообразием субъектов и форм хозяйствования, в том числе предпринимательской (коммерческой) и некоммерческой (неприбыльной) деятельностью.

Подтверждает данное предположение и мировой исторический опыт развития систем высшего образования в разных странах. История североамериканской высшей школы начала свой отсчет с 1636 г., когда конгрегационалисты Массачусетса основали Гарвардский колледж. Спустя полвека, в 1693 г., возник англиканский колледж «Уильям энд Мэри» в Виргинии, а вслед за ними – конгрегационалистский Йельский колледж в Коннектикуте (1701) и пресвитерианский колледж Принстон (1746). Всего в колониальный период американской истории общины переселенцев из Старого Света создали первые девять колледжей[1]. Почти все эти колледжи были созданы по инициативе и при непосредственном влиянии церкви. Это были частные колледжи, материальной основой которых послужили пожертвования. В отличие от европейских университетов, которые создавались при активном участии маститых ученых, американские колледжи основывались представительными органами общин переселенцев. Это и послужило причиной того, что колледжи подпали под жесткую опеку попечительских советов. Потребовались многие десятилетия, прежде чем в университетах и колледжах США появилась плеяда авторитетных и известных ученых, которые смогли выдвинуть и отстоять требования предоставления вузам самоуправления и академических свобод. В 1825г. в уже получивших независимость США возник первый государственный вуз – Университет Виргинии, который был создан при непосредственном участии бывшего президента США Т.Джефферсона. Во второй половине XIX в. были заложены ключевые основы современной североамериканской системы высшей школы, и с этого периода начался бурный рост числа университетов и колледжей, который достиг своего пика во второй трети XX в. Отличительной чертой североамериканской системы образования является децентрализованный характер ее управления и финансирования. В соответствии с 10-й поправкой к Конституции США, управление образованием является «прерогативой

отдельных штатов» и не входит в сферу федерального правительства, не является его функцией. Руководство образованием находится в компетенции штатов и местных органов. На уровне штата управление образованием осуществляется советами по образованию и подчиненными им департаментами. Необходимо отметить, что государственная политика в сфере образования претерпела в США за последние 40 лет значительные изменения. Эволюция этой политики сопровождалась *острыми дискуссиями о роли государства в организации и финансировании образования, о направлениях, приоритетах и социально-экономических последствиях его деятельности в данной сфере*. В результате усиления тенденций некоторой централизации образования в 1979 г. в США было создано федеральное министерство образования (с 1910 г. до этого момента на федеральном уровне вопросами высшей школы ведал Уполномоченный по высшему образованию, действовавший в рамках национального Бюро по образованию[2]). К функциям этого министерства относятся координация деятельности федеральных органов по финансированию различных федеральных образовательных программ, контроль за использованием федеральной финансовой помощи штатам и т. д. На рубеже 90-х годов президент США Дж. Буш и министр образования Л. Кавazos выделяли четыре основные направления деятельности федерального министерства образования, которые реализуются и сегодня, не претерпев существенных изменений:

- 1) предоставление помощи в образовании наиболее нуждающимся – детям из бедных семей, инвалидам и т. п. (85 % бюджета министерства идет на осуществление федеральных программ помощи обездоленным, специальные образовательные программы, помощь нуждающимся студентам вузов);
- 2) стимулирование и вознаграждение наивысших достижений в сфере образования;
- 3) содействие расширению свободы «образовательного выбора»;
- 4) распространение отчетности на все уровни образования»[3].

Следует отметить, что создание федерального министерства образования не привело к заметному увеличению федеральной роли в управлении образованием в сравнении с ролью штатов и местных органов власти. Децентрализация управления и финансирования высшей школы остается ее характерной чертой. При отсутствии единого программно-методического центра чрезвычайно важной является проблема аккредитации. Суть аккредитации состоит в том, что определенные правительственные или общественные органы (а нередко и те и другие) признают каждое в отдельности учебное заведение удовлетворяющим некоторым стандартам. В системе североамериканского высшего образования возможна аккредитация как всего учебного заведения, так и отдельных специальностей. Общая аккредитация вузов осуществляется шестью региональными ассоциациями (Новой Англии, Средних штатов, Южной, Североцентральной, Северо-западной, Западной). Аккредитация по отдельным специальностям осуществляется профессиональными аккредитуемыми агентствами. Аккредитуемый вуз самостоятельно несет все расходы по аккредитации, связанные с обслуживанием соответствующих учебных заведений и оплатой труда высококвалифицированных специалистов. *Основным преимуществом наличия аккредитации является то, что она поднимает престиж учебного заведения, подтверждая высокое качество предоставляемых им образовательных услуг.*

В США сложилась четырехступенчатая система высшего образования. Первая ступень включает в себя двухгодичные младшие колледжи и дает незаконченное высшее образование. Такие колледжи, которые также называются местными колледжами, возникли в 1950-х гг. Они финансируются местными властями и рассчитаны на удовлетворение местных потребностей в специалистах. Хотя эти колледжи формально и входят в систему высшего образования США, они фактически являются средними специальными учебными заведениями, готовящими узких специалистов. Их появление было связано с ростом числа абитуриентов из послевоенного поколения, к которым прибавились еще и сотни тысяч людей, которые не поступили в колледжи из-за неблагоприятных социально-

экономических условий, существовавших до Второй мировой войны. Под влиянием сложившейся ситуации многие штаты распределили функции высшего образования между университетами, колледжами штата и так называемыми местными двухгодичными колледжами.

Вторая ступень американского высшего образования обеспечивает широкую образовательную подготовку студентов с концентрацией на определенном направлении. По окончании этой ступени учащемуся присваивается степень бакалавра. Обучение на второй ступени производится в колледжах, причем колледжами могут называться как самостоятельные учебные заведения, так и подразделения (аналогично российским факультетам) институтов и университетов. Раньше учебная программа бакалавриата практически всегда осваивалась за 4 учебных года в соответствующем вузе, сегодня некоторые колледжи и университеты считают этот срок недостаточным и продлевают обучение до 4,5–5 лет. Это связано с неудовлетворенностью вузов уровнем подготовки выпускников и с расширением учебных программ. Третья ступень высшего образования включает в себя профессионально-специализированное обучение, которое занимает 1,5–2 года и завершается присвоением степени магистра. По сути, эта ступень соответствует пятому году обучения в российском вузе.

Четвертая ступень обучения представляет собой два-три года специализации и научных исследований, и поэтому может быть условно названа аспирантурой. Окончание этой ступени знаменуется присвоением степени доктора. По содержанию эта степень соответствует российской степени кандидата наук. В североамериканской системе высшего образования отсутствует степень, аналогичная ученой степени доктора наук в России. Следует отметить, что в системе образования США за всю историю не существовало единого стандарта для каких-либо предметов или возрастов учащихся, а также не предпринималось и никаких действенных усилий ни со стороны федерального правительства, ни со стороны правительств отдельных штатов, направленных на введение какого-либо стандарта.

Вообще снижение стандартов в высшем образовании США во многом является следствием возникшей в 1970-х гг. волны так называемого нового эгалитаризма. В целом его суть сводится к тому, что «если всеобщее начальное и среднее образование является нужным и важным, то столь же необходимо и всеобщее высшее образование» (там же). Новый эгалитаризм истолковывает значение равенства возможностей следующим образом: если равные возможности не привели к равному результату, то значит, эти результаты говорят о том, что возможности были не равны. Иными словами, речь уже идет об обеспечении равенства результатов, что, разумеется, никак не способствует повышению качества применительно к образованию, а лишь ведет скорее к усреднению критериев оценки знаний и самих результатов. В период с 1945 по 1975 г. приток студентов в вузы США увеличился более чем в пять раз. Это привело к расширению существующих вузов и к появлению новых университетов и колледжей. А это, в свою очередь, послужило причиной того, что новый профессорско-преподавательский состав отказался от узкопрофессиональных целей образования и высоких стандартов как средства достижения этих целей не только для студентов, но и для самих преподавателей. Под влиянием вышесказанного, дополненного еще и массовыми студенческими волнениями 1960–1970-х гг., произошла ликвидация нормальных стандартов приема, успеваемости и отсева. Это также привело к сокращению учебных курсов по основным дисциплинам и широкому распространению новых и уникальных курсов.

Поучителен также и относящийся к началу 1970-х гг. опыт США в области так называемого открытого доступа в вузы. Попытки применения подобного подхода делались в Соединенных Штатах и в прошлом, но наиболее драматичными они были именно в указанный период. Суть такого набора состоит в том, что в вуз принимаются практически все без исключения абитуриенты без проведения каких-либо вступительных экзаменов,

тестов, собеседований и т. д.

В настоящий момент очень сложной является задача определения соответствующих критериев приема и выпуска студентов. Эта проблема усугубляется еще и резким снижением академической подготовки выпускников средних школ. Кроме того, во многих американских вузах вступительные экзамены лишь условно могут носить название собственно вступительных, поскольку они проводятся уже после того, как соответствующий «абитуриент» уже зачислен в вуз. Естественно, что *прием в вузы студентов, не имеющих базовых знаний, неизбежно привел к появлению различных корректирующих курсов в высшей школе, представляющих собой своеобразный «ликбез», ликвидирующий пробелы в знаниях недавних школьников.*

Европейский континент является родиной университетов и вообще высшего образования в современном понимании этого термина. Первые университеты возникли на рубеже XII и XIII вв. (Болонский университет – 1158 г., Университет в Париже – 1200 г., Университет в Кембридже – 1229 г. и т. д.) в период стремительного взлета Европы, проявившегося практически во всех областях жизни общества того периода. Такие университеты – союзы магистров и студентов – складывались спонтанно (Болонья, Париж, Оксфорд), самостоятельно «вырывая» хартии и привилегии у церковных и светских властей, но уже с XIII в. инициаторами их создания выступали сами властители – папы и короли. Далекое не всем таким университетам удалось выстоять, многие проекты так и оставались на бумаге, какие-то центры приходили в упадок, но тем не менее число университетов возрастало. К 1300 г. в Европе было создано уже 18 университетов, в которых обучались несколько тысяч студентов из различных европейских государств[4]. В XIV–XV вв. можно говорить о триумфальной шестивии университетов по Европе (они появились в германских и славянских землях, в Скандинавии и Шотландии) и об их интеграции в европейское общество. Они вросли в его социальную ткань, ни одно государство не обладало уже полноценной элитой без людей с университетскими степенями, прежде всего это относилось к юристам, а также к теологам и медикам.

Таким образом, несмотря на множество отличий между разнообразными европейскими университетами, уже с XIII в. можно говорить о начале создания единой европейской университетской системы со схожими принципами организации, очень близкими академическими требованиями, достаточно унифицированной иерархией степеней, похожими по структуре и содержанию академическими программами. Виду сформировавшегося единого образовательного пространства в Западной Европе, часто используется определение «западноевропейская система высшего образования».

Однако такой подход вовсе не означает полной идентичности образовательных систем основных западноевропейских стран – есть множество примеров отличий в организации национальных высших школ этих государств. Тем не менее, с теми или иными оговорками, можно составить совокупный портрет западноевропейской системы высшего образования в целом и типичного вуза в частности.

Первой же очевидной особенностью западноевропейской системы высшего образования является ее гораздо большая централизация в национальных рамках и *более существенная роль государства в деятельности университетов и колледжей*, чем в США. Эта черта сближает организационные принципы западноевропейской и российской высшей школы. В частности, система образования во Франции изначально складывалась при активном участии центральных органов власти, которые и в современных условиях играют решающую роль в управлении образованием, его планировании и финансировании. Можно констатировать, что государственный сектор господствует во французской системе образования в целом. При рассмотрении участия государства в функционировании высшей школы, необходимо отметить его неоднородность применительно к различным типам вузов. Так, французские университеты относятся преимущественно к государственному сектору, а основная часть «больших школ» (отдельной категории французских вузов, о которой будет сказано ниже) – к частному сектору, хотя они и получают государственные

дотации, а их учебные планы согласовываются с Министерством национального образования, имеющим весьма обширные функции. Территория Франции разделена на 26 учебных округов, именуемых также академиями, в каждый из которых входят несколько административных департаментов. Центром каждой академии является тот город, где располагается местный (региональный) университет. Академия возглавляется ректором местного университета, который выступает как непосредственный представитель Министра национального образования и контролирует от его имени деятельность всех подчиненных государству учебных заведений в данном учебном округе. К нему поступают сведения о потребностях промышленности в рабочей силе определенной квалификации, что позволяет корректировать направления профессиональной подготовки в регионе. Одним из самых важных направлений государственного регулирования образования во Франции является *планирование*, на основе которого разрабатываются модели, устанавливающие связь между квалификационными уровнями требуемых специалистов и продолжительностью обучения на срок в несколько лет. Этим занимается специальная комиссия, существующая при Комиссариате планирования, которая производит оценку величины и структуры перспективной потребности экономики страны в квалифицированных кадрах, определяет необходимый уровень их подготовки и вырабатывает рекомендации, в том числе, для высшей школы. Тем не менее нельзя говорить об отсутствии автономии французских университетов. С конца 1960-х годов во Франции реализуются три основных принципа направления развития высшей школы:

- автономия университетов;
- участие всех работающих и обучающихся в университете в определении политики университета;
- плюридисциплинарность, межпредметные связи: расширение списка преподаваемых дисциплин, создание новых программ, отвечающих требованиям современного мира[5].

Роль государства и в функционировании германской высшей школы, правовое положение которой закреплено в Конституции ФРГ, Законе о регулировании высшей школы и других законодательных актах, является значительной. С юридической точки зрения, все германские университеты и другие вузы (за исключением теологических) являются государственными учреждениями и входят в систему органов образования соответствующих земель. Вместе с тем, вузы пользуются достаточно широкими правами самоуправления и академическими свободами. Вузы сами разрабатывают свои уставы, которые все же должны быть одобрены государством. Уставы практически полностью регулируют права вузов, порядок их финансирования, основные направления их деятельности. Статус вузов как *«самоуправляющихся организаций»* не позволяет государству регулировать число, содержание и объем преподаваемых в них дисциплин. Важнейшую роль в организации учебного процесса, решении кадровых, финансовых и многих других вопросов играют выборные органы, в которых представлены как профессора и преподаватели, так и администрация, студенты, вспомогательный и технический персонал. Несмотря на сказанное, следует отметить, что на практике самостоятельность германских вузов достаточно ограничена, поскольку большинство из них не располагает постоянной собственной финансовой базой. Исторически высшая школа Германии была всегда зависима от государства как источника своего благосостояния. В соответствии с Основным законом ФРГ земельные и федеральные органы власти несут совместную ответственность за развитие образования и науки, хотя и не имеют юридически закрепленных полномочий на управление университетами. Основная ответственность за регулирование образовательной сферы ложится на органы управления федеральных земель. Именно земельные парламенты и правительства вырабатывают с учетом местных условий основные направления политики в области высшего образования, создают необходимые условия для деятельности местных университетов, выделяют средства для их финансирования. Парламент и правительство ФРГ участвуют в подготовке и принятии федеральных законодательных актов, касающихся высшего образования, а также

осуществляют контроль за их надлежащим применением и исполнением земельными правительствами, участвуют в разработке и осуществлении крупных научно-исследовательских программ в рамках высшей школы и т. д. Основной формой участия немецкого государства в развитии системы высшего образования является финансирование конкретных программ в этой области. Большая доля государственных инвестиций поступала за последние два десятилетия для создания дополнительных учебных мест для студентов и обновления материальной базы ряда вузов в соответствии с современными требованиями. В 1988 г. была утверждена «Особая программа для высшей школы», главная цель которой состоит в финансировании открытия новых учебных мест по наиболее популярным и необходимым для национальной экономики специальностям: экономика, информатика, электроника, машиностроение. На сегодняшний день эта программа уже фактически реализована.

В системе высшего образования ФРГ в начале 1990-х гг. насчитывалось 93 «исследовательских вуза», 26 художественных и музыкальных вузов, 122 политехникума [6] (выпускники которых имеют право продолжить образование в «исследовательских вузах», под которыми понимаются университеты, технические университеты, технические и педагогические вузы). В середине 1990-х гг. в Германии насчитывалось около 1,9 млн студентов вузов [7], что является одним из самых высоких показателей среди развитых стран мира.

В целом система образования в ФРГ признана как *одна из наиболее гибких и дифференцированных в мире*. Специалистами отмечается ее приспособленность к быстрому изменению потребностей национальной экономики в кадрах различной специализации и квалификации. Государство придает большое значение совершенствованию всей системы образования страны, считая ее состояние одним из важнейших факторов конкурентоспособности Германии на мировом и внутреннем рынках. Важную роль в развитии германской высшей школы играет Смешанная правительственная комиссия по вопросам планирования в области образования, действующая с 1970 г. В ее состав входят представители администраций всех федеральных земель Германии, члены федерального правительства, члены Научного совета (этот совет был сформирован на основе соглашения между федерацией и землями в 1958 г. и занимается планированием в сфере образования), головных объединений союзов предпринимателей и федерального Комитета по профессиональному образованию. Комиссия разрабатывает долгосрочные планы развития системы образования, согласовывает среднесрочные планы ее развития. Большое внимание в работе комиссии уделяется изучению взаимосвязи между функционированием системы высшего образования и демографической ситуацией, а также структурой занятости. Комиссия также организует и координирует проведение научных исследований по различным проблемам образования. Решения этого правительственного органа носят рекомендательный характер и учитываются при подготовке соответствующих законодательных актов. Несмотря на существование множества органов и учреждений, так или иначе связанных с системой высшего образования, *главная роль в планировании и финансировании германской высшей школы все же принадлежит федеральному министерству образования и науки*.

Возвращаясь к российской высшей школе, необходимо отметить, что *главная проблема, связанная с преобразованиями системы управления вузом, состоит в сочетании объективного процесса финансового планирования и распределения средств, как коммерческого предприятия, и государственного финансирования, как системы бюджетного контроля над использованием государственной собственности, представленных в государственном вузе, с сохранением единства системы и ее целостности*. Если эту проблему не удастся решить, неизбежен распад учебного заведения как административно-экономического целого, потеря им управляемости и, в конечном счете, деградация его основы – образовательной и научной деятельности. Положение усугубляется тем, что в настоящее время собственность вуза разобщена, т. е.

отдельные подразделения становятся автономными и переводятся на механизм самофинансирования, нарушая тем самым единство финансовой системы, что не может ни способствовать распылению финансовых ресурсов и потере реального контроля над движением денежных потоков в системе учебного заведения. Именно сознательное, целенаправленное, а не стихийное формирование финансовых ресурсов, фондов и форм собственности, включая и их правовой статус, позволит сохранить как целостность самого вуза, так и целостность системы его управления, в том числе и финансовых аспектов вузовского менеджмента. Без решения этой проблемы не исключен организационный распад вуза за счет полного экономического и юридического обособления подразделений, способных реально функционировать без бюджетной подпитки. Следует иметь в виду, что в условиях сокращающегося бюджетного финансирования «уход» подразделений, которые могут отчислять часть своих доходов в общеузовскую казну, сделает реализацию ведущей цели вуза трудно осуществимой. Серьезную задачу предстоит решить в области *преобразования системы управления государственным вузом*, которая становится все более сложной. Теория и практика мирового менеджмента 50–70-х гг. показали, что увеличение числа и уровней объектов управления без принципиального совершенствования всей управленческой системы неизбежно ведет к росту численности аппарата управления (за счет новых управленческих структур). В итоге – бюрократизация и снижение эффективности управления. Если же управленческие функции и полномочия необдуманно передаются низовым структурам, происходит потеря управляемости из единого центра, ослабевает или полностью утрачивается контроль со стороны центра над деятельностью низовых подразделений. Таким образом, нарушение единства финансовой политики и пространства вуза неизбежно влечет дезорганизацию системы управления учебным заведением. Необходимо обратить внимание и на то обстоятельство, что один и тот же вид деятельности на разных уровнях и в разных формах собственности наполняется разным содержанием. Например, образовательная деятельность в рамках государственной собственности объективно может вестись не только по остродефицитным специальностям, с точки зрения спроса на рынке труда, но и по специальностям менее «рыночным», однако необходимым для общества. Негосударственные же по форме собственности вузы сегодня не могут готовить специалистов по многим специальностям, поскольку им весьма сложно найти студентов, готовых оплатить свое обучение. Таким образом, система финансового планирования и контроля является *ключевым моментом* при построении эффективной системы управления государственным вузом при условии сохранения его целостности как объекта управления и приоритета учебно-научной деятельности в интересах общества в целом.

// Экономическое возрождение России № 4 (10), 2006

[1] *Аскольдова С. М.* Колледжи и университеты США. М.: АО «Развитие», 1993. С. 21–22.

[2] *Brubacher J. S., Rudy S. W.* Higher Education in Transition: A History of American Colleges and Universities. 1636–1976. New York, 1976. С. 357.

[3] *Зарецкая С. Л.* Образование в США: роль государства / Государство и образование: опыт стран Запада: Сб. обзоров / Под ред. С. Л. Зарецкой. М.: ИНИОН РАН, 1992. С. 16.

[4] *Пчелкин Е. Н.* Из истории университетов // Университеты и университетское образование: история, проблемы, перспективы: Тезисы докладов региональной научно-методической конференции. Чебоксары, Чувашский государственный университет, 1997. Чебоксары, 1997.

[5] *Жермен Ж.* Высшее образование и его перспективы: история, централизация, автономия // Управление высшим образованием. Российско-французская конференция. М., 7–10 июня 1993 г.: Тезисы докладов / Отв. ред. Н. И. Архипова М.: РГГУ, 1994. С. 13.

[6] *Зубенко В. А.* Образование в ФРГ: Структура и управление / Государство и образование: опыт стран Запад.: Сб. обзоров / Под ред. С. Л. Зарецкой. М.: ИНИОН РАН, 1992. С. 118.

[7] *Тартарашвили Т. Д., Сазонова Ю. Б.* Проблемы финансирования высшего образования и схемы оказания финансовой помощи студентам в западноевропейских странах // Аналитические обзоры по основным направлениям высшего образования НИИВО. М.: НИИВО, 1999. Вып. 12. С. 2.