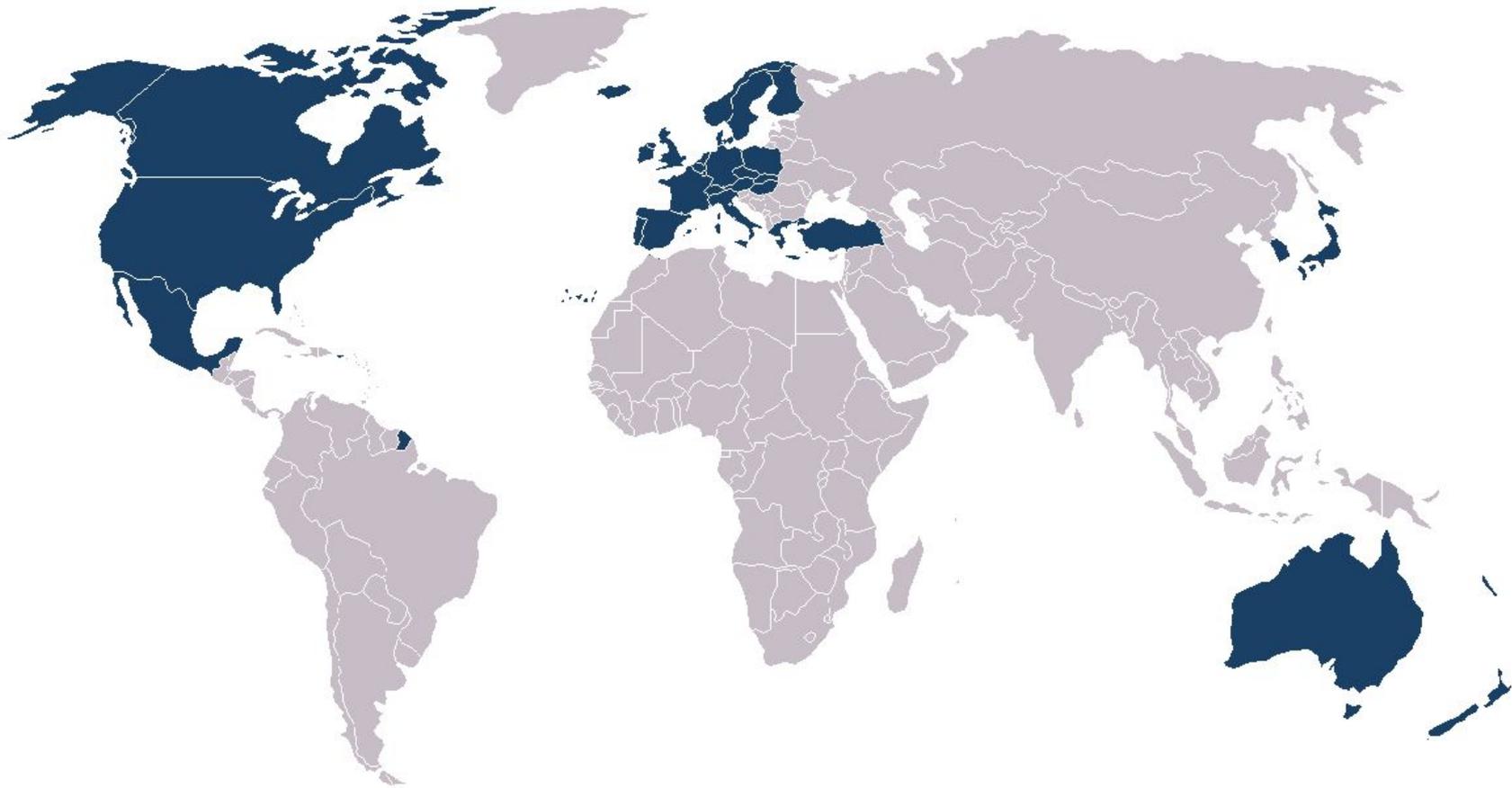




Основные тенденции государственной политики в сфере высшего образования с странах ОЭСР



На современное развитие систем высшего образования воздействуют следующие факторы, которые можно отнести к глобальным, поскольку они характерны как для всех 30 стран — членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), так и для значительной части стран — партнеров ОЭСР:

- массовое стремление к получению высшего образования;
- формирование общества знаний, что подразумевает регулярное обновление и дополнение «базового» высшего образования в связи с возросшей динамикой развития общества и технологий;
- разнообразие потребностей общества и, соответственно, требований к системам высшего образования — содержанию, объему, формам и методам получения знаний;
- либерализация административного управления образованием со стороны государства;
- демографический спад, изменение демографической структуры населения;
- дефицит государственных ресурсов, необходимых для поддержки и развития системы высшего образования;
- развитие инновационных образовательных технологий;
- глобализация социально-экономических процессов и связанная с ней интернационализация рынка образовательных услуг.

Тенденции в сфере высшего образования



Глобальные тенденции в сфере управления высшим образованием

Повышение образовательного уровня населения.

- Массовое стремление населения к получению высшего образования стало глобальной тенденцией, проявляющейся в большинстве экономически развитых стран мира. Увеличение процента людей с высшим образованием наблюдается во всех странах ОЭСР. По данным ОЭСР, в 1997 году около 14% европейцев в возрасте 25–34 лет имели высшее образование, тогда как в 2002 году этот процент уже составлял 18%. В 17 странах ОЭСР, по которым имеются сопоставимые данные, в среднем 32% лиц в возрасте, типичном для получения диплома о высшем образовании, имеют высшее образование категории А2, т. е. заканчивают обучение по программе бакалавра и/или магистра в университетах и других вузах.
- Очевидно, ключевую роль в формировании рассматриваемой тенденции сыграли такие факторы, как требования рынка труда и представление о высшем образовании как о «социальном лифте», гарантирующем определенный подъем материального уровня и качества жизни, в том числе и для тех, кто может быть отнесен к социально уязвимой части населения.

- 
- Сегодня в странах Европы доля рабочих мест для специалистов с высшим образованием достигает 30–40%. По данным ОЭСР, высшее образование поднимает уровень доходов дипломированных специалистов не менее чем в 1,5–2 раза. При этом высшее образование часто рассматривается работодателями как необходимая начальная ступень для освоения профессии. Необходимость получения образования в течение всей жизни на массовом уровне становится одним из приоритетов образовательной политики стран ОЭСР.
 - Один из основных вызовов, с которым приходится сталкиваться государству в условиях формирования общества, основанного на знаниях, и стремительно происходящего инновационно-технологического развития, связан с расширением так называемого «неуниверситетского» сектора высшего образования и выбором экстенсивного пути развития образования.

- Экстенсивное направление развития вузов в странах ОЭСР исторически обусловлено требованием к расширению доступности и повышению финансовой эффективности высшего образования. Образовательные учреждения, следующие по экстенсивному пути развития — «массовые вузы», — в недалеком прошлом либо не имели статуса вуза, тем более университета, либо являются дочерними организациями университетов. Их основная стратегическая задача до последнего времени заключалась в удовлетворении широкого спроса на образование, нацеленного на потребности рынка труда.
- Соответственно, основными критериями качества их работы до определенной степени можно было считать рост численности студентов и отвечающее разумным ожиданиям трудоустройство выпускников. В новых условиях к этим критериям добавляется выполнение прикладных исследовательских проектов, вариативность предлагаемых образовательных услуг, — программы профессионального образования более низкого уровня, повышения квалификации, дополнительного образования для взрослых, — а также минимизация затрат на предлагаемые услуги при сохранении их качества.

- Во многих странах ОЭСР в последнее время наблюдается повышение статуса всех учреждений, реализующих учебные программы для выпускников школ. Многие колледжи в Англии, школы профессионального обучения в Германии и Швейцарии, институты во Франции стали считаться полноценными вузами, а их выпускники — специалистами с высшим образованием, приравненным по статусу к университетскому.
- Расширение и рост популярности «неуниверситетского» высшего образования стали закономерным ответом на вызовы формирующегося общества, основанного на знаниях. С одной стороны, такому обществу нужно производство новых качественных и качественно новых знаний, для чего необходимо развитие фундаментальной науки и поддержка научных школ, пополнение их учеными — производителями новых знаний. С другой стороны, скорость внедрения новых технологий требует постоянного обновления навыков специалиста, приоритетом для которого становится не глубокое освоение фундаментальных научных дисциплин, а умение оперативно усваивать и применять новые знания на практике.

Интернационализация высшего образования.

- Интернационализация становится все более значимым фактором государственной политики и стратегии университетов.
- В отличие от «внутренней интернационализации», осуществляющейся в рамках конкретной страны через набор иностранных студентов, приглашение иностранных преподавателей, включение в учебные планы и программы дополнительного образования учебных курсов на иностранных языках, участие в международных научно-образовательных проектах и т. д., **трансграничное высшее образование** выражается в трансграничной мобильности всех участников научно-образовательного процесса (студентов, преподавателей, ученых), образовательных программ, поставщиков образовательных услуг (вузов и новых некоммерческих организаций), **совместных академических проектов.**

- Интернационализация образования имеет ряд несомненных преимуществ, связанных, прежде всего, с увеличением доступности высшего образования, универсализацией знания, появлением международных стандартов качества и повышением инновационности высшего образования, расширением и укреплением международного сотрудничества.
- Однако одновременно трансграничное образование ставит ряд проблем, связанных с необходимостью разработки сопоставимых стандартов обучения и контроля качества образовательных продуктов и услуг. Интернационализация задает определенные стандарты, на которые вузы, находящиеся в условиях конкуренции, вынуждены ориентироваться и с которыми вынуждено, так или иначе, считаться государство.
- Интернационализация, осуществляющаяся как через мобильность студентов и преподавателей, так и через установление международных стандартов, является важным источником автономизации вузов. Их выход на глобальный рынок образовательных услуг и связанная с этим необходимость поддержания конкурентоспособности приводят к модификации моделей управления вузами.

«Автономизация» высшего образования.

- Под «автономизацией» образования понимается повышение финансовой и административной независимости вузов от государства. Автономизация проявляется прежде всего в повышении самостоятельности вузов во всех сферах управления - от кадровой и административно-финансовой политики до планирования приема студентов, содержания и объема учебных курсов и определения приоритетных направлений научных исследований.
- Изменения в сторону автономизации в сфере государственного управления системой высшего образования, связанные с обозначенными глобальными тенденциями, характерны практически для всех стран ОЭСР.
- Сегодня все государства ОЭСР стремятся контролировать качество и развитие высшего образования через организацию эффективного управления в вузах, постепенную передачу им полномочий и ответственности за принимаемые решения. Это стремление осуществляется посредством создания и развития структур, выполняющих всевозможные посреднические функции между правительством и вузами, а также разграничением полномочий и зон ответственности между всеми заинтересованными сторонами: государством, бизнесом, администрацией, местным сообществом, студентами и профессорско-преподавательским составом.

- 
- Необходимо отметить, что автономизация ни в коем случае не должна восприниматься как полная независимость вузов от государства - предоставление вузам значительной финансовой и административной автономии сопровождается повышением контроля качества образования: государство заинтересовано в обеспеченности страны рабочей силой, квалификация которой соответствовала бы потребностям социального и экономического развития.
 - Автономизация вузов, с одной стороны, и усиление контроля качества обучения - с другой представляют собой два взаимодополняющих процесса, позволяющих поддерживать баланс интересов в новой системе функционирования университетов.



Реализация стратегических приоритетов в образовательной политике стран ОЭСР

Обеспечение доступности образования.

- Задача обеспечения равенства образовательных возможностей является одной из центральных во многих странах ОЭСР, а попытки ее решения становятся своего рода тестом на эффективность системы управления образованием.
- Однако какой-либо единой, общей для всех государств ОЭСР причины возникновения неравенства не существует. Так, в странах «атлантической модели» более актуальны экономические основания неравенства (Великобритания). В странах «континентальной модели», где значимость экономических детерминант слабее, а роль государства — заметнее, речь, напротив, чаще идет об институциональных барьерах (Нидерланды, Германия).
- Наиболее распространенными являются стратегия «выравнивания» и стратегия «институциональных изменений».

Стратегия выравнивания

- Констатируется **необходимость сглаживания уже существующего социально-экономического неравенства средствами системы образования**. Эта стратегия наиболее чувствительна к существованию частных, не охватывающих всю систему в целом, форм неравенства. **Особое внимание в ней уделяется социально-уязвимым группам** (положению замкнутых этнических меньшинств в отдельных регионах страны, дифференциации языков преподавания на этнически неоднородных территориях и т. д.).
- Главным инструментом такой стратегии являются **точечные, целевые программы, направленные на конкретные социальные группы** (повышение доступности образования для этнических меньшинств, жителей труднодоступных территорий, усиление социальной поддержки студентов из неблагополучных семей и т. д.). Поэтому эту стратегию еще можно назвать **стратегией «малого действия»**.

Стратегия институциональных изменений

- **Приоритет отдается уже не единичным целевым программам, а масштабным структурным реформам, социально-инженерным проектам, призванным устранить сами предпосылки несправедливости посредством перестройки всей системы.**

- Практика показывает, что наиболее эффективным оказывается сочетание двух типов стратегий обеспечения равенства в образовании, возможное, однако, лишь в условиях сильной системы общественно-государственного управления образованием. К числу наиболее распространенных мер комплексной государственной политики, направленной на повышение доступности образования, относятся: *полная либо частичная бесплатность образования, субсидии и займы на образование, льготы определенным категориям граждан, государственная система переподготовки и повышения квалификации кадров.*
- Например, в Германии финансовая поддержка студентов, осуществляемая в рамках Федерального закона о стимулировании образования, принятого в 2001 году, также обеспечивается совместно федеральным центром (65%) и землями (35%) и составляет ежемесячно около трехсот евро (в виде денежных дотаций и кредита, предоставляемых в равных долях) при условии предоставления документа, удостоверяющего низкий уровень доходов семьи учащегося.

- В Нидерландах, помимо сходных социальных программ, направленных на повышение равенства образовательных возможностей, до недавнего времени внедрялась система студенческих займов, стимулирующая успеваемость. Эта система основана на принципе «заем затем стипендия». *Студенты сначала получают стипендию в форме займа, который не возвращается, если они выполнили требования программы. Кроме того, студенты, которым для завершения их курсов требуется больше времени, чем официально отведенный период обучения, могут взять заем на ближайшие три года. В случае, когда курсы продолжаются более четырех лет, сроки действия займов по базовой стипендии и дополнительным стипендиям также продлеваются.*
- В скандинавских странах при предоставлении государственной поддержки для обучения учитываются как успеваемость, так и материальное положение студента. Так, например, стипендии студентов из отдаленных районов, проживающих отдельно от родителей, выше на треть. Главный аргумент при этом такой: **малообеспеченные студенты вынуждены больше времени тратить на подработку и поэтому не могут так же хорошо учиться, как студенты из более обеспеченных семей.**

- 
- Следует отметить, что **отсутствие или минимизация платы за обучение не является панацеей для повышения доступности образования.**
 - Так, бесплатность образования вызвала дополнительную озабоченность западноевропейских стран в связи с принятием в ЕС новых членов. В связи с тем, что абитуриенты из стран Восточной Европы и Прибалтики уже начинают бороться за места в европейских университетах, некоторые вузы (например, Дублинский Тринити колледж), ограничивают число иностранных студентов.

Контроль качества образования.

- Как уже было отмечено, повышение внимания к проблемам обеспечения качества со стороны правительственных органов управления образованием обусловлено прежде всего развитием самоуправления вузов и интернационализацией образования.
- Правительства освобождаются от прямой ответственности за оценку деятельности вузов и их развитие. Вузы получают возможность апеллировать к правительству в случае их несогласия с результатами работы агентства. Кроме того, во многих случаях выводы агентств носят рекомендательный характер и, таким образом, формально не ущемляют самостоятельность вузов, хотя, конечно же, мнение агентств имеет большое значение для министерств образования при принятии решений в отношении конкретных вузов.

- 
- Сами агентства, как неправительственные организации, имеют возможность действовать более гибко и оперативно, выполнять функции консалтинговых структур, привлекать и аккумулировать внебюджетные средства, а также приглашать внешних, в том числе зарубежных, экспертов. Таким образом, существование агентств позволяет системе управления вузами обеспечить баланс между эффективным контролем качества, сохранением академической свободы вузов и развитием самоуправления.
 - Важным инструментом контроля качества образования являются лицензирование и аккредитация, осуществляемые государством. Однако и здесь право решающего голоса часто остается за негосударственными структурами, такими как союзы и ассоциации ректоров, защищающими корпоративные интересы.
 - Разработка содержания курсов в западных странах традиционно остается прерогативой самих университетов и, как правило, не регламентируется никакими общегосударственными стандартами.

Финансовая эффективность вузов.

- Повышение финансовой эффективности систем высшего образования, по сути, означает стремление государства к максимальному удовлетворению первых двух требований (повышение доступности и обеспечение качества образования) в условиях бюджетных ограничений.
- В странах ОЭСР наблюдается два концептуально различных подхода к оплате высшего образования. Один из подходов заключается в том, что государство оплачивает стоимость обучения вузам, а студентам предоставляет стипендии и/или гранты на период обучения для оплаты расходов на проживание и дополнительные расходы, связанные с обучением, такие как, например, стажировки (*Норвегия, Швеция, Ирландия, Германия*).
- Другой подход заключается в том, что оплата обучения осуществляется самим студентом, однако студент получает при содействии государства либо грант (*Голландия*), либо долгосрочный заем (*США, Великобритания*). При получении гранта образование остается, по сути, бесплатным для студента.
- Предоставляя студентам заем, государство влияет и на установление платы за обучение (например, в Великобритании максимальная стоимость обучения для граждан ЕС устанавливается в законодательном порядке).

- Во всех случаях в основе финансирования вузов стран ОЭСР лежит подушевая - индивидуальная оплата обучения студентов.
- Во всех странах ОЭСР государственное финансирование образования остается одним из приоритетов социально-экономической политики (*государство продолжает финансировать не менее 70% бюджетов вузов*). Однако при этом общим для всех стран ОЭСР становится ужесточение требований к университетам со стороны государства по «целевому» использованию бюджетных средств, направляемых на образование. На практике это часто приводит к сокращению расходов на исследовательскую деятельность и обновление основных фондов вузов.
- В последнее время все более распространенной формой финансирования вузов становятся **блок-гранты**, включающие в себя как текущие административные расходы, так и расходы на исследовательскую деятельность, на амортизацию и обновление основных фондов.
- Одновременно наблюдается рост частных инвестиций в высшее образование.

Доля затрат на учебные учреждения всех уровней образования в процентах от ВВП страны

