

Фирсова, Ю. Н.; Романов, А. А. Безопасность отечественной системы образования как условие внедрения в университеты механизмов «нового государственного управления» / Ю. Н. Фирсова, А. А. Романов // Известия Российской академии образования. – 2012. – № 2. – С. 2.

На рубеже XX – XXI столетий социально-экономические и политические реалии, усиливающаяся глобализация, доминирование вузов США поставили перед университетским образованием во всем мире новые задачи по функционированию и развитию в условиях конкурентной среды, необходимости поиска собственных источников доходов и сохранения при этом национальных образовательных традиций. Чтобы научить вузы работать на основе рыночных принципов, правительства многих стран Западной Европы, Австралии, Новой Зеландии начали внедрять в университетский сектор концепцию «нового государственного управления» (англ. new public management (NPM)), которая активно применялась в других областях государственного сектора. В ее основе лежит популярная в 80-х гг. прошлого века неолиберальная философия, а главными целями являются повышение эффективности работы, экономичность, продуктивность, прозрачность, конкуренция.

Реорганизация системы высшего образования согласно принципам «нового государственного управления» предполагает целый ряд изменений в работе вузов: усиление автономии, расширение полномочий руководства, создание образовательного рынка и конкурентной среды, стимулирование к поиску дополнительных источников доходов, применение в работе механизмов, типичных для частного бизнеса. Сегодняшний процесс реформирования систем высшего образования является самым масштабным за всю университетскую историю, т. к. перемены затрагивают не только организационную структуру высшего образования, но и его идеологию, основы академической и научно-исследовательской деятельности, заложенные еще в период зарождения национальных университетских моделей. Трансформацию системы высшего образования, согласно принципам «нового государственного управления», можно без преувеличения назвать революцией в этой сфере. Причем происходящие в данный момент изменения являются лишь началом новой эры высшего образования.

Россия лишь в последнее время вводит механизмы «нового государственного управления» в университетский сектор, что допускает возможность использования лишь тех аспектов, которые уже доказали свою состоятельность в других странах, избежав при этом ошибочных вариантов. Зарубежный опыт показывает, что при внедрении принципов NPM необходимо учитывать специфику работы вузов каждой страны, сложившиеся академические традиции. В то же время в отечественной практике реструктуризации вузов напрямую не говорится о том, что именно принципы «нового государственного управления» лежат в ее основе. Однако характер проводимых изменений, направленный на усиление автономии вузов, их

стимулирование к поиску дополнительных источников доходов и укреплению взаимодействия с представителями промышленности и частного бизнеса, наглядно демонстрирует реализацию принципов NPM в российской системе высшего образования. В то же время широкая общественность не знает, что является базисом проводимой реорганизации и к каким результатам это может привести. Данная тенденция представляется нам очень опасной. Механизмы «нового государственного управления» стали применяться в России без должного анализа их функционирования в системах высшего образования других стран и прогноза возможных негативных последствий их внедрения в работу российских университетов.

Одним из основных постулатов «нового государственного управления» является снижение роли государства в деятельности высших учебных заведений. Реформирование предполагает, что государство дистанцируется от прямого контроля над деятельностью вузов и сконцентрируется на выработке национальной образовательной стратегии и приоритетов. Вместо регулирования академического и научно-исследовательского процесса, государство оценивает результаты работы университетов, а структура его взаимодействия с вузами меняется, приобретая более сложный и опосредованный характер. «Иерархическая модель отношений сменяется моделью отношений партнерства, к участию в котором государства также стремятся привлечь и других заинтересованных участников – бизнес и местные сообщества». При этом государству остаются наблюдательно-контролирующие функции, «безусловная роль катализатора и в значительной степени заказчика как образовательных услуг для населения, так и изменений в процессах управления высшим образованием» [3. С. 35]. Однако в Российской Федерации наблюдается обратная тенденция – государство стремится не потерять контроль над деятельностью вузов, что становится характерной чертой именно российского варианта внедрения механизмов «нового государственного управления».

Важным аспектом анализируемой реформы является отсутствие опережающего роста государственных расходов на сферу образования. По сравнению с другими странами Россия тратит на систему высшего образования гораздо меньше средств. При этом нельзя сравнивать нашу страну с США или Великобританией, в которых государственные затраты на образование составляют менее 50 % от общего бюджета университета, т. к. системы работы вузов слишком отличаются друг от друга. Кроме того, в этих странах подобное взаимодействие между университетами и государством складывалось десятилетиями, а в России снижение средств, предоставляемых вузам из бюджета, более чем на 30 % произошло в течение последних нескольких лет. Возможный уход государства из университетской сферы или частичное сокращение поддержки вызывают серьезную тревогу.

Предполагается, что в процессе реформирования системы высшего образования в России произойдет естественный отсев неэффективных образовательных учреждений: лишь те, которые смогут составить достойную конкуренцию на мировом образовательном рынке, будут получать

государственную поддержку. Одновременно якобы восстановится научно-исследовательский характер деятельности высшей школы. Алгоритм модернизации в обобщенном виде выглядит следующим образом: 1) придание особого статуса двум вузам Российской Федерации – Московскому государственному университету им. М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургскому государственному университету, являющимся лидерами в сфере образования нашей страны и представляющим Россию на глобальном образовательном рынке;

2) создание на конкурсной основе в регионах федеральных университетов, которые будут заниматься реализацией программ по приоритетным научным направлениям. Главной целью их деятельности является обеспечение высокого уровня образовательного процесса и научно-исследовательской работы. В состав федеральных вузов могут включаться несколько уже существующих учебных заведений путем их слияния (при объединении равных по потенциалу учебных заведений) или присоединения (в случае наличия одного сильного университета, являющегося лидером регионального рынка). В 2012-м такой статус имеют восемь вузов, к 2015-му их будет не меньше 16, а к 2020-му – более 20 (в перспективе – 40-50). С помощью создания федеральных университетов предполагается оптимизировать региональные образовательные структуры и укрепить связи университетов с экономикой и социальной сферой [4];

3) создание в регионах научно-исследовательских университетов, в которых будут работать передовые ученые и исследователи, получающие на конкурсной основе финансирование на разработку программ. В настоящее время на территории Российской Федерации работают 29 научно-исследовательских университетов. Они получают повышенное финансирование и обладают широкой академической, финансовой и организационной автономией. Ожидается, что они станут «локомотивами» развития экономики.

В результате проведенных изменений государство получит большую свободу в распределении ресурсов между образовательными учреждениями, что будет выглядеть следующим образом:

- государственное финансирование предоставляется в первую очередь самым перспективным и конкурентоспособным вузам;

- вводится система тендеров и ваучеров, позволяющая государству стимулировать развитие конкурентной среды между вузами. Годовой бюджет вуза изменяется с течением времени, и государство всячески стимулирует вузы к поиску дополнительных источников финансирования;

- разрастание рынка образовательных услуг за счет увеличения частных провайдеров способствует усилению конкуренции между организациями частного и государственного секторов;

- вузы привлекают средства негосударственных фондов (спонсорство, выход на международные организации), а также изыскивают дополнительные источники доходов.

Федеральные и научно-исследовательские университеты станут ведущими вузами страны: общий объем бюджетных средств на реализацию программ их развития в 2010-2012 гг. равен 69 млрд рублей, что составляет около 80 % от общего финансирования сектора высшего образования (см.: [7. С. 6]). С одной стороны, это способствует развитию этих университетов и их успеху на мировом образовательном рынке. Однако, с другой стороны, такое разделение неминуемо приведет к расслоению университетского сектора и его реорганизации по элитарному принципу. Очевидно, что ранжирование вузов в российской образовательной системе происходит искусственным путем за счет усиления позиций одних образовательных учреждений и ограничения других, что противоречит принципам создания реальной конкурентной среды и изначально ставит университеты в неодинаковые условия.

Следующим важным аспектом реформирования является укрепление связей между университетами и представителями промышленности и частного бизнеса. Идеологи реформ возлагают большие надежды на модель государственно-частного партнерства, которое «не только обеспечит приток дополнительных средств в образование, но и станет залогом его высокой гибкости и адекватности требованиям инновационной экономики» [6. С. 24]. Пока же частные инвесторы в России, за редким исключением, не готовы вкладывать деньги в сферу образования, особенно если речь идет о долгосрочных проектах. Кроме того, преподаватели университетов с опасением относятся к идее участия частного бизнеса в работе вузов, т. к. это может вызвать определенную зависимость в построении учебного процесса, ограничить академическую свободу и изменить процесс принятия решений по ряду вопросов.

Мы не должны идеализировать модель государственно-частного партнерства, т. к. она не всегда привлекательна для государства в силу сложности законодательного оформления, возможного увеличения государственных вложений и даже потенциального риска потери контроля над этим партнерством (см.: 9. Р. 16]). Можно предположить, что в России эти риски будут минимизированы, т. к. основными источниками финансирования крупных проектов являются большие компании, работающие в секторе ресурсов (нефть, газ и т. д.), а главным акционером в них является государство. И, по всей видимости, именно такие компании смогут работать с образовательными учреждениями на правах государственно-частного партнерства.

Стратегия развития системы высшего образования предполагает, что потенциальные работодатели или их представители будут принимать участие в разработке государственных образовательных стандартов и процедурах контроля качества. На базе университетов при участии бизнеса будут созданы технопарки, бизнесинкубаторы, центры распространения технологий и венчурные предприятия. Однако следует заметить, что хотя государство в настоящее время активно продвигает идею кооперации бизнеса и образования, реальных шагов по снятию барьеров для внедрения частного капитала в эту сферу пока не сделано. Мировая практика показывает, что одним из способов

привлечения внебюджетных источников финансирования в образовательный сектор является изменение в системе налогообложения для предприятий и организаций, заинтересованных в сотрудничестве с вузами. В России пока не предоставляется никаких льгот или привилегий для компаний, желающих спонсировать научно-исследовательские или образовательные проекты. По всей видимости, это опять же объясняется тем фактом, что государство боится потерять контроль над образовательной сферой и действует в этом вопросе крайне осторожно.

Работа современного университета подразумевает расширение принципа открытости системы высшего образования, являющегося важным компонентом новой образовательной модели. Она подразумевает под собой тесное взаимодействие университетов между собой, а также с другими социальными институтами и общественными организациями, участие в международных научно-исследовательских проектах, обмен опытом и расширение академической мобильности среди студентов и преподавателей. Предполагается, что такое взаимодействие будет способствовать тому, что российская система высшего образования займет достойные позиции на мировом образовательном рынке.

Принцип открытости также подразумевает, что деятельность вузов становится прозрачнее – это будет достигаться размещением максимального количества информации в Интернете и СМИ. Реформирование системы работы вуза предполагает доступность его основных законодательных документов (устав, свидетельство о государственной регистрации образовательного учреждения, план финансово-хозяйственной деятельности, бухгалтерская отчетность и т. д.) не только для государства, но и для широкой общественности и бизнес-сообщества. В то же время прозрачности деятельности вузов будет способствовать усиление контроля со стороны внешних источников управления, введение обязательной публичной отчетности образовательных учреждений, проведение независимых экзаменов и разработка новых механизмов диалога с потребителями (например, проведение опросов и анкетирования выпускников и работодателей).

Прозрачность работы университетов будет также обеспечиваться созданием системы их рейтингов. Для федеральных университетов главной задачей станет попадание в международные рейтинги вузов. В настоящее время существует несколько популярных мировых рейтингов – THES (Великобритания), ARWU, ARWU-FIELD (шанхайские рейтинги). При составлении первого учитываются такие аспекты, как отношение численности студентов и персонала, средние баллы по предметам, затраты на обучение одного студента, процент выпускников, работающих по специальности. Шанхайские рейтинги выстраивают свою иерархию по академическим и научным достижениям (качество образования, результаты исследований, индекс цитирования, количество опубликованных статей в престижных журналах, академические достижения) (см.: [2. С. 36–37]). Несмотря на то что многие университеты и исследователи критикуют критерии и индикаторы, которые лежат в основе этих рейтингов, они остаются главными ориентирами

для руководства вузов, государственных деятелей и студентов. Поэтому попадание в рейтинговые списки является необходимым условием для успешной работы университета на глобальном образовательном рынке и повышения его конкурентоспособности. Университетам необходимо развивать академическую мобильность среди студентов и преподавателей, представлять передовые исследовательские работы, публиковать статьи в международных изданиях, внедрять инновационные идеи и проекты, привлекать высококвалифицированных специалистов, улучшать материально-техническую базу, усиливать авторитет вуза в стране и за рубежом. Национальные университеты должны стремиться занять высокие места в рейтинге вузов Министерства образования и науки РФ. При его составлении учитывается ряд показателей: площадь вуза, наличие филиалов, обеспеченность учебниками, персональными компьютерами и местами в общежитии, величина приема и конкурса на вступительных экзаменах, количество защищенных диссертаций, публикаций профессорско-преподавательского состава и ряд других параметров.

Рейтинговые механизмы пока не получили широкого распространения в практике российской высшей школы, однако будут развиваться в ближайшем будущем. Университеты обяжут внимательнее относиться к тем параметрам работы, которые важны для попадания в рейтинговые списки. В то же время многие международные критерии качества и распространенные за рубежом процедуры оценки не всегда применимы к российским реалиям, т. к. в нашей стране традиционно все стандарты обучения устанавливались государством и для внедрения подобных изменений требуется значительное количество времени.

В рамках реформирования системы высшего образования новые требования предъявляются и к преподавателям вузов. Главным из них становится участие в научно-исследовательской деятельности, что будет отражаться на заработной плате через систему доплат, поощрений и грантов. Планируется, что к 2015 г. процент преподавателей, занимающихся научными исследованиями, возрастет с нынешних 1-17 до 35 %, а к 2020-му – до 42 %. В федеральных исследовательских университетах цифры должны измениться соответственно с 65 до 75 % (см.: [6. С. 29]). В течение ближайших 10 лет, по мнению авторов проводимых реформ, необходимо обновить преподавательский состав вузов с тем, чтобы привлечь туда новых специалистов, которые смогут восстановить исследовательскую сферу деятельности университетов, что впоследствии будет способствовать созданию и внедрению инноваций. Таким преподавателям государство предоставит стартовые гранты, а также обеспечит финансирование участия в международных проектах и долгосрочных стажировках в вузах Российской Федерации и за рубежом. Кроме того, в российские вузы будут активно привлекаться специалисты из других стран.

Здесь остается непонятным – зачем тогда все преподаватели вузов отчитываются ежегодно по научно-исследовательской работе, многостраничные отчеты готовят, кафедры и факультеты их многократно

увеличивают, но в них четко написано – наукой занимаются 100 % преподавателей! А если не занимаются, то почему отчеты в министерстве принимаются? А если нужно менять старых преподавателей, то откуда молодых и талантливых набрать, когда подкошена вся система подготовки научных кадров, когда отсутствует мотивация к занятиям научной работой?!

Современная концепция развития высшего образования предполагает также, что молодым перспективным исследователям и преподавателям будут выделяться гранты, не привязанные к конкретному вузу, с тем чтобы они могли самостоятельно выбрать место работы. Университеты, в свою очередь, будут заинтересованы в привлечении таких преподавателей в свой штат. Кроме того, всячески поощряется идея прихода представителей бизнес-сообщества в университеты с целью преподавания, а также возможность сочетания академической и предпринимательской деятельности [Там же. С. 30]. В этом случае требуется дальнейшая проработка вопроса, каким образом увеличение количества преподавателей-совместителей в вузе может способствовать развитию академической школы данного университета и сохранению образовательных традиций. Идея гибкости преподавательской карьеры, заложенная в основу реформирования системы высшего образования, фактически означает, что преподаватель по своей сути становится предпринимателем, что совершенно не характерно для практики отечественной высшей школы.

Следующим аспектом реформирования системы высшего образования Российской Федерации является создание наблюдательных (попечительских) советов на базе университетов, которые будут состоять из представителей региональной власти, общественности, бизнеса, работников университета. Законодательно определяется, что количество членов наблюдательного совета должно составлять от 5 до 11 человек (при этом в нем не более $\frac{1}{3}$ состава должны занимать представители органов власти, не менее $\frac{1}{3}$ – работники университета и не менее 1 человека – представители общественности). Следует отметить, что по сравнению со странами Европы наблюдательные советы в российских вузах будут не только иметь консультационную роль, но и принимать значительную часть решений по работе вуза и иметь достаточно широкие полномочия. Основными функциями наблюдательного совета являются: составление рекомендаций по внесению изменений в деятельность учебных заведений, согласование вопросов открытия и закрытия филиалов и представительств вуза, одобрение сделок с имуществом, выдача заключения по проекту плана финансово-хозяйственной деятельности образовательного учреждения и работе с кредитными организациями, принятие решения по проведению аудита годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения и утверждение отчетности [1].

Одной из функций наблюдательного совета станет назначение ректора. В идеале это должно привести к тому, что во главе университетов встанут профессиональные академические менеджеры, владеющие современными технологиями проектного управления. В реальной практике руководитель выступает в большинстве случаев либо как управленец, либо как ученый, что в

любом случае может вести и в реальной практике многократно приводит, к системным ошибкам в руководстве вузом. Проводя параллели с европейскими странами, следует отметить, что там до сих пор остается проблема привлечения таких специалистов в образовательную сферу, поэтому в нашей стране речь может скорее идти о получении дополнительного образования академическими работниками, занимающими эти должности. В то же время следует отметить, что в настоящее время механизмы создания попечительских советов не являются достаточно прозрачными, и в российских реалиях в них вполне могут оказаться далекие от сферы образования люди, которые не смогут оказать никакой помощи вузу. Кроме того, процесс согласования решений между попечительским советом и руководством вуза может осложнить работу университетов.

Проанализировав происходящие изменения в системе вузов, мы предлагаем для обсуждения следующие рекомендации, способствующие обеспечению образовательной безопасности Российской Федерации при внедрении принципов «нового государственного управления»:

- нельзя допустить дальнейшего снижения государственного финансирования вузов до тех пор, пока они полностью не адаптируются к работе в новых условиях;

- стимулирование вузов к поиску собственных источников доходов не должно становиться приоритетом его деятельности, т. к. университет не является коммерческой организацией и обладает рядом обязательств перед обществом, прежде всего, в воспроизводстве культуры и интеллекта. Кроме того, маркетинг академической деятельности неминуемо ведет к потере национальных образовательных традиций;

- необходимо развивать государственно-частное партнерство и взаимосвязь вузов с представителями бизнеса и промышленности путем создания льгот для последних, при этом механизмы совместной работы должны быть тщательно прописаны в законодательных документах;

- следует культивировать реальную конкурентную среду между университетами, постепенно апробируя критерии и показатели эффективности их работы, а не ранжировать вузы искусственным путем, не имея достаточно обоснованной и открытой системы их оценки;

- новации в системе подготовки, переподготовки и ротации вузовских преподавателей не должны разрушать академические традиции и фундаментальные основы построения учебного процесса (профессор в университете – не для продажи образовательных услуг!);

- при создании наблюдательных (попечительских) советов необходимо тщательно прописать механизмы их работы и взаимодействия с руководством вузов.

Последствия внедрения реформ в систему российского образования на современном этапе их развития предсказать довольно сложно, т. к. реалии перехода в новую образовательную парадигму и выстраивание системы работы университетов в изменившихся условиях на самом деле гораздо сложнее и запутаннее, чем это может показаться при изучении основных постулатов

концепции NPM. Поэтому так необходимо изучение опыта других стран, уже прошедших через многие аналогичные пути развития своего вузовского образования, поэтому так важно вести дискуссии по всем возникающим и неисследованным проблемам интеграции в мировое образовательное пространство. Только таким образом мы можем обеспечить сохранение и развитие национальных интересов в процессе реформирования университетского образования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абанкина, И. В. Совершенствование правового положения государственных (муниципальных) учреждений [Электронный ресурс] / И. В. Абанкина. – Режим доступа: <http://www.zouodo.ru/files/sravneniya.ppt>.
2. Беляев, В. Болонский процесс – попытка конкуренции / В. Беляев, Г. Жабрев // Высшее образование в России. – 2006. – № 4. – С. 33-41.
3. Железов, Б. В. Осмысление опыта реформ управления высшим образованием в ЕС / Б. В. Железов // Вестн. междунар. организаций. – 2008. – № 2. – С. 27-35.
4. Материалы к выступлению Министра образования и науки Российской Федерации Андрея Фурсенко на Правительственном часе в Совете Федерации «О состоянии и перспективах подготовки педагогических кадров в условиях модернизации страны» 12 октября 2011 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mon.gov.ru/ruk/ministr/dok/8927/>.
5. Романов, А. А. Образование как гарант национальной безопасности в условиях реформирования высшей школы / А. А. Романов, Ю. Н. Фирсова // Изв. АПСН. – 2011. – Ч. 1 (XV). – С. 59-65.
6. Российское образование – 2020: модель образования для экономики, основанной на знаниях : к 9-й междунар. науч. конф. «Модернизация экономики и глобализация», Москва, 1-3 апреля 2008 г. / под ред. Я. Кузьминова, И. Фрумина ; Гос. ун-т Высш. шк. экономики. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008.
7. Сафаралиев, Г. Особенности реформирования высшего образования в России / Г. Сафаралиев // Ректор вуза. – 2011. – № 9. – С.4-9.
8. Фирсова, Ю. Н. Стратегия интернализации системы высшего образования в Европе / Ю. Н. Фирсова, А. А. Романов // Психолого-педагогический поиск. – 2010. – № 4 (16). – С. 150-157.
9. Sigman, C. The Impact of «New Public Management» on Russian Higher Education / C. Sigman // Paris: Ifri, 2008.