



В. С. Вахштайн, Б. В. Железов, Т. А. Мешкова

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В СТРАНАХ ОЭСР

Аннотация

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: увеличение доли более взрослого и пожилого населения по сравнению с долей населения традиционного студенческого возраста и, как следствие, — необходимость учета в образовательной политике потребностей старших возрастных групп;
- 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.

Отмеченные факторы определяют три взаимосвязанных тенденции в сфере высшего образования:

- повышение образовательного уровня населения;
- интернационализацию высшего образования;
- активное развитие самоуправления вузов — «автономизацию» образования.



Эти тенденции, в свою очередь, задают основные векторы государственной политики в сфере высшего образования в странах ОЭСР:

- повышение доступности образования;
- обеспечение качества образования;
- повышение финансовой эффективности в секторе высшего образования.

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%¹. 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 раза³. При этом высшее образование часто рассматривается работодателями как необходимая начальная ступень для освоения профессии. Необходимость получения образования в течение всей жизни (lifelong learning) 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

1. Глобальные тенденции в сфере управления высшим образованием

1.1. Повышение образовательного уровня населения

¹ OECD in Figures. OECD, 2004.

² Высшее образование категории А (Tertiary-type A education) соответствует уровню ISCED 5A Международной стандартной классификации образования (МСКО, ISCED) и предполагает получение высшего профессионального образования в высших учебных заведениях.

³ Trade-offs in restructuring tertiary education: The roles of tertiary institutes and colleges. OECD, 2004.



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 так называемые «политехи» и 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. Основной упор на прикладной характер преподаваемых курсов, применимость знаний после окончания обучения, относительно низкая стоимость обучения — заявленные приоритеты «новых» университетов и технологических институтов, которые в борьбе за привлечение абитуриентов все более успешно конкурируют с фундаментальностью и универсальностью приобретаемых в классических университетах знаний.

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.

Ограниченность материальных и временных ресурсов не позволяет на массовом уровне эффективно сочетать в программах обучения фундаментальность с практичностью. Фундаментальность обходится намного дороже и далеко не всегда бывает востребована после завершения учебы. Отсюда и успех «массовых» вузов, дающих практические навыки и знания за меньшие деньги и



в более короткие сроки, чем классические университеты, а также популярность дополнительного образования всех уровней. Поиск «золотой середины» между фундаментальностью высшего образования и его прикладной направленностью, обеспечение соответствия повысившегося статуса образовательных учреждений уровню и содержанию их программ становятся важными задачами государственной политики в области высшего образования.

В то же время, несмотря на расширение образовательных возможностей в целом, многие сектора высшего образования сохранили элитарность.

Элитарные вузы — это в основном «старые» классические университеты, чьи научные и образовательные традиции (прежде всего в Европе и отчасти в США и Канаде) насчитывают много десятков лет, а иногда и веков. Элитарные вузы отличает традиционная ориентация на научно-исследовательскую деятельность и подготовку специалистов, способных проводить фундаментальные и прикладные аналитические исследования. Главным критерием оценки деятельности элитарных вузов было и остается качество образовательного и исследовательского процесса. Надо отметить, что понятие «качество» в последнее время претерпело определенные изменения, включив в себя оценки рациональности и стоимостной эффективности.

Сохранение элитарности в высшем образовании становится серьезным вызовом для государства, поскольку во многих странах доступ к обучению в элитарных вузах остается ограниченным, по крайней мере для социально уязвимых (в широком смысле) и наименее обеспеченных групп населения, в связи с серьезными институциональными, а иногда и финансовыми барьерами. Рост численности студентов элитарных вузов (там, где он происходил) обусловлен скорее ростом численности среднего класса, воспринимающего ценности фундаментального образования и готового потратить на образование больше интеллектуальных, временных и финансовых ресурсов, чем сторонники «массового» образования.

Интернационализация становится все более значимым фактором государственной политики и стратегии университетов. Являясь составной частью процесса социально-экономической глобализации, трансграничного (пересекающего юридически установленные государственные границы) обмена знаниями и технологиями, интернационализация образования приобретает все более разнообразные формы.

В отличие от «внутренней интернационализации» («internationalisation at home»), 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.,

1.2. Интернационализация высшего образования



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 проектов⁴. Следствием и в то же время стимулом для дальнейшего развития интернационализации в политике европейских государств стал Болонский процесс, направленный на достижение сопоставимости систем высшего образования в странах-участницах.

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.

Серьезным вызовом для государства в связи с этим становится необходимость полноправного включения в формирующееся глобальное образовательное пространство и одновременного учета национальных интересов, особенностей и традиций развития систем образования. Вовлеченность институтов высшего образования различных стран в глобальное взаимодействие не означает подмену частных, специфичных для национальных систем образования задач задачами глобальными и общими. Подтверждение этого тезиса можно обнаружить при анализе хода интернационализации в Германии и Нидерландах. Системы высшего образования в этих странах весьма далеки от «Болонской модели»: они жестко стратифицированы, сложны и поделены на множество соподчиненных сегментов.

Так, в частности, переориентация на приоритеты Болонского процесса отнюдь не затмила центральной задачи голландской системы образования — сохранения преемственности между средним и высшим образованием. Профессиональные школы не получили статуса университетов, а диплом специалиста не вытеснен дипломом бакалавра. Традиционные для этой страны формы высшего образования сохраняются. Интернационализация же выражается в стремительном развитии альтернативных сегментов рынка образовательных услуг, рассчитанных «на экспорт». В Нидерландах за последние несколько лет сектор международных вузов и специализированных международных университетских программ стал сопоста-

⁴ Internationalisation and Trade in Higher Education. Opportunities and Challenges. OECD, 2004. P.19.



вим с традиционными формами высшего образования — университетским и высшим профессиональным. Все международные институты предлагают курсы на английском языке, и в них приглашаются преподаватели из всех голландских университетов.

Интернационализация, осуществляющаяся как через мобильность студентов и преподавателей, так и через установление международных стандартов, также 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.

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.

На макроуровне эта тенденция проявляется в постепенном сближении традиционных для стран ОЭСР моделей институционального управления — так называемых «континентальной» и «атлантической» моделей⁵.

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.

При этом 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 кон-

1.3. «Автономизация» высшего образования

⁵ «Континентальная» модель, практикуемая в Германии и Франции, а также в скандинавских странах, в большей степени характеризуется патернализмом государства по отношению к университетам, жестко стратифицированной системой доступа к университетскому образованию (как правило, бесплатному) и поддержкой академической свободы внутри университетов.

«Атлантическая» модель, представленная США, Великобританией и рядом других стран, где высшее образование предоставляется на платной основе, характеризуется более либеральным подходом к стратегии университетов со стороны государства, при этом уровень академической свободы определяется рациональными финансовыми и имиджевыми рамками каждого университета.



троля 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.

Однако автономизация высшего образования становится серьезным вызовом не только для государств, вынужденных искать новые эффективные механизмы контроля в условиях растущей свободы институционального управления, но и для самих вузов, вынужденных в современных условиях решать как традиционные, так и новые задачи.

Так, стремление сохранить внутреннюю университетскую культуру, некоммерческую по самому своему характеру (особую неутилитарность, «схоластичность» преподавания, фундаментальность знаний, традиции научных школ и т. д.) подчас входит в противоречие с необходимостью осуществления коммерческой деятельности (привлечения внешних ресурсов и эффективного распоряжения ими). Преодолению возникающих противоречий должно способствовать развитие эффективного внутреннего управления, которое становится одним из приоритетов образовательной политики в странах ОЭСР. Благодаря выработке новых норм и практик управления возможно внедрение в институциональную структуру университетского образования элементов стратегического менеджмента и корпоративной коммерческой деятельности без ущерба для университетской культуры и гуманитарной миссии вуза. Такой подход нашел отражение в концепции «*нового менеджериализма*»⁶.

Наиболее восприимчивыми к идеям «нового менеджериализма» оказались страны с традиционно «атлантической» моделью управления образованием. Так, в США внедрение идей «нового менеджериализма» в систему образования прошло наиболее безболезненно, поскольку установка на рыночные отношения и автономизацию присутствовала в ней изначально. В коррекции, по мнению сторонников новой системы, нуждались лишь некоторые процедуры налогообложения государственных университетов и нормы, устанавливающие границы институциональной автономии.

«Континентальная модель» изначально менее ориентирована на рыночные стратегии и более — на поддержание и воспроизводство университетской культуры. Этим частично объясняется, почему, например, в Германии и Швейцарии «новый менеджериализм» оказался востребован значительно меньше. Его положения

⁶ Deem R. «New Managerialism» and Higher Education: the Management of Performances and Cultures in Universities in the United Kingdom // *International Studies in Sociology of Education*. 1998. Vol. 8. No. 1. Перевод этой статьи был опубликован в журнале «Вопросы образования», № 3 за 2004 год;
Braun D. *Towards a New Model of Governance Universities? A Comparative View*. London, 1999.



были реализованы лишь частично при реформировании немецкой системы финансирования высшего образования.

Однако сколь бы ни были различны традиции и новые стратегии управления в высшем образовании, общими приоритетами образовательной политики для всех государств ОЭСР остаются повышение доступности, качества и финансовой эффективности в секторе высшего 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 (равно как и универсальной стратегии борьбы с ним) 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).

Несмотря на своеобразие причин неравенства в каждой из стран ОЭСР, набор стратегий его устранения весьма ограничен. Наиболее распространенными являются стратегия «выравнивания» и стратегия «институциональных изменений».

В первом случае 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».

Именно такую стратегию избрала для себя Финляндия, которая в условиях традиционно высокой интеграции всех секторов образовательной системы направляет основные усилия на устранение отдельных форм неравенства, особенно в сфере среднего образования. Политика «образовательного включения», многочисленные целевые программы в образовании, в том числе нацеленные на удержание в системе образования слабых, неуспевающих школьников, доказывают свою эффективность: начиная с 2000 года, финские школьники получают самые высокие баллы в Международном

2. Реализация стратегических приоритетов в образовательной политике стран ОЭСР

2.1. Обеспечение доступности образования



исследовании образовательных достижений учащихся PISA; кроме того, в Финляндии сегодня один из самых низких показателей молодежной безработицы.

В рамках второй стратегии — стратегии «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.

Так, например, в постсоциалистической Словении выбор стратегии обеспечения равенства осуществлялся в условиях масштабных реформ всей системы образования, и это в значительной степени определило сделанный выбор: приоритет системных изменений (налаживание «мостов» между академическим и профессиональным образованием, интеграция учреждений среднего профессионального образования и вузов) перед отдельными социальными программами (повышение уровня образования этнических меньшинств, введение системы студенческих займов, увеличение количества социальных стипендий).

Однако 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. Во многих странах государство устанавливает правила приема, согласно которым распределение студентов по вузам и специальностям осуществляется на основе результатов школьных либо общегосударственных экзаменов.

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 ближай-



шие три года. В случае, когда курсы продолжаются более четырех лет, сроки действия займов по базовой стипендии и дополнительным стипендиям также продлеваются (тем не менее полная замена стипендий займами была признана в 2003 году нецелесообразной и препятствующей реализации равенства образовательных возможностей; в результате в одном из основных документов голландской системы образования («Белая книга», 2003) был зафиксирован приоритет безвозмездных грантов над временными займами).

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.

В Ирландии до 1995 года бюджет всех государственных вузов на треть формировался из средств, поступающих от студентов. Курс на повышение равенства образовательных возможностей и включение в мировой рынок образовательных услуг привели к принятию нового программного документа («Зеленой книги») и смене приоритетов образовательной политики. В итоге в 1995/1996 учебном году плата за обучение в ирландских вузах была отменена, а 30 тыс. студентов получили финансовую помощь от государства в форме грантов на обучение. Возможность бесплатного обучения в Ирландии распространяется сейчас на студентов очной формы обучения, граждан государств Европейского Союза, обучающихся в государственных вузах. Им необходимо заплатить только регистрационный взнос, который в 2003/2004 учебном году составлял 650 евро. Студенты из государств, не входящих в ЕС, должны оплатить свое обучение полностью.

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, получающих базовое университетское образование.

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.

Общая тенденция в сфере обеспечения качества состоит в создании и развитии специальных посреднических организации —

*2.2. Контроль
качества
образования*



агентств по контролю качества и эффективности всей деятельности вузов. Передача полномочий по контролю качества неправительственным организациям в новой системе взаимоотношений между правительствами и вузами дает ряд преимуществ. 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. Интересным примером в этом отношении служит Австрия, где информация о результатах проверки вуза независимыми экспертами по закону остается конфиденциальной: доводится только до руководства вуза и не подлежит огласке. Наконец, 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. Одним из наиболее ярких примеров здесь может служить Австралия, где союз ректоров университетов фактически монополизировал все высшее образование в рамках существующих классических вузов. Однако и в других странах долгое время именно согласованное противодействие ректоров классических университетов тормозило развитие новых институтов высшего образования; и до сих пор ректоры классических университетов и ректоры технологических институтов («новых» университетов) имеют, как правило, отдельные корпоративно-координационные организации.

Разработка содержания курсов в западных странах традиционно остается прерогативой самих университетов и, как правило, не регламентируется никакими общегосударственными стандартами. В последнее время тенденция к свободе от государственной опеки при разработке курсов возросла. В то же время усиливается контроль качества курсов в рамках национальных и международных научно-образовательных сообществ, чему способствует интернационализация и Болонский процесс.

В некоторых странах, например в Ирландии, критерии оценки качества остаются также нерегламентированными: законодательс-



твом установлено, что процедуры контроля качества должны быть в каждом университете, и Агентство по управлению высшим образованием занимается лишь наблюдением за тем, как эти процедуры соблюдаются. В Англии контролем качества занимается специальное агентство, от оценки которого зависит, в частности, финансирование исследовательской деятельности вузов. Большую роль в обеспечении качества играют рейтинги вузов, основанные на весьма сложных системах оценки и составляемые, как правило, различными неправительственными организациями.

В условиях интернационализации качество образования уже не может быть обеспечено усилиями отдельных государств — во многом в силу ограниченных правовой компетенцией национальных аккредитационных систем. Важной задачей в этих условиях становится разработка единой международной системы информации о качестве предоставляемых образовательных услуг, международных принципов и реальных механизмов, обеспечивающих качество образовательных услуг и признание квалификаций, предоставляемых и получаемых в рамках различных форм трансграничного образования. Эти задачи призваны решить «Совместные принципы по обеспечению качества трансграничного образования» (*UNESCO/OECD Guidelines on Quality Provision in Cross Border Higher Education*), которые в настоящее время ОЭСР разрабатывает совместно с ЮНЕСКО при активном участии самих университетов (в частности Международной ассоциации университетов). Одним из результатов этого проекта должно стать создание единой информационной базы университетов, получивших статус международно признанных образовательных учреждений (*Internationally Recognised Higher Education Institution*).

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.

2.3. Финансовая
эффективность
вузов

В большинстве стран ОЭСР государство выступает в роли заказчика образовательных услуг для населения. В свою очередь вузы, особенно «старые» университеты, независимо от своего официального статуса государственных или негосударственных учреждений, выступают в роли автономного исполнителя, с которым государство согласовывает цену заказанных услуг. «Новые» университеты, находящиеся, как правило, под более жестким государственным контролем, также обретают все большую самостоятельность в проведении своей организационной и финансовой политики. Принципы взаимоотношений с государством, основанные на совместной разработке и выполнении социального заказа, иногда закрепленные в законах, иногда принимаемые как историческая традиция, образуют тот стержень, который дает реальную основу для академической свободы вузов.



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 (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. Финансовая стабильность подавляющего большинства вузов непосредственно и в первую очередь зависит от числа студентов. Поэтому в большинстве стран ОЭСР надвигающийся демографический спад воспринимается как один из самых серьезных внешних вызовов системам образования.

Однако последние статистические данные по динамике развития образования в странах ОЭСР свидетельствуют, что пока ситуация с финансированием высшего образования и количеством студентов вузов в целом остается достаточно стабильной.

За период с 1995 по 2001 год только в семи из 24 стран ОЭСР (Австралии, Чехии, Венгрии, Мексике, Норвегии, Польше, Великобритании) расходы на высшее образование в расчете на одного студента сократились, тогда как ВВП на душу населения за этот период возрос (за исключением Норвегии), при этом рост количества студентов составил в среднем 10%. В то же время расходы на высшее образование в расчете на одного студента заметно выросли в Греции, Ирландии и Португалии при существенном росте количества поступающих в вузы (65, 23 и 30% соответственно)⁷. Среди стран ОЭСР сегодня только во Франции и Германии наблюдается сокращение количества студентов вузов.

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 то же время это стимулирует финансо-

⁷ Education at a Glance: OECD Indicators. OECD, 2004. P. 198, 222.



вую и предпринимательскую активность вузов, вынужденных конкурировать между собой за бюджетные средства и искать внебюджетные источники финансирования для обеспечения своих нужд.

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. Что касается расходов на обучение, то они в ряде стран включаются в блок-гранты исходя из согласованных с правительством квот, иногда на основе данных за предыдущие годы — так называемое рекуррентное финансирование, при этом в некоторых случаях используются понижающие или повышающие коэффициенты оплаты за обучение в зависимости от его качества. Блок-гранты, как правило, выделяются на несколько лет и допускают весьма широкие возможности перераспределения средств внутри каждой статьи. Тем не менее в последние годы происходит сокращение объемов финансирования исследований по блок-грантам в пользу целевых грантов или субсидий, распределяемых на конкурсной основе и допускающих гораздо меньшую, по сравнению с блок-грантами, свободу во внутреннем распределении средств.

Государственная поддержка развития административной и финансовой самостоятельности вузов носит весьма разноплановый характер и охватывает практически все стороны их деятельности. Сюда входит организация и проведение всевозможных консультаций и тренингов по эффективному финансовому и административному управлению; поощрение софинансирования исследовательской деятельности из внебюджетных источников, вплоть до паритетного финансирования исследований — для их поддержки — из государственного бюджета; особое внимание — к развитию платных дополнительных образовательных услуг и торговле образовательными услугами на международном рынке.

Одновременно наблюдается рост частных инвестиций в высшее образование. Так, ежегодно корпорация «Intel» передает в дар учебным заведениям Ирландии более 10 млн евро. Технологическим институтам на оснащение компьютерных лабораторий выделяется 1 млн евро из бюджета компании. Другие компании также имеют совместные проекты с Министерством образования и науки Ирландии и непосредственно с колледжами, институтами и университетами. В ряде стран ОЭСР (в Австралии, США, Мексике, Ирландии, Чешской Республике) за последние несколько лет расходы на высшее образование из частных источников увеличивались быстрее, чем расходы из государственных источников. В Нидерландах, Канаде, Италии и Швейцарии расходы фактически снизились в реальном выражении⁸. Вложение средств крупных

⁸ OECD, *Changing Patterns of Governance in Higher Education*, 2003; OECD, *On the Edge: Securing Sustainable Future for Higher Education*, 2003.



финансовых корпораций в институты высшего образования стимулируется налоговыми льготами.

Общие глобальные тенденции в сфере высшего образования, концептуальное сходство целей образовательных политик государств ОЭСР и интересов вузов, как организаций, представляющих научно-образовательное сообщество в национальном и интернациональном масштабе, несомненно, создают предпосылки для изучения и распространения международного опыта разработки и реализации стратегий устойчивого развития конкретных вузов. Остающиеся существенными различия в политических и социально-экономических условиях разных стран и регионов, в национальных и географических особенностях, в истории развития, в интеллектуальных и материально-технических ресурсах ставят отдельные вузы перед нелегким выбором из многих возможных вариантов развития. Окончательный выбор стратегии может сделать только сам вуз, оценив как внешнюю среду, так и свой внутренний потенциал.

Литература:

1. OECD in Figures. OECD, 2004.
2. Tradeoffs in restructuring tertiary education: The roles of tertiary institutes and colleges. OECD, 2004.
3. Internationalisation and Trade in Higher Education. Opportunities and Challenges. OECD, 2004.
4. Deem R. «New Managerialism» and Higher Education: the Management of Performances and Cultures in Universities in the United Kingdom // International Studies in Sociology of Education. 1998. Vol. 8. No. 1.
5. Braun D. Towards a New Model of Governance Universities? A Comparative View. London, 1999.
6. Education at a Glance: OECD Indicators. OECD, 2004.
7. Changing Patterns of Governance in Higher Education. OECD, 2003.
8. On the Edge: Securing Sustainable Future for Higher Education. OECD, 2003.