

# НОВЫЕ ПУБЛИКАЦИИ

## Аналитический доклад по высшему образованию в Российской Федерации\* OECD Thematic Review of Tertiary Education Country Background Report for the Russian Federation

В сентябре 2007 г. увидел свет Аналитический доклад по высшему образованию в Российской Федерации, подготовленный Институтом международных организаций и международно-го сотрудничества ГУ ВШЭ в рамках проекта ОЭСР «Тематический обзор по высшему образованию» (OECD Thematic Review of Tertiary Education).

Финансирование работ по подготовке и переводу материалов доклада было осуществлено Федеральным агентством по образованию. Публикация доклада была осуществлена в рамках Инновационной образовательной программы «Формирование системы аналитических компетенций для инноваций в бизнесе и государственном управлении» Государственного университета – Высшей школы экономики.

Поскольку целью подготовки Тематического обзора ОЭСР по высшему образованию является анализ того, каким образом организация, финансирование и управление *системами* высшего образования могут содействовать достижению национальных целей социально-экономического развития, приоритетное внимание в Аналитическом докладе уделяется именно политике в области высшего образования, проводимой на *государственном* уровне. Вопросы управления на уровне вузов рассматриваются с точки зрения влияния институционального менеджмента на *национальную* политику в области высшего образования.

Аналитический доклад по высшему образованию в Российской Федерации подготовлен в соответствии с рекомендациями ОЭСР, общими для всех стран – участниц проекта, направленными на отражение широкого спектра актуальных вопросов, связанных с развитием высшего образования, а также различных взглядов и подходов к политике в области высшего образования.

Для отражения различных взглядов на образовательную политику к подготовке и обсуждению доклада были приглашены представители различных организаций, которые занимаются анализом, разработкой и реализацией образовательной политики, а также те, кто является потребителями и заказчиками образовательных услуг (студенты, работодатели). В соответствии с рекомендациями ОЭСР, в ходе работы по подготовке Аналитического доклада по высшему образованию был сформирован Национальный наблюдательный комитет. На стадии подготовки рабочих материалов для проекта Аналитического доклада функции Национального наблюдательного комитета выполняли представители академического сообщества и эксперты Национального фонда подготовки кадров. Материалы обсуждались на публичных семинарах, которые проходили в рамках Инновационного проекта развития образования. В дальнейшем в Национальный наблюдательный комитет по реализации проекта вошли представители органов управления образованием и различных институтов, занимающихся поддержкой, развитием и изучением системы высшего образования в Российской Федерации. Аналитический доклад по высшему образованию был подготовлен при активном участии и содействии Министерства образования и науки Российской Федерации, в том числе Департамента государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере образования, Департамента международного сотрудничества Министерства, а также Федерального агентства по образованию и Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки.

В авторский коллектив, работавший над подготовкой доклада, вошли эксперты в области изучения вопросов образовательной политики, представляющие исследовательские ин-

\* Материал подготовлен Директором Информационно-координационного центра по сотрудничеству с ОЭСР ИМОМС ГУ ВШЭ Т.А. Мешковой.

ституты ГУ ВШЭ, а также другие партнерские вузы и организации.

Обсуждение выводов и рекомендаций, представленных в Докладе, состоялось на международном семинаре «Российская высшая школа: доступность, качество, эффективность, конкурентоспособность», прошедшем 12–13 апреля 2007 г. в ГУ ВШЭ при организационной поддержке и участии Министерства образования и науки РФ и Директората ОЭСР по образованию.

Структура доклада в комплексе отражает наиболее актуальные направления развития политики в области высшего образования. В соответствии с рекомендациями экспертов ОЭСР, все главы доклада структурированы идентичным образом: каждая глава начинается небольшим введением, в котором кратко перечисляются основные вызовы, с которыми сталкивается система высшего образования в тех или иных областях, и заканчивается заключением, в котором обобщаются политические меры, которые уже применяются или разрабатываются для эффективного противостояния этим вызовам.

В **Главе 1** представлен широкий социально-экономический, политический, демографический контекст, в котором формируется российская образовательная политика, перечислены основные вызовы, с которыми сталкивается система высшего образования в России.

Стратегические приоритеты развития российской системы высшего образования (связанные, прежде всего, с повышением его инновационности, повышением качества, доступности, инвестиционной привлекательности, включением в систему непрерывного профессионального образования) рассматриваются, с одной стороны, в контексте последствий социально-экономических реформ 1990-х гг., с другой – в связи с необходимостью интеграции России в общеевропейское и мировое образовательное пространство в качестве равноправного партнера, повышения ее конкурентоспособности на мировом рынке образовательных услуг. Причем в докладе подчеркивается, что значение специфически российских факторов изменений постепенно снижается, и на первый план выходят тенденции, общие для большинства развитых стран. Об этом свидетельствуют, в частности, те вызовы, с которыми сталкивается как российская система высшего образования, так и системы высшего образования большинства развитых стран.

Особое внимание уделяется Приоритетному национальному проекту «Образование»,

направленному на стимулирование образовательных инноваций и их превращение в системный стратегический ресурс развития.

В **Главе 2** представлено общее описание российской системы высшего образования: функции, цели и задачи системы высшего образования, ее основные количественные и качественные характеристики (число и виды вузов, формы обучения, численность и состав студентов и преподавателей и т. д.), а также динамика развития сектора высшего образования за последние 10 лет. Описаны нормативно-правовая и законодательная база высшего образования, полномочия основных органов, ответственных за разработку политики в сфере высшего образования на национальном уровне, финансирование и обеспечение качества высшего образования. В главе также приводится сопоставление российской образовательной системы с Международной стандартной классификацией образования (ISCED). В докладе подчеркивается, что несмотря на трудности переходного периода, в России удалось сохранить и существенно модернизировать систему образования, предоставляющую на сегодняшний день широкий по видам, формам и содержанию спектр образовательных услуг. Количественные характеристики масштаба системы свидетельствуют о доступности образования для широких слоев населения. По уровню образования населения Россия находится на уровне развитых стран.

В **Главе 3** рассмотрены проблемы связи системы высшего образования и рынка труда. В докладе констатируется, что на сегодняшний день система профессионального образования пока слабо соответствует потребностям рынка труда, свидетельством чего являются существенные качественные и количественные диспропорции между спросом на труд специалистов с дипломом вузов и их предложением (ситуация характеризуется как масштабный «кризис перепроизводства» выпускников вузов), сложности с нахождением работы по специальности после окончания вуза. В докладе особое внимание уделяется мерам, направленным на обеспечение связи высшего образования и рынка труда, таким как организация системного социального партнерства бизнеса и высшего образования, создание организационно-правовых условий для взаимовыгодного партнерства вузов и работодателей, позволяющего работодателям участвовать в решении стратегических вопросов развития вузов, влиять на качество программ подготовки кадров, а вузам – самостоятельно изменять программы

подготовки в соответствии с запросами рынка труда. Также рассматриваются такие важные инициативы, предпринимаемые вузами, как создание базовых кафедр, ведущих целенаправленную подготовку специалистов, открытие отделов по содействию трудоустройству выпускников, центров карьеры и т.д.

В **Главе 4** анализируется региональная роль высшего образования. Регионализация высшего образования, выражающаяся в России, прежде всего, в росте региональных сетей филиалов и представительств, причем преимущественно в наиболее экономически развитых регионах, имеет неоднозначные последствия. С одной стороны, она позволила удовлетворить спрос на образование в регионах, расширив возможности обучения «на местах», диверсифицировать программы подготовки в соответствии с потребностями регионального спроса и рынка труда. С другой стороны, по мере все большего влияния региональных факторов на развитие высшего образования возникает угроза нарушения целостности огромной системы высшего образования России, снижения качества и эффективности результатов ее функционирования.

Формирование обоюдной обоснованной мотивации к сотрудничеству вузов с местным сообществом до сих пор остается нерешенной и одной из наиболее актуальных задач. В качестве важных инициатив по повышению региональной роли высшего образования в докладе отмечаются поддержка региональных союзов ректоров и профессиональных ассоциаций; развитие университетских комплексов и округов, создание так называемых «национальных университетов» в рамках Приоритетного национального проекта «Образование» через объединение ряда крупнейших вузов в регионах.

В **Главе 5** рассматривается роль высшего образования в научно-техническом и инновационном процессах. Прежде всего, в докладе обращается внимание на разрыв между существующим научным и инновационным потенциалом российской высшей школы и ее незначительную роль в развитии научно-технического комплекса и инновационной системы в целом, что во многом является наследием советского периода, в течение которого наука по существу была отделена от высшего образования.

В докладе рассматривается ряд нерешенных проблем вузовской науки, к числу которых относятся: ослабление кооперационных связей между научными организациями, учреждениями образования, производственными предприятиями; недостаточность объемов и

несовершенство механизмов финансирования вузовской науки, недостаточное участие предпринимательского сектора в финансировании научных исследований вузов; низкий уровень развития материально-технической базы вузовской науки; недостаточная активность и невостребованность квалифицированных научных кадров вузов; несовершенство нормативной и правовой базы для осуществления инновационной деятельности; отсутствие целостной системы оценки результативности деятельности организаций, занимающихся наукой; сохраняющаяся неопределенность в системе прав на интеллектуальную собственность; отсутствие правовых норм, стимулирующих патентную активность вузов; низкий уровень коммерциализации научных исследований и разработок вузов и др.

В то же время в докладе обращается внимание на ряд важных политических мер, которые планируется принять в ближайшее время для поддержки и стимулирования вузовской науки, в частности, мер по оценке научного и кадрового потенциала вузов; разработке и внедрению гибких моделей их финансирования, включая распределение научных грантов; развитию материально-технической базы вузов, ведущих научные исследования; развитию преподавательской и исследовательской деятельности на основе долгосрочных контрактов. В докладе подчеркивается, что если большая часть мер, предусмотренных в том числе принятой в 2006 г. «Стратегией развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года», будет реализована, можно ожидать, что в течение 5–7 лет удастся увеличить долю университетов в научно-инновационном комплексе до уровня, характерного для ведущих стран мира.

**Глава 6** посвящена проблемам обеспечения равенства через высшее образование. В докладе отмечается, что в условиях диверсификации вузов и образовательных программ, расширения негосударственного сектора высшего образования и роста платных образовательных услуг, с одной стороны, и растущей социально-экономической дифференциации общества – с другой, реальной проблемой становится не просто доступность высшего образования, а доступность высококачественного высшего образования.

Проводится оценка различных факторов, влияющих на доступ к высшему образованию – гендерный, возрастной, этнический, территориальный факторы, социальная принадлежность абитуриентов и «культурный капитал» семьи.

Однако основным и постоянно растущим фактором неравенства образовательных шансов в условиях существенного имущественного расслоения населения признается материальное положение семьи учащихся.

В докладе также рассматривается ряд практических и экспериментальных мер, направленных на выравнивание шансов, в том числе введение ЕГЭ в школах, экспериментальная практика ГИФО, развитие дистанционного образования.

Однако, принимая во внимание взаимозависимость критериев дифференциации доступа к высшему образованию в России, в докладе подчеркивается, что проводимая до сих пор стратегия точечных реформ, или, другими словами, «стратегия социального выравнивания», направленная преимущественно на отдельные социально уязвимые категории учащихся, является для России недостаточной, она должна сопровождаться выработкой комплексной стратегии институциональных изменений.

**Глава 7** посвящена рассмотрению ресурсной базы высшего образования, включая финансовые и кадровые ресурсы.

В докладе отмечается, что, несмотря на рост объемов финансирования высшего образования, появление и развитие новых негосударственных источников финансирования вузов, рост финансовой самостоятельности вузов, финансирование этой сферы в целом и отдельных направлений деятельности вузов (прежде всего научной деятельности) остается недостаточным. Нехватка средств усугубляется недостаточной эффективностью используемых экономических механизмов. Выделение бюджетных средств на содержание образовательных учреждений, детальная регламентация направлений и форм их расходования не стимулируют вузы к повышению эффективности использования ресурсов.

В числе перспективных мер, направленных на увеличение объемов финансирования и повышение его эффективности, в докладе рассматриваются расширение практики формирования фондов целевого капитала ("endowment funds"), использование таких новых инструментов бюджетного финансирования высшего образования, как нормативно-подушевое финансирование вузов; финансирование программ развития вузов; государственная поддержка образовательных кредитов; государственное субсидирование целевой подготовки в высшем образовании. В качестве положительной тенденции выделяется переход вузов к разработке собственных

среднесрочных бюджетных планов на 3–5 лет, что вкупе с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях» призвано, с одной стороны, освободить государственные вузы от детального финансового и административного контроля, позволить им более широко привлекать внебюджетные средства из различных источников, с другой стороны – повысить ответственность самих вузов за рациональное использование ресурсов.

В свою очередь недостаточное финансирование системы высшего образования, по сути не изменившаяся с советских времен система оплаты труда педагогических работников стали одной из главных причин ухудшения кадрового потенциала вузов. В докладе в качестве тревожной тенденции отмечается падение престижа преподавательской работы, старение преподавательских кадров. В свою очередь следствием падения жизненного уровня и недостаточной оплаты труда является чрезмерное увеличение учебной нагрузки преподавателей, занятие различными дополнительными видами деятельности, прежде всего, в ущерб научно-исследовательской работе. Особое внимание в докладе уделяется мерам, направленным на повышение квалификации ППС вузов, реализуемым на средства правительственных займов, предоставленных международными финансовыми организациями, зарубежной технической помощи и грантов, а также Приоритетного национального проекта «Образование». Также подчеркивается важность мер, направленных на повышение качества преподавания через введение системы конкурсного отбора на должность, рейтингование среди студентов и преподавателей, а также на поддержку исследовательской деятельности преподавателей (конкурсного присуждения внутривузовских грантов на осуществление исследований, предоставления творческих отпусков для завершения научных работ, оказания содействия в публикациях и оплате расходов по участию в научных конференциях и т.д.).

В **Главе 8** рассматривается система управления высшим образованием. В докладе подробно обсуждаются такие важные вопросы, как: полномочия и политика федеральных органов управления образованием, полномочия вузов, роль студентов, выпускников и работодателей в управлении вузами, развитость внутрисистемных связей, связь школьного и высшего профессионального образования, развитие системы зачета предшествующего образования и академических кредитов, до-

ступ к информации о системе высшего образования, о возможностях академической мобильности и др.

В докладе отмечаются такие недостатки системы управления высшим образованием, как недостаточная ответственность учебных заведений за конечные результаты образовательной деятельности, а также неразвитость независимых форм и механизмов участия граждан, студентов, работодателей, профессиональных сообществ в вопросах формирования и осуществления образовательной политики.

В то же время в ходе модернизации системы высшего образования и включения России в Болонский процесс модель управления вузами претерпела важные изменения. Так, объединение образования и науки в рамках одного Министерства свидетельствует о намерении государства более последовательно придерживаться линии на сближение сфер науки и образования. Важным признаком постепенной децентрализации системы управления высшим образованием является делегирование части функций центрального министерства Федеральному агентству по образованию и Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки. По сути, такая реформа механизма управления образованием представляет собой российский вариант принятой во многих странах ОЭСР модели делегирования функций министерства организации-посреднику. Усилилась координирующая роль региональных органов управления образованием. Существенно расширилась административно-финансовая и академическая автономия вузов, что в свою очередь отразилось на институциональной структуре управления. В докладе подчеркивается, что правительство намерено и далее проводить политику расширения полномочий вузов, прежде всего в экономической и учебно-методической сферах, одновременно добиваясь максимальной прозрачности деятельности вузов в целом.

В докладе делается предположение, что в ходе дальнейших преобразований, обусловленных Болонским процессом и государственной административной реформой, автономия вузов будет возрастать, роль агентств-посредников – усиливаться, тогда как центральное министерство сохранит за собой лишь функции стратегического планирования.

В числе перспективных мер по дальнейшему совершенствованию управления отмечены: внедрение моделей государственно-общественного управления вузов в целях повышения

открытости и инвестиционной привлекательности; повышение эффективности институционального управления путем изменения организационно-правовых форм, обеспечивающих их большую экономическую самостоятельность, ответственность за конечные результаты деятельности; совершенствование экономических механизмов в сфере образования.

В **Главе 9** рассматривается система обеспечения качества высшего образования, в том числе правовая база, механизмы и процедуры обеспечения качества образования; финансирование процесса обеспечения качества; проблемы оценки качества исследований и учета перспектив студентов-выпускников в оценке качества образования; механизмы обеспечения международной сопоставимости качества высшего образования; вопросы влияния бюджетного финансирования на качество образования; организация мониторинга качества образования; вопросы участия в оценке качества студентов, родителей, преподавателей и работодателей; взаимосвязь качества на «входе» в высшее образование и на «выходе», и др.

В докладе отмечается, что достижение качества высшего профессионального образования, сравнимого с мировыми образовательными стандартами и образцами, использование в этих целях сопоставимых процедур, инструментов и средств контроля качества образования служит важнейшим условием вхождения Российской Федерации в мировые интеграционные образовательные процессы на современном этапе, без которых невозможно обеспечить конкурентоспособность и устойчивое инновационное развитие отечественного образования.

Вместе с тем быстрое расширение системы высшего образования, наблюдаемое в течение последних 10 лет, не способствовало повышению его качества. Рост численности вузов и студентов не сопровождался адекватным улучшением таких показателей, как заработная плата преподавателей, развитие инфраструктуры, обновление учебно-лабораторного оборудования, численность молодых преподавателей и исследователей, объемы выполняемой вузами научной работы.

Осознание проблем качества высшего образования в российском обществе, широкое их обсуждение на всех уровнях, принятие за последнее время принципиально новых мер на этом направлении свидетельствуют о серьезности подхода органов государственного регулирования образования и вузов к решению задач повышения качества подготовки специа-

листов и конкурентоспособности российского образования.

Национальная система обеспечения качества образования все в большей степени развивается в соответствии с международными стандартами обеспечения качества, причем действия по достижению международной сопоставимости качества высшего образования проводятся по нескольким направлениям как на уровне вузов, так и на уровне федеральных органов обеспечения качества. В то же время целостный механизм международной сопоставимости оценки качества образования еще предстоит создать. В числе перспективных мер в докладе выделяются: расширение сотрудничества с европейскими странами по всему спектру вопросов обеспечения качества; увеличение количества вузов, прошедших аккредитацию и внедривших системы управления качеством на основе международных стандартов и требований; продолжение работы по гармонизации российской системы оценки качества образования с европейскими системами; привлечение зарубежных экспертов к работе комиссии по оценке качества образования.

**Глава 10** посвящена обзору мер по интернационализации высшего образования. В главе рассматривается правовое и организационно-методическое обеспечение интернационализации образования; причины возникновения и масштабы международного образования в России, основные формы и типы международных образовательных программ, основные страны – партнеры России в области международного образования; масштабы, проблемы и перспективы международного сотрудничества в сфере академической мобильности (обучение иностранных студентов в российских вузах и обучение российских студентов за рубежом);

В докладе подчеркивается, что система высшего образования России, так же как и системы высшего профессионального образования других стран, сталкивается с такими проявлениями глобализации, как усиление конкуренции со стороны зарубежных поставщиков образовательных услуг, как внутри России в результате распространения в стране международных образовательных программ, так и в международном пространстве; повышение мобильности российских студентов и преподавателей; необходимость обеспечения качества, привлекательности и конкурентоспособности российской системы высшего образования в национальном, региональном и международном пространстве; необходимость выработки

эффективной последовательной стратегии интернационализации и управления процессом интернационализации на национальном, региональном и институциональном уровнях.

До недавнего времени в системе отсутствовала последовательная стратегия интернационализации. В этих условиях вузы, обладая достаточно высоким уровнем автономии в данной сфере, вынуждены были сами формировать организационную, нормативную и ресурсную базу для международного сотрудничества, используя накопленный опыт, исходя из собственных приоритетов. В последние годы в Российской Федерации формируется государственная политика интернационализации в сфере образования, наиболее разработанными направлениями которой на настоящий момент являются интеграция в общеевропейское образовательное пространство и сотрудничество на постсоветском образовательном пространстве.

В докладе отмечается, что включение в Болонский и Копенгагенский процессы символизирует начало активной интеграции России в международное образовательное пространство, подготавливая такие важные стратегические шаги, как вхождение России в ВТО. Несмотря на трудности и сопротивление, альтернативы интеграции в общеевропейское и мировое образовательное пространство в качестве полноправного участника у России нет.

Причем если до последнего времени программы сотрудничества в основном реализовывались в рамках модели внешней поддержки мобильности российских студентов, аспирантов, преподавателей, то в настоящее время одной из актуальных задач стратегии интернационализации является переход к модели эффективного партнерства. Для этого в ведущих российских вузах сформирована академическая и организационная база, накоплен достаточный опыт и экспертный потенциал.

В **заключении** доклада обобщаются основные тенденции, слабые и сильные стороны в современной политике в сфере высшего образования, приоритетные направления политики в сфере развития высшего образования, строятся прогнозы и возможные сценарии для будущего развития политики в сфере высшего образования.

Данные, представленные в Аналитическом докладе по высшему образованию в Российской Федерации, будут использованы экспертами ОЭСР при подготовке итогового межстранового доклада (Synthesis Report), первый проект которого был представлен для обсуждения в

ходе прошедшего 27–28 сентября 2007 г. 4-го Заседания Рабочей группы ОЭСР по проекту. Очередная версия итогового доклада, доработанная с учетом предложений стран – участниц проекта, будет представлена для обсуждения 31 января 2008 г., а окончательная версия – в конце марта. Широкое обсуждение итогового доклада, результатов проекта и возможностей их диссеминации состоится на итоговой конференции в Лиссабоне (Португалия) 3–4 апреля 2008 г.

Учитывая предварительные итоги обсуждения проекта итогового доклада, уже сейчас можно сказать, что доклад, обобщающий результаты комплексного межстранового анализа основных тенденций развития высшего образования, содержащий обширную актуальную

количественную и качественную информацию по системам образования стран – участниц проекта, будет представлять безусловный интерес для всех, кто профессионально занимается разработкой и анализом образовательной политики. Основные положения итогового межстранового доклада ОЭСР и результаты итоговой международной конференции будут подробно представлены в Вестнике в 2008 г.

\*\*\*

*С электронной версией Аналитического доклада по высшему образованию в РФ можно ознакомиться на сайте Центра ОЭСР – ВШЭ по адресу: <http://www.oecdcentre.hse.ru/material/opublic/tertiary%20education%20review%20in%20the%20rf.pdf>*

## Анонс новых публикаций

Обращаем Ваше внимание на новые публикации, подготовленные Институтом международных организаций и международного сотрудничества ГУ ВШЭ, которые в настоящее время находятся в печати. Данные публикации представляют результаты проектов, реализованных ИМОМС в 2007 г.

### Настройка образовательных структур в Европе. Вклад университетов в Болонский процесс

**Коллектив авторов.**

**Перевод с английского.**

**Издательская группа «Логос»**

Настройка образовательных структур в Европе» – это университетский проект, цель которого – предложить всесторонний подход к реализации задач Болонского процесса на уровне университетов и предметных областей. Проект предлагает комплексную методологию разработки, реализации и оценки образовательных программ для каждого из двух уровней обуче-

ния, что необходимо для обеспечения их сопоставимости, совместимости и прозрачности.

В данном издании содержатся ключевые документы, выработанные в рамках проекта. Они отражают консенсус, достигнутый участниками по предметным областям.

В России проект реализуется с 2006 г. Стратегическая цель проекта – обеспечить профессорско-преподавательский состав российских вузов соответствующей принципам формирования общеевропейского пространства высшего образования методологией разработки и представления структуры и содержания учебных программ по широкому спектру дисциплин.

Данный материал будет полезен институтам высшего образования, реализующим меры по формированию общего пространства высшего образования в рамках Болонского процесса, поможет им выбрать и использовать инструменты, наиболее подходящие для адаптации или разработки образовательных программ, максимально отвечающих потребностям современного общества и глобальным тенденциям развития высшего образования.