

ПРИОРИТЕТНЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ОБРАЗОВАНИЕ»

РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ

Г.Ф. ТКАЧ, В.М. ФИЛИППОВ, В.Н. ЧИСТОХВАЛОВ

**ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ И РЕФОРМЫ
ОБРАЗОВАНИЯ В МИРЕ**

Учебное пособие

**Москва
2008**

*Инновационная образовательная программа
Российского университета дружбы народов*

**«Создание комплекса инновационных образовательных программ
и формирование инновационной образовательной среды,
позволяющих эффективно реализовывать государственные
интересы РФ через систему экспорта образовательных услуг»**

Экспертное заключение –
проректор по международным связям Московского автомобильно-дорожного
института, доктор педагогических наук, профессор *А.Н. Ременцов*

Ткач Г.Ф., Филиппов В.М., Чистохвалов В.Н.

Тенденции развития и реформы образования в мире: Учеб. пособие –
М.: РУДН, 2008. – 303 с.

Современный этап развития образования в мире характеризуется особой интенсивностью и масштабами преобразований, обусловленных не только актуальными потребностями социально-экономического развития конкретных стран, но и вовлеченностью их систем образования в интеграционные процессы, происходящие в условиях интернационализации и глобализации. Масштабные преобразования, осуществляемые в рамках программ модернизации или реформ образования, как правило, не ограничиваются одним направлением, а затрагивают фактически все аспекты образовательной деятельности: целевые установки и содержание образования, его организационные и управленческие структуры, методы и технологии обучения, источники и механизмы финансирования, условия и формы международного образовательного сотрудничества.

Указанные обстоятельства определяют междисциплинарный характер курса и обуславливают необходимость сопоставительного подхода при его изучении. Основная цель курса заключается в формировании у обучающихся знаний об основных тенденциях развития образования в мире и о приоритетных направлениях модернизации национальных систем образования ведущих развитых стран и отдельных регионов.

Учебное пособие выполнено в рамках инновационной образовательной программы Российского университета дружбы народов, направление «Формирование службы обеспечения экспорта образовательных услуг на базе модернизации существующей инфраструктуры международного образования РУДН», и входит в состав учебно-методического комплекса, включающего описание курса, программу и электронный учебник.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1. ЛЕКЦИОННЫЙ КУРС	7
1.1. Образовательная политика	7
1.1.1. Глобальные вызовы в сфере образования и приоритеты образовательной политики	7
1.1.2. Основные направления модернизации образования в зарубежных странах....	12
1.1.3. Взаимосвязь реформ высшей школы и интеграционных процессов в сфере образования в европейском регионе.....	17
1.1.4. Приоритеты образовательной политики ведущих развитых стран.....	22
1.2. Интернационализация и глобализация образования	31
1.2.1. Тенденции и особенности интернационализации и глобализации образования.....	31
1.2.2. Новые требования к высшему образованию	39
1.3. Состояние, проблемы и пути развития дошкольного и общего (среднего) образования	48
1.3.1. Дошкольное образование и подготовка к школе	48
1.3.2. Общее среднее образование	50
1.3.3. Основные направления модернизации общеобразовательной школы на примере отдельных европейских стран.....	61
1.4. Основные направления изменений в высшем образовании	69
1.4.1. Общая характеристика современного состояния высшего образования в зарубежных странах	69
1.4.2. Общие принципы и условия доступа к программам высшего образования и приема в вузы в зарубежных странах.....	75
1.4.3. Организация педагогического образования	78
1.4.4. Основные направления модернизации высшего образования на примере Германии и Франции.....	84
1.5. Послевузовское образование (докторантура) и подготовка исследовательских кадров	93
1.5.1. Программы и квалификации последипломного образования в зарубежных странах	93
1.5.2. Основные направления преобразований структур и форм докторской подготовки.....	98
1.5.3. Проблемы и перспективы реформирования докторской подготовки.....	111
1.6. Общие принципы и механизмы управления образованием	118
1.6.1. Соотношение центрального и местного управления.....	118
1.6.2. Формы общественного участия в управлении образованием на разных уровнях образования и в учебных заведениях	121
1.6.3. Распределение полномочий и организация управления образованием в США и Франции.....	127

1.7. Современные тенденции в управлении системами высшего образования	142
1.7.1. Актуальность проблематики по системе управления в сфере высшего образования	142
1.7.2. Особенности управления системами высшего образования в ведущих развитых странах	145
1.8. Оценка и контроль качества образования	153
1.8.1. Общие принципы и особенности современных подходов к оценке качества образования	153
1.8.2. Компетентность как приоритет профессионального образования.....	156
1.8.3. Особенности систем оценки качества образования в отдельных странах.....	160
1.8.4. Интернационализация показателей и форм оценки и обеспечения качества образования	169
1.8.5. Формирование международной инфраструктуры по оценке качества высшего образования	173
1.9. Модернизация образовательного законодательства	177
1.9.1. Общая характеристика предпосылок и основных направлений модернизации образовательного законодательства в развитых странах.....	177
1.9.2. Нормативно-правовое обеспечение участия европейских стран в Болонском процессе	181
1.9.3. Опыт кодификации образования во Франции	191
2. ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАНЯТИЯ	198
2.10. Сопоставительный обзор развития образования в мире по странам и регионам (2 занятия)	198
2.11. Состояние и тенденции в финансировании образования различных уровней	199
2.12. Изменения в начальном и среднем профессиональном образовании.....	222
2.13. Болонский процесс и его роль в модернизации образования (2 занятия)	231
2.14. Управление в высшем учебном заведении	246
2.15. Непрерывное образование.....	256
2.16. Международный рынок образовательных услуг и ВТО	265
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	269
ЛИТЕРАТУРА	279
ОПИСАНИЕ КУРСА И ПРОГРАММА	285

ВВЕДЕНИЕ

Современный этап развития образования в мире характеризуется особой интенсивностью преобразований, в равной мере затрагивающих организационные и управленческие структуры образования, его целевые установки и содержание, методы и технологии обучения, источники и механизмы финансирования, а также условия и формы международного образовательного сотрудничества.

Естественным следствием интернационализации и глобализации образования является его интеграция, происходящая наиболее интенсивно между странами, имеющими общие историко-цивилизационные корни, сопоставимые уровни социально-экономического развития и схожие проблемы.

Для системы образования Российской Федерации, как и для страны в целом, особую значимость имеет ее участие в региональных и интеграционных процессах, происходящих в Содружестве Независимых Государств и в более широком региональном и геополитическом плане – в масштабах Европы. Оба интеграционных процесса – в рамках СНГ и Европейского континента – хотя и различаются своими исходными предпосылками и конкретными механизмами, имеют много общих базовых признаков, в том числе целеполагающих. Так, в обоих случаях в качестве одной из главных задач интеграции формулируется задача создания единого (общего) образовательного пространства, объединяемого сопоставимостью образовательных стандартов и квалификаций, поддержанием высокого качества образования, расширением мобильности и упрощением процедур признания.

Интенсивность общеевропейской интеграции резко усилилась в результате придания ей институциональной формы Болонского процесса, ориентированного на выполнение странами-участницами совместных обязательств по реформированию национальных систем образования в соответствии с положениями Болонской декларации.

Интенсивная модернизация и реформирование сферы образования происходит не только на Европейском континенте, но и во всех регионах мира, включая такие крупнейшие страны, как США, Китай, Япония. Исследование многообразного опыта развитых стран, реформирующих свои системы образования в соответствии с требованиями их оптимальной адаптации к новым вызовам и условиям глобализованного конкурентного мира, изучение мировых тенденций изменений в образовании является необходимым для успешного реформирования образования в России.

В современном мире при переходе от индустриального общества к инновационному, информационному обществу, требующему высококвалифицированных специалистов с новыми компетенциями, особенно серьезные и быстрые изменения происходят в высшем образовании. Поэтому в данном курсе высшему образованию уделено особое внимание. При этом в быстро изменяющемся мире высшее образование, находящееся в процессе интенсивных преобразований, является одновременно и объектом, и субъектом происходящих изменений. Важно, чтобы при этом не только не принижалась, но возрастала субъектная роль высшего образования в целом, роль каждого высшего учебного заведения, роль руководящих работников образовательных учреждений, преподавателей и студентов как активных и ответственных участников процесса перемен. Это возможно при условии понимания ими масштабов и сложностей осуществляемых преобразований, их неотложности и взаимосвязи, обоснованности предлагаемых решений. Настоящее учебно-методическое пособие предназначено способствовать такому пониманию и служить одним из его возможных источников. Основная цель предлагаемого курса заключается в формировании у слушателей и читателей знаний об основных тенденциях развития образования в мире и приоритетных направлениях модернизации систем образования ведущих развитых стран.

1. ЛЕКЦИОННЫЙ КУРС

1.1. ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Цель занятия:

Рассмотрение общих приоритетов образовательной политики.

Выявление основных направлений модернизации и реформирования образования.

Рассмотрение взаимосвязи реформ высшей школы и интеграционных процессов в сфере образования.

Рассмотрение приоритетов образовательной политики ведущих развитых стран.

1.1.1. Глобальные вызовы в сфере образования и приоритеты образовательной политики

Для современного постиндустриального общества характерны ускоряющиеся темпы развития технологий, формирование глобальных рынков и принципиально новых форм экономических отношений между странами и регионами. Продолжается экономическая интеграция при усиливающемся доминировании развитых стран, которое подкрепляется концентрацией у них ключевых интеллектуальных и информационных потенциалов. В этих условиях для каждой страны образование становится важным ресурсом экономического развития и способом адаптации к новым требованиям рынка труда.

Неограниченные возможности глобального информационного пространства способствуют быстрому изменению технологий образования. Меняется организация образования, совершается переход от традиционных

формальных ступеней к непрерывному образованию в течение жизни, от обучения в традиционных формальных институтах к обучению в образовательных учреждениях разных типов и разного статуса. Происходит формирование **единого образовательного пространства**.

Вместе с тем для многих государств и целых регионов по-прежнему остается актуальной проблема неграмотности населения и доступности даже начального образования. Статистика свидетельствует, что на сегодняшний день более 100 млн детей не заканчивают пятилетнего курса образования, и более 800 млн взрослых на Земле до сих пор остаются неграмотными. Из них 70% живут в десяти странах, расположенных в Южной Африке и в Восточной и Южной Азии, в частности, в Индии, Китае, Бангладеш и Пакистане. Почти две трети неграмотных взрослых в мире составляют женщины. Хотя за последнее десятилетие многие страны добились значительного прогресса в достижении гендерного равенства на уровне начального и среднего образования, по-прежнему сохраняется большой разрыв, в частности, в арабских государствах, в странах Африки, в Южной и Западной Азии. Что касается инвестиций в развитие образования, то для многих развивающихся стран они становятся все более проблематичными – внешний долг наиболее бедных стран мира достиг по данным ООН 2,2 трлн долл.

Несмотря на общий рост числа студентов в вузах развивающихся стран, разрыв в уровне образования населения и темпах роста образовательных услуг (качественно и количественно) между развитыми странами и странами третьего мира продолжает увеличиваться. Возникает реальная угроза того, что разрыв между развитыми, развивающимися и бедными странами в уровне жизни, экономическом, технологическом развитии перерастет в разрыв цивилизаций. Развивающиеся и бедные страны будут все в меньшей степени способны воспринимать новые технологии, что приведет к их изоляции и неизбежным конфликтам между странами с разным уровнем знаний. Аналогичные конфликты вполне вероятны и внутри этих стран – между элитой, получающей современное образование, и основной массой населения, обре-

ченной на нищету и неграмотность. Это – **реальная угроза безопасности и стабильности мира.**

Таковы вызовы XXI века, на которые должны безотлагательно ответить все регионы мира и все страны, каждая из которых имеет собственные проблемы в развитии национальной системы образования, в том, чтобы привести в соответствие с потребностями современного общества. В этой связи на наиболее развитых странах лежит особая ответственность по оказанию всемерного **содействия развитию образования в развивающихся странах, их включению в глобальное образовательное пространство.**

Формирование единого образовательного пространства остро ставит вопрос о стандартах в области образования. Даже в развитых странах сегодня возникают определенные проблемы сопоставимости образования, в частности, признания дипломов. Системы образования разных стран складывались веками и, естественно, имеют определенные формальные, структурные и содержательные отличия. Создание глобального информационного пространства дает уникальные возможности для образования и одновременно ставит перед системами образования новые задачи, прежде всего задачи сравнения, сопоставления, сопряжения национальных образовательных систем. Очевидно, что данные об уровне и качестве образования в том или ином регионе будут играть все большую роль в принятии решений об инвестициях. Следовательно, возникает реальная необходимость сопоставимости национальных данных об образовании, необходимость разработки и признания международных стандартов образовательной статистики.

Известно, что информационные технологии позволяют учащимся свободно перемещаться в едином образовательном пространстве – начать обучение в одном университете, продолжить в другом и закончить в третьем или одновременно слушать курсы в разных учебных заведениях, причем сегодня это можно делать, не меняя места жительства. Такая образовательная практика требует создания и утверждения **международных образовательных стандартов** и, прежде всего, стандартизации курсов дистанционного образо-

вания. Наиболее просто это может быть сделано для курсов точных и естественных наук как наименее подверженных политическому влиянию и национальным традициям. Формированию единого информационного образовательного пространства будут содействовать также создание библиотек учебной литературы на электронных носителях, доступных по глобальным сетям, и всемерное распространение информации об образовательных технологиях.

Задача включения развивающихся стран в единое образовательное пространство содержит как технические, так и содержательные аспекты. В ближайшее время, видимо, трудно рассчитывать на то, что компьютерные сети станут доступными широким кругам обучающихся на значительной территории Африки, по крайней мере, к югу от Сахары и во многих странах Азии. Следует, очевидно, использовать возможности телевидения, а также более широкое распространение современной образовательной литературы на магнитных и традиционных носителях, видео- и аудио- курсы. Проблемой содержательной, а часто и политической, является готовность национальных образовательных систем развивающихся стран воспринять зарубежные образовательные стандарты и программы. Если бы эти стандарты были признаны большинством стран как общие, это значительно облегчило бы восприятие стандартов развивающимися странами, которые в таком случае не импортировали бы отдельные чужие стандарты, а присоединялись бы к мировому сообществу.

Все описанные выше задачи по формированию единого образовательного пространства сложны и требуют скоординированных усилий многих стран. По оценкам ООН, расходы, необходимые только для того, чтобы сделать всеобщим начальное школьное образование на Земле, составляют 7 млрд долл. в год в течение 10 лет – сумма, несопоставимая с затратами на вооружение или на устранение последствий финансовых кризисов. Очевидно, что развитие образования является наименее капиталоемким способом преодоления отставания развивающихся стран и уменьшения рисков, связанных с этим отставанием.

Проводимые в настоящее время за рубежом образовательные реформы ориентированы как на решение текущих проблем, так и на перспективные потребности общества, эффективное использование ресурсов, в том числе самих систем образования. Соответствующие преобразования проводятся в большинстве стран Европы, включая наших соседей по СНГ, в США, Китае, Японии, в других динамично развивающихся странах Азии и Латинской Америки. Эти преобразования не происходят стихийно. Вызванным объективными социально-экономическими потребностями реформам обычно предшествуют острые дискуссии и длительные подготовительные периоды. Их реализация является результатом выработанной образовательной политики, цели, задачи и основные направления которой формулируются и принимаются на уровне высшей законодательной и исполнительной власти каждой страны.

Образовательная политика – важнейшая составляющая политики государства, инструмент обеспечения фундаментальных прав и свобод личности, повышения темпов социально-экономического и научно-технического развития, гуманизации общества, роста культуры. Образовательная политика устанавливает на основе общественного согласия коренные цели и задачи развития образования, гарантирует их проведение в жизнь путем согласованных действий государства и общества.

Первейшая задача образовательной политики на современном этапе – достижение современного качества образования, его соответствия актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства.

Образовательная политика, отражая общенациональные интересы в сфере образования и предъявляя их мировому сообществу, учитывает вместе с тем и общие тенденции мирового развития.

К числу *основных современных тенденций мирового развития*, определяющих существенные изменения в системе образования, можно отнести:

- ускорение темпов развития общества и, как следствие, – необходимость подготовки людей к жизни в быстро меняющихся условиях;

- переход к постиндустриальному, информационному обществу, значительное расширение масштабов межкультурного взаимодействия, в связи с чем особую важность приобретают факторы коммуникабельности и толерантности;
- возникновение и рост глобальных проблем, которые могут быть решены лишь в результате сотрудничества в рамках международного сообщества, что требует формирования современного мышления у молодого поколения;
- демократизация общества, расширение возможностей политического и социального выбора, что вызывает необходимость повышения уровня готовности граждан к такому выбору и жизни в таком обществе;
- динамичное развитие экономики, рост конкуренции, сокращение сферы неквалифицированного и малоквалифицированного труда, глубокие структурные изменения в сфере занятости, определяющие постоянную потребность в повышении профессиональной квалификации и переподготовке работников, росте их профессиональной мобильности;
- рост значения человеческого капитала, который в развитых странах составляет 70–80% национального богатства, что обуславливает интенсивное, опережающее развитие образования как молодежи, так и взрослого населения, по сравнению с ростом экономик в целом.

1.1.2. Основные направления модернизации образования в зарубежных странах

В России и зарубежных странах в последнее десятилетие происходят существенные изменения в сфере образования, затронувшие философию образования, его глобальные цели и задачи, организационные структуры, содержание образования, подходы к разработке образовательных стандартов и учебных программ, формы и методы обеспечения качества образования, кон-

троль за качеством обучения и деятельностью образовательных учреждений, финансирование и многие другие аспекты.

Анализ содержания реформ образования, проводившихся в последние 10–15 лет в разных странах, показывает, что практическая реализация реформ в абсолютном большинстве государств встречает два препятствия – недостаток ресурсов и отсутствие механизмов, способных запустить реформы в действие. Дополнительные финансовые возможности и адекватные механизмы реализации образовательных реформ появляются только в результате масштабных социально-экономических преобразований, без которых серьезные изменения в области образования обречены оставаться благими намерениями.

Вместе с тем четко просматриваются *общие тенденции* в реализации реформ, присущие многим странам и регионам. Главными из них являются:

- децентрализация и демократизация управления;
- расширение автономии высших учебных заведений с одновременным усилением их подотчетности перед обществом;
- движение в сторону рыночных моделей организации, управления и финансирования образования.

В рамках этих общих тенденций осуществляются преобразования, направленность которых характерна для многих стран.

Так, в ряде европейских стран предпринимаются меры по четкому разграничению в законодательном порядке функций и ответственности между различными уровнями управления образованием: общегосударственным, региональным, муниципальным и институциональным. С повышением роли образования в обеспечении устойчивого развития и конкурентоспособности государств на мировых рынках усиливается роль общегосударственных органов управления в выработке стратегии и политики развития образования, координация усилий и ресурсов, необходимых для нормального функционирования образовательных систем. Все другие управленческие функции делегируются низшим эшелонам власти в соответствии с предписанными им законами, обязанностями и правами в данной сфере.

Повсеместно снижается возраст начала школьного обучения. Обучение детей в начальных школах подавляющего числа зарубежных стран начинается с 6-летнего, а в ряде стран с 5-летнего возраста.

В подавляющем большинстве стран увеличена продолжительность обязательного образования и полного среднего образования. В 169 странах мира (около 80%) продолжительность полного среднего образования составляет 12 лет и более, в 46 странах – 13 лет, в том числе в Великобритании и Германии.

Для всех ступеней школьного образования во многих странах вводятся новые образовательные стандарты.

Все чаще (например, в Швеции, Нидерландах, Австралии) начальное профессиональное образование интегрируется с полным средним, а среднее профессиональное – с высшим образованием. Общее полное среднее образование все более масштабно выполняет двойную задачу: готовить не только к поступлению в вузы, но и к вступлению в активную жизнь. Именно выполнение этой двойной задачи будет определять дух и содержание среднего образования в XXI веке, его диверсификацию и то место, которое будет занимать общая, гуманитарная и общетехническая подготовка.

Преобразуется структура систем высшего образования. Ряд стран (Великобритания, Австралия, Норвегия и др.) отказались от бинарных структур. Созданные в процессе образовательных реформ 60-х годов прошлого века колледжи и институты с сокращенными сроками обучения (2-3 года), составлявшие до недавнего времени так называемый неуниверситетский сектор высшего образования, реформируются и включаются в университетскую систему или объединяются с университетами (Австралия, Норвегия и др.).

Почти во всех странах в последнее десятилетие введена многоуровневая структура высшего профессионального образования: бакалавриат (со сроком обучения 3-4 года), магистратура (срок обучения 1-2 года), докторантура (срок обучения 3-4 года) с присвоением соответствующих квалификаций. В неуниверситетском секторе высшего образования вводятся программы профессионального бакалавриата. В последние годы степени бакалавра и

магистра были введены в странах, где системы образования на протяжении столетий не имели ступенчатой структуры (Германия, Италия, Швеция) или имели ее в другом формате (Бельгия, Франция).

Происходит существенное обновление содержания среднего и высшего профессионального образования, направленное на стандартизацию учебных планов образовательных программ, введение системы образовательных кредитов (зачетных единиц) для обеспечения академической мобильности студентов. В рамках Болонского процесса европейская система зачетного перевода (ECTS) уже введена в Германии, Нидерландах, Бельгии, Италии, в стадии введения в большинстве из 45 европейских стран-участниц Болонского процесса, другие виды системы зачетных единиц вводятся в Японии, Канаде, Венгрии и др. странах.

Проявляется существенное смещение акцента в деятельности управленческих структур всех уровней образования с административно-организационных вопросов на проблемы оценки результатов образовательного процесса, на вопросы качества обучения и научно-исследовательской работы, на более гибкое приспособление профессионально-квалификационных параметров образования к изменяющимся социально-экономическим потребностям общества.

Все более действенным рычагом управления образованием становятся система и принципы его финансирования: на основе оценки результатов обучения, поддержки наиболее успешных образовательных учреждений, принятие концепции многоканального финансирования (государственный бюджет, бюджеты региональных и муниципальных органов, доходы от оказываемых услуг вузами и их коммерческой деятельности, плата за обучение и др.); замена стипендий и грантов студенческими займами, гарантированными государством; введение принципа смешанного финансирования государственных и частных вузов; повышение роли средств филантропических организаций, предпринимательских структур, отдельных граждан; установление налоговых льгот на часть доходов, реализуемых образовательными учреждениями в целях поддержки образования. Достаточно хорошо развита система адресно-

го финансирования учащихся школ и студентов вузов в таких странах, как Нидерланды, Франция, Италия, Венгрия, Япония, США, Канада.

Расширяется практика привлечения к управлению образованием общественных и профессиональных организаций (попечительские советы вузов, консультативные советы при центральных и региональных органах управления). Все шире практикуется общественная аккредитация вузов и профессиональная аккредитация их учебных программ, использование независимых групп экспертов для изучения, оценки и подготовки рекомендаций по различным аспектам деятельности высшей школы и другие формы. Большое значение придается этому вопросу в Нидерландах, Австралии, Канаде и ряде других стран.

Итоговая аттестация по окончании полной средней школы в большинстве стран осуществляется централизованно государственными органами образования или находящимися под контролем государства независимыми центрами, институтами, агентствами. Как аналог единого государственного экзамена по ряду дисциплин (национальный и иностранный языки, математика, естественные науки и др.), результаты итоговой аттестации в школе признаются в качестве вступительных испытаний в вузах Великобритании, Китая, США, Канады, Швеции, Японии, Болгарии, Венгрии, Египта, Казахстана, Армении, Франции, Германии и многих других стран.

Практически во всех странах Европейского Союза активно реализуется концепция «Обучение в течение всей жизни» (LLL – Life Long Learning), предусматривающая различные формы обучения как работающих, так и безработных граждан, лиц с ограниченными физическими или умственными способностями, а также людей старших возрастных групп. Во Франции, Германии, Финляндии, Швеции, Бельгии, Великобритании, Италии реализуются специальные правительственные программы, предусматривающие целевое инвестирование в непрерывное профессиональное образование.

1.1.3. Взаимосвязь реформ высшей школы и интеграционных процессов в сфере образования в европейском регионе

Наиболее широкомасштабные и впечатляющие изменения происходят на европейском континенте. Решение задач, связанных с формированием общеевропейского пространства высшего образования и закреплением за европейской высшей школой ведущих позиций в мире, во многом связывают с так называемым Болонским процессом (*Совместное заявление министров образования 29 европейских стран «Пространство европейского высшего образования», Болонья, 19 июня 1999 г.*), который в содержательном плане представляет собой основные направления деятельности по созданию общеевропейского пространства высшего образования.

Болонский процесс инициирован, прежде всего, необходимостью более тщательной стыковки или, говоря другими словами, для «приведения к общему знаменателю» существующих систем высшего образования в условиях общеполитического и экономического формирования единой Европы. При этом не предусматривается унификация существующих систем образования. Речь идет о координированном взаимодействии по сближению существующих образовательных стандартов и параметров высшего образования при условии сохранения высокого уровня качества.

В качестве основных задач, сформулированных в Болонской декларации, особое значение с самого начала придавалось введению в действие следующих механизмов осуществления заявленных целей:

- Принятие системы легко понимаемых и сопоставимых академических квалификаций; внедрение Общеевропейского Приложения к диплому о высшем образовании для обеспечения возможности трудоустройства европейских граждан и повышения международной конкурентоспособности европейской системы высшего образования.
- Переход на двухуровневую систему подготовки – бакалавр (undergraduate) и магистр (graduate). Доступ ко второму уровню требует

успешного завершения первого уровня обучения, продолжительность которого не менее 3 лет. Степень, присуждаемая по окончании первого уровня, должна отвечать требованиям европейского рынка труда как квалификация соответствующего уровня. Второй уровень завершается получением магистерской и/или докторской степени, как это принято во многих европейских странах.

- Введение системы кредитов по типу ECTS (европейская система зачетных единиц), рассматриваемой в качестве средства поддержки крупномасштабной студенческой мобильности. Кредиты могут быть получены также и в рамках образования, не являющегося высшим, включая обучение в течение всей жизни, при условии признания университетами соответствующих образовательных программ.
- Расширение мобильности студентов путем преодоления препятствий эффективному осуществлению свободного передвижения.
- Содействие европейскому сотрудничеству в обеспечении качества образования с целью разработки сопоставимых критериев и методологий.
- Содействие европейским воззрениям в области высшего образования в части разработки учебных планов междууниверситетского сотрудничества, построение схем мобильности совместных программ обучения и проведения научных исследований.

На пражской конференции Министров образования стран, подписавших Болонскую декларацию (*Прага, 18-19 мая 2001 г.*), при обсуждении вопроса основной повестки дня «*Дальнейшее развитие Болонского процесса*» были выделены еще 3 новых направления деятельности в рамках интеграции национальных систем высшего образования в единое европейское образовательное пространство:

- **Обучение в течение всей жизни.** Обучение в течение всей жизни является важнейшим элементом создания общеевропейского пространства высшего образования. В будущей Европе, построенной как общество знаний и экономики, стратегия «Обучения в течение

всей жизни» необходима для придания конкурентоспособности европейской системе образования, для использования новых технологий, преодоления социального неравенства, предоставления гражданам равных возможностей и поддержания высокого уровня жизни.

- **Взаимодействие высшего образования со студентами.** Необходимо рассматривать университеты, учреждения высшего образования и студентов как равноправных, компетентных и конструктивных партнеров¹, и это необходимо приветствовать и поддерживать. Студенты должны непосредственно участвовать и оказывать влияние на организацию и содержание образования в университетах и учреждениях высшего образования в соответствии с заключительной задачей Болонской декларации, приведенной выше.
- **Обеспечение привлекательности европейского пространства высшего образования.** Привлекательность европейского пространства высшего образования для студентов из Европы и других стран мира будет достигаться благодаря введению общепризнанных рамок квалификаций, предназначенных упростить сравнимость европейских образовательных квалификаций посредством применения эффективных механизмов аккредитации / сертификации и единого информационного пространства.

На берлинской встрече Министров образования (*Берлин, сентябрь 2003 года*) Россия официально присоединилась, в числе других 5 стран, к Болонскому процессу. На конференции была обозначена еще одна целевая установка Болонского процесса:

- **Формирование единого европейского научного пространства. Докторантура стала рассматриваться как третий уровень (ступень, цикл) обучения в системе высшего образования европейских стран.**

¹ Это положение появилось в связи с наметившимся разрывом и даже непониманием в восприятии вузовской общественностью новаций, предлагавшихся министерством в рамках Болонского процесса.

Дальнейшее развитие Болонский процесс получает в Бергене (Норвегия), где 19-20 мая 2005 г. состоялась 4-ая конференция министров европейских государств, ответственных за высшее образование, на которой были подведены промежуточные итоги хода выполнения Декларации и сформулированы приоритеты дальнейшего развития к 2007 и к 2010гг. В принятом в Бергене Коммюнике было подчеркнута особое значение высших учебных заведений, а также преподавателей и студентов как партнеров в реализации целей Болонского процесса. Была отмечена также необходимость участия организаций, представляющих бизнес и социальных партнеров.

При обсуждении вопросов, связанных с практической отдачей принятых реформ, было отмечено, что основная проблема выпускников со степенью бакалавра связана с неопределенностью перспектив их трудоустройства. Работодатели, как показывает европейский опыт, еще не готовы к приему их на работу. В этой связи в Берлинском коммюнике особо выделено данное обстоятельство и содержится призыв к налаживанию широкого диалога на уровне правительства, вузов и рынка труда. Принято обязательство создать к 2010 г. национальные структуры (рамки) квалификаций, совместимые с единой структурой (рамкой) квалификаций для Европейского пространства высшего образования, и приступить к этой работе в 2007 г.

Были одобрены стандарты и руководство по обеспечению качества, предложенное Европейской сетью оценки качества высшего образования (ENQA), поддержано предложение о создании Европейского регистра агентств обеспечения качества на базе национальной экспертизы.

Подводя промежуточные итоги по трем приоритетным направлениям – двухуровневая система образования, обеспечение качества и признание степеней и периодов обучения – участники конференции подчеркнули особую значимость полученных результатов.

Состоявшаяся 17-18 мая 2007 г. в Лондоне очередная (5-ая по счету, начиная с Болонской) конференция министров европейских стран, ответственных за высшее образование, приняла Коммюнике, озаглавленное «На пу-

ти к европейскому пространству высшего образования: ответы на вызовы глобализованного мира». В отличие от более кратких документов, принятых на предшествующих конференциях, Лондонское коммюнике представляет собой более масштабный документ, в котором в тезисной форме:

- подведены предварительные итоги Болонского процесса за период 1999-2007 гг. (Раздел 2. «Прогресс в формировании Европейского пространства высшего образования» – 20 пунктов);
- намечены приоритетные направления на предстоящий 2-летний период (Раздел 3. «Приоритеты на 2009 год» – 7 пунктов);
- сформулированы в общей форме основные цели развития высшего образования в Европе (Раздел 4. «Размышляя о 2010 годе и последующем периоде» – 6 пунктов).

Наиболее развернутым является 2-ой раздел Коммюнике, в котором не только перечислены достижения за истекший период, но и обозначены трудности и препятствия на пути окончательного выполнения намеченных установок. Утверждается, что в результате преобразований, осуществляемых в ходе Болонского процесса, созданы предпосылки для того, чтобы начать переход от высшего образования, «в центре которого находится преподаватель», к высшему образованию, «ориентированному на студента».

Отмечается, что проведенная европейскими странами работа по переходу к единой системе трех уровней высшего образования с сопоставимыми квалификациями для каждого уровня создает задел для формирования к 2010 г. общей Рамки квалификации Европейского пространства высшего образования, относительно которой будут сертифицированы национальные рамки квалификаций отдельных стран.

В заключительном разделе Лондонского коммюнике выражена решимость после 2010 г. «продолжить развитие Европейского пространства высшего образования» и заявлено намерение «превратить 2010 год в год возможностей для «перенаведения» наших систем высшего образования на курс,

выходящий за рамки текущих задач и ориентированный на вызовы, которые несет нам будущее».

1.1.4. Приоритеты образовательной политики ведущих развитых стран

В сентябре 2005 года Комитет по образованию влиятельной межправительственной Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), объединяющей 30 наиболее развитых стран, подготовил обзор проблем и перспектив развития образования в странах – членах ОЭСР¹. Обзор включает в себя также составленные на основе национальных отчетов разделы о приоритетах образовательной политики указанных стран, тезисные изложения которых представлены ниже.

Соединенные Штаты Америки. В связи с ухудшающейся с начала 2000-х годов экономической ситуацией, следствием чего стало сокращение бюджетных расходов, власти американских штатов, которые несут главное бремя расходов на образование, вынуждены прибегать к уменьшению ассигнований, выделяемых на образовательные нужды и особенно на нужды высшего образования.

По мере сокращения отчислений из бюджетов штатов наблюдается резкий рост платы за обучение и сопутствующие услуги. Так, плата за обучение в общеобразовательных колледжах и университетах, выросла в среднем на 27,5% – за последние пять лет.

Эти тенденции способствуют пересмотру отношений между властями штатов и вузами, в частности в вопросах совершенствования механизмов контроля и финансирования высшего образования. Финансовые трудности не являются единственной причиной этого пересмотра. Речь идет не только о сокращении финансирования высшей школы, но скорее о принципиальном

¹ Emerging Education Policy Issues Identified by Countries (Meeting of OECD Chief Executives, Copenhagen (22-23 Sept. 2005) EDU (2005) 7/ADDI

изменении образовательной политики в вопросе об отношении государства к высшему образованию.

Основные направления этих изменений:

- переход от рационального планирования на основе статичных институциональных моделей к стратегическому планированию на основе динамических рыночных моделей;
- переход от ориентации на вузы и их институциональную автономию к ориентации на студентов и их потребности;
- отказ от сдерживания конкуренции во избежание «дублирования функций» и поощрение конкуренции на рынке образовательных услуг;
- переход от оценки качества ресурсов учебного заведения к оценке качества результата обучения (в первую очередь – оценке социальной успешности выпускников);
- переход от жесткого ограничения круга субъектов образовательной политики к привлечению большего числа «третьих лиц» из числа общественных некоммерческих организаций.

С учетом вышесказанного, приоритеты образовательной политики США на ближайшие 3-5 лет **предусматривают решение следующих задач:**

- Улучшить качество школьного образования, ликвидировать пробелы в школьных программах благодаря контролю, гибкости, наращиванию возможностей, научно-обоснованным методам, качеству подготовки и повышению квалификации.
- Обеспечить каждого выпускника старших классов и профессионально-технических училищ знаниями и навыками, необходимыми для работы или продолжения учебы в колледже, путем введения обязательных контрольных заданий по всем предметам и улучшения преподавания математики и естественных наук (в настоящее время школьники, которые хотят продолжить образование, как правило, вынуждены брать дополнительные уроки математики и естественных наук).

- Обеспечить более широкий доступ к высшему образованию, а также повысить уровень школьной подготовки, который соответствовал бы требованиям колледжей и позволил бы студентам успешно их закончить. Одновременно обеспечить выпускников школ и колледжей лучшей работой и лучше их готовить к трудовой деятельности. Для этого предусматривается помощь для малообеспеченных семей при оплате дополнительных курсов по математике и естественным наукам, которые они могут пройти в так называемых городских (community) колледжах.

Великобритания. За десятилетия реформ система высшего образования Великобритании заметно преобразилась – ей удалось трансформироваться из замкнутой структуры, основной целью которой было воспроизводство сложившихся социальных различий, в эффективно функционирующий механизм, ориентированный на потребности рынка труда. Однако сегодня она оказывается перед новыми вызовами, часть которых вызвана негативными последствиями ее трансформации, часть – изменениями внешних условий. **К таким вызовам можно отнести:**

- риск потери университетами значительной части своей автономии в результате усиления внешнего контроля;
- опасность ухудшения качества образования вследствие его «массовизации»;
- неопределенность перспектив университетского сектора в результате стремительного и скачкообразного расширения сети вузов;
- инвестиционное отставание в области финансирования вузов;
- возрастающая международная конкуренция на рынке исследовательских услуг и возможное падение конкурентоспособности в сфере инноваций;
- недостаточная финансовая устойчивость вузов;
- трудности построения единого образовательного пространства.

В сложившихся обстоятельствах возрастает роль организаций-посредников, особенно Совета по финансированию высшего образования и Агентства по обеспечению качества, от действий которых в значительной степени зависит ход дальнейших преобразований.

Согласно «Белой книге» британского образования, дальнейшие реформы будут, с одной стороны, развивать линию модернизации 90-х годов (достижение 50% уровня вовлеченности молодых людей в получение высшего образования, сближение вузов и институтов рынка труда, интернационализация), с другой – способствовать преодолению негативных ее последствий: увеличивать финансирование, создавать специальные фонды, повышать конкурентоспособность на международном рынке инноваций.

Приоритеты образовательной политики Великобритании на ближайшие 3-5 лет основаны на опубликованной летом 2005 года пятилетней стратегии для детей и всех учащихся, направленной на достижение ряда целей, включая мировые стандарты начального и общего школьного образования, ликвидацию разрыва между Великобританией и другими странами ОЭСР, в частности, повышение уровня квалификации молодых людей, уменьшение разницы в доступе к образованию для более обеспеченных и социально уязвимых граждан.

В число приоритетов образовательной политики на указанный период правительство Великобритании включило следующие направления деятельности:

- поддержку дошкольного образования через создание детских центров, предоставляющих комплекс услуг по уходу за детьми, раннее образование и широкую поддержку семей;
- каждая школа должна стать «школой полного дня», открытой с восьми утра до шести вечера и предоставляющей широкий комплекс услуг после обязательных занятий;
- реформу образования и профессиональной подготовки для школьников от 11 до 19 лет и повышение уровня стандартов, увеличение

возможностей для молодых людей (в первую очередь по получению профессионального образования и прохождению тренингов);

- повышение квалификации рабочей силы за счет больших инвестиционных инициатив как со стороны работодателей, так и со стороны работников;
- поддержка университетского сектора мирового класса, включая внедрение различных видов оплаты за обучение для того, чтобы помочь университетам увеличить их доходы.

Германия. К числу приоритетных направлений образовательной политики Германии на период до 2010 года относятся следующие направления:

- **Общее образование:**

- Ранний индивидуальный подход; поддержка социально уязвимых детей; широкое распространение школ полного дня; улучшение развития навыков у детей и юношества;
- развитие и широкое распространение новой школьной культуры; улучшение профессиональной ориентации школ; сохранение и дальнейшее развитие образования в области культуры; профессионализация персонала;
- образовательные стандарты, отчетность, оценки исследования.

- **Профессиональное образование и повышение квалификации:**

- Обеспечение качества профессионального образования и непрерывная модернизация программ повышения квалификации;
- Развитие сотрудничества компаний и всех заинтересованных в профессиональном обучении и трудоустройстве молодежи организаций с вечерними профессиональными училищами;
- Учет влияния на систему профессионального образования демографических изменений и содействие профессиональному образованию социально уязвимых групп молодежи;

- Обеспечение учащимся возможностей перехода между различными образовательными траекториями.
- **Высшее образование:**
 - Сохранение системы высшего образования на фоне усиливающейся автономии вузов и обеспечение качества высшего образования;
 - Обеспечение равенства доступа к высшему образованию с помощью дифференциации процедур и критериев доступа; обеспечение возможностей перехода от профессионального образования к высшему / непрерывность образования/;
 - Учет влияния на высшее образование демографических изменений и развитие мобильности между вузами на национальном и трансграничном уровне.
- **Непрерывное образование:**
 - Распространение базового образования / грамотности, совершенствование образовательных услуг; развитие новой культуры преподавания и обучения;
 - Обеспечение качества непрерывного образования и проведение тестирования обучаемых; сертификация навыков, полученных в процессе работы;
 - Формирование новой образовательной среды, в том числе объединяющей разные поколения, использующей сотрудничество между социальными партнерами в компании, совместное обучение интернационального персонала с зачетом времени обучения в рабочие часы.
- **Реализация обучения в течение жизни:**
 - Выработка рамочных условий для применения согласованных стратегий; систематизация инициатив по индивидуальной поддержке всех желающих продолжать обучение;
 - Учет демографических изменений; раннее прогнозирование необходимых квалификаций; обеспечение возможности перехода меж-

- ду ступенями образования; образование и повышение квалификации для иммигрантов;
- Активные структурные изменения во всех направлениях социально-экономической политики: гражданское образование; отчетность и оценка.

Франция. Как считает руководство системы образования Франции, снижающаяся международная конкурентоспособность французских университетов объясняется, прежде всего, их неспособностью привлечь в свои ряды лучших студентов и преподавателей, недостаточным количеством и качеством университетских научных исследований и разработок, что, в свою очередь, является следствием несовершенства системы управления и финансирования высшего образования во Франции, а также конкурентной борьбы университетов с вузами неуниверситетского типа, в которой университеты часто проигрывают.

Среди приоритетов образовательной политики на ближайшие 3-5 лет Франция включила также следующие задачи:

- Повышение всеобщей школьной успеваемости – цель нового «Программного закона для будущего школы» в соответствии с приоритетами ЕС: получение всеми школьниками диплома о среднем образовании; борьба с незаконченным средним образованием (досрочным прекращением учебы в школе); получение высшего образования каждым вторым выпускником школы;
- Обеспечение равенства в образовании;
- Борьба с проявлениями грубости и насилия в школе;
- Развитие изучения иностранных языков.

Канада. К основным приоритетам Канады в области образовательной политики, намеченным Советом министров образования Канады на 2006–2007 гг., были отнесены следующие задачи:

- предоставление коренному населению Канады равных возможностей в получении образования;
- повышение общего уровня грамотности населения Канады и развитие национальной системы высшего образования;
- обеспечение оценки качества и совершенствования результатов обучения;
- повышение качества преподавания;
- пересмотр приоритетов образовательной политики в сфере высшего образования в соответствии с потребностями глобальной экономики;
- развитие социальной сплоченности через возможности образования.

Япония. В числе главных приоритетов образовательной политики на период до 2010 года японское правительство поставило следующие задачи:

- *Оценка показателей образования.* В частности, образовательные учреждения и преподаватели должны оцениваться на основании результатов оценки их деятельности по программе PISA¹, а также с использованием других исследований под эгидой ОЭСР и других международных организаций.
- *Развитие будущего высшего образования.* При проведении реформ в сфере образования, прежде всего профессионального, необходимо изучить социальную среду, включая влияние демографических факторов (старение населения, уменьшение доли молодежи), соблюдение баланса между рыночными механизмами и правительственными инициативами, баланса между университетской автономией и государственным регулированием, сотрудничество между бизнесом, промышленностью и университетами.

¹ PISA (Programme for International Student Assessment) – программа оценки «интернациональных» учащихся.

- ***Децентрализация и финансовая эффективность в образовании:*** обеспечение адекватности расходования средств на образование, разработка индикаторов эффективности использования средств, совершенствование процесса принятия решений и распределения средств для адекватного финансирования и получения эффективной отдачи от инвестиций.
- ***Среда обучения и содействие обогащению интеллекта.*** Хотя результаты PISA демонстрируют значительное влияние среды и психологического климата в школе на обучение на всех уровнях, от самого детства до старших классов, включая негативные проявления (учащиеся с нарушением поведения, учащиеся, бросившие школу, угрозы безопасности в школе, уровень морали преподавателей), лишь немногие проекты направлены на изучение предпочтений молодежи и детей. Важно исследовать и изучать все эти негативные явления, которые связаны с неприятием образования, работы и получения трудовых навыков. Необходимо усилить связь местного сообщества с семьей и школой в сфере образования. Надо искать пути укрепления таких отношений в процессе децентрализации.

1.2. ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИЯ И ГЛОБАЛИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

Цель занятия:

Выяснение и разграничение понятий интернационализации и глобализации применительно к образованию.

Выявление масштабов и конкретных форм интернационализации и глобализации.

Рассмотрение новых требований к высшему образованию и обоснование необходимости новых подходов к развитию высшего образования.

1.2.1. Тенденции и особенности интернационализации и глобализации образования

К числу масштабных, не поддающихся пока точному определению и прогнозу факторов, относится феномен глобализации. Этот термин, еще недавно использовавшийся в узком кругу политологов, в настоящее время стал одним из самых распространенных атрибутов любого аналитического материала и приобрел качество некой неуловимой субстанции, влияние которой представляется безграничным и не подлежащим регулированию. Вопросы воздействия глобализации на ту или иную сферу экономической или общественной деятельности постоянно включаются в повестку дня представительных национальных и международных совещаний и конференций. Естественно, что данная проблема привлекает особое внимание академической общественности, поскольку система образования и особенно система высшего образования являются наиболее массовыми и наиболее открытыми к внешним воздействиям секторами социально-экономической жизни.

Многие публикации авторитетных международных организаций по проблемам образования также ссылаются на глобализацию. Примером может служить доклад о состоянии образования в мире в 2000 г., изданный ЮНЕСКО, в котором подчеркивается, что «потребности в совершенствовании систем образования становятся все более неотложными по мере того, как в мире происходят громадные изменения, вызванные глобализацией и развитием информационных и коммуникационных технологий» (Всемирный доклад по образованию 2000 г. – изд-во ЮНЕСКО, М., 2000 – 192 с.).

Термин «глобализация» встречается на страницах большинства исследований, посвященных современным проблемам образования, прежде всего высшего. Большинство исследователей признает, что все высшие учебные заведения так или иначе вовлечены в процессы глобализации, и что сама глобализация – явление новое, отличное от интернационализации, неотделимое от новых форм общественной жизни и новых парадигм производства знания. В чем же заключается различие между глобализацией и интернационализацией?

С интернационализацией связан такой порядок мироустройства, при котором доминирующая роль принадлежит национальным государствам с четкими политическими границами, через которые может осуществляться традиционная деятельность по интернационализации образования (перемещение студентов, обмен персоналом, сотрудничество университетов, совместная исследовательская работа). Во все времена университет являлся институтом интернациональным (Скотт П. Глобализация и университет // *Alma mater*. – М., 2000. – №4, с. 3-8.).

Глобализация имеет своими последствиями более фундаментальное изменение мирового порядка, при котором национальные границы утрачивают свое значение. Глобализация, по мнению некоторых западных экспертов, является наиболее фундаментальным вызовом, с которым столкнулось современное общество, в том числе высшая школа за всю свою долгую исто-

рию. Глобализация ставит под сомнение саму жизнеспособность университета как общественного института.

В настоящее время еще не существует единого ответа на вопрос, почему университет или колледж должен интернационализироваться, хотя все признают необходимость и неизбежность такого развития. Это обусловлено тем, что успехи промышленно развитых стран в сферах экономики будущего, основанной на знаниях и услугах, требуют не просто усовершенствованного высшего образования, а такого высшего образования, которое интегрируется с международной деятельностью правительств и частного сектора. Проблема состоит в достижении этой интеграции при одновременном сохранении традиционных универсальных целей, стоящих перед высшим образованием. Доказательством этого служит тот факт, что глобализация экономики и развитие технологий создают экономику глобального знания, которая предполагает интернационализацию производителей и выпускаемой продукции, и особенно университетов, и других учреждений высшего образования, и тех программ обучения, которые они предлагают (С.П. Зарецкая. Международная составляющая современного высшего образования. – Сборник обзоров «Глобализация и образование», РАН, ИНИОН, 2001, с. 41.).

Следует также внести ясность в термины «европеизация образования» и «европейское измерение образования», которые широко используются в рамках Европейского Союза и Болонского процесса.

Высказывается мнение, что «европеизация – это частный случай интернационализации, интернационализация в пределах геополитической территории Европы или интернационализация, усиливающаяся благодаря специфическим европейским интересам» (Х. Келлен. Концепция дальнейшего развития интернационализации на практике: десятилетие эволюции. Интернет). Если интернационализация концептуально неотделима от исторического национального государства, то «европеизация» высшего образования в регионе, основанная на идее европейского самосознания, не может быть частным случаем интернационализации. Она также не может быть и частным

случаем проявления глобализации, если эта последняя берет на себя функцию подчинения местных особенностей всеобщей силе мирового рынка или идеологии (Келлен Х.).

Термин «международное образование» иногда употребляется для обозначения программ международного обмена студентами, привлечения иностранных студентов и отправки студентов для обучения за рубежом, иногда для обозначения той части учебных программ вузов, которая связана с международной проблематикой, иногда – для обозначения всех видов международной деятельности вузов. Обобщенно можно определить международное образование как совокупность относительно независимых друг от друга направлений обучения. В него входят: обучение за рубежом; углубленное изучение зарубежных стран, их общественного развития и культуры; лингвокультурологическое изучение иностранных языков; подготовка специалистов по международным отношениями для выполнения специальных международных функций; обучение иностранных студентов (Lambert R.D. *International education and international competency in the United States* // *European J. of education* – Oxford, 1993, vol. 28, N 3, p-309-325).

В середине 90-х годов в западных странах была выработана формулировка понятия «интернационализация на институциональном уровне с точки зрения желаемых результатов»: интернационализация на этом уровне, по определению английского эксперта Дж. Найта, – это внедрение международного измерения в такие функции учебного заведения, как преподавание, исследование, оказание услуг.

Среди специалистов идет оживленная дискуссия по вопросу о соотношении понятий «интернационализация» и «глобализация» применительно к образованию. Если в отношении понятия «интернационализация образования» между экспертами существует некоторое согласие (по существу интернационализация признается синонимом международной составляющей образования), то «глобализацию» образования каждый трактует по-своему (одни

считают ее высшей формой интернационализации, другие сводят ее к электронной глобализации образования, созданию виртуальных университетов).

Очевидно, что в настоящее время можно говорить о значительном усилении тенденций интернационализации образования, увеличении удельного веса его международной составляющей, в частности, под влиянием тенденций глобализации экономики, развития современных глобальных информационных сетей. Что же касается глобализации самого образования, то к настоящему времени еще не сформулировано обоснованное определение этого понятия, которое стало бы общепринятым.

На состоявшейся в сентябре 2001 г. в Париже конференции экспертов ЮНЕСКО, посвященной влиянию глобализации на сферу высшего образования, были рассмотрены воздействия глобализации на такие его наиболее подверженные к внешним воздействиям категории и институты, как гарантии качества образования, аккредитация и признание квалификаций. Была предпринята попытка определения глобализации как некоторого переходного состояния общемирового экономического и социо-культурного пространства. Это состояние определяется, в свою очередь, посредством совокупности разнообразных и нестабильных признаков.

Подобный прагматичный подход, позволяющий деполитизировать и демистифицировать глобализацию, открывает возможности для предметного анализа ее влияния на сферу высшего образования и происходящие в ней процессы. Хотя в программном документе конференции применительно к высшему образованию однозначно проведено разграничение понятий «интернационализация» и «глобализация», целесообразно уделить данному вопросу дополнительное внимание. На наш взгляд, это необходимо, поскольку, во-первых, широкая вузовская общественность не всегда воспринимает эти термины как различные, а во-вторых, оба понятия, будучи взаимно обусловленными, имеют вместе с тем принципиальные отличия. В самом деле, интернационализация образования, о которой еще совсем недавно говорили как о высшей ступени и желанной цели интеграционных процессов и академиче-

ской мобильности, в особенности в Европейском регионе, неожиданно как бы отодвигается на второй план, освобождая пространство для глобализации. Вместе с этим, взамен выработанных десятилетиями механизмов международного образовательного сотрудничества, привносятся и утверждаются новые правила и приоритеты.

Возвращаясь к вопросу о разграничении понятий, можно, по видимому, сделать вывод, что интернационализация в своей основе предполагает сотрудничество национальных структур, включая рыночные (преимущественно обменные или компенсационные) формы, в то время как приматом глобализации являются наднациональные интересы, всеобщая конкуренция, включая коммерциализацию, в т.ч. и высшего образования. Однако, высказываемые утверждения о неизбежном скором и повсеместном замещении отношения к высшему образованию не как к «общественному достоянию», а как к образовательной услуге, не имеют достаточных оснований. Трудно себе представить, каким образом правительства некоторых крупнейших европейских стран с традиционно бесплатным высшим образованием решились бы в ближайшие годы коренным образом изменить это зафиксированное в конституциях положение и перестать рассматривать высшее образование как «общественное достояние».

Достаточно внимательно прочитать тексты основополагающих документов, в которых были сформулированы цели и задачи европейских стран в области высшего образования на период до 2010 года, – так называемых Сорбоннской (май 1998 г.) и Болонской (июнь 1999 г.) деклараций, чтобы признать чрезмерность подобных утверждений и опасений. В обоих документах фактически даже нет прямых упоминаний о глобализации и коммерциализации образования. Основной их пафос и содержательная направленность сводятся к задачам повышения качества образования в условиях интеграции и реализации предлагаемых для этого мер. Масштабные преобразования, которые предстоит осуществить европейским странам, приступившим к выполнению рекомендаций упомянутых деклараций в рамках Болонского процесса,

возможны, прежде всего, на путях заинтересованного сотрудничества, в котором видное место будут занимать программы содействия и поддержки.

Правда, надо отметить, что идеология Сорбоннской и Болонской деклараций шла изнутри образовательного сообщества, а не от правительств, не от политиков и экономистов. Более того, сказанное выше никоим образом не означает намерения отрицать или принизить значимость фактора глобализации и его возрастающего влияния на высшее образование. Основные тенденции развития образования в мире свидетельствуют, что проблема глобализации мировой системы образования становится неременным, а иногда доминирующим фактором ее развития и, по всей вероятности, останется таковым на ближайшие десятилетия.

На самом деле проблема заключается в том, чтобы более точно и обоснованно определить механизмы и основные зоны этого влияния, а также непредвзято оценить его последствия. Содержание программного доклада и других материалов, озвученных на конференции экспертов ЮНЕСКО в Париже, включая принятые по его завершении «Выводы и рекомендации», подтверждает, что его организаторы и участники в основном придерживались именно такого подхода. Сделанный при этом акцент на качество образования, проблемы аккредитации и признания как на ключевые аспекты, определяющие развитие образования, был совершенно оправдан.

В связи с тем, что в ближайшей перспективе рассматриваемая проблема непременно будет часто фигурировать в повестке дня различных национальных и международных форумов, посвященных высшему образованию, представляется целесообразным отойти от чрезмерного употребления термина «глобализация» или, по крайней мере, соразмерять его применение с сущностью обсуждаемых вопросов. Фактически следует различать, с одной стороны, интернационализацию высшего образования и весь комплекс связанных с нею проблем, включая интеграционные процессы разных уровней и, с другой стороны, наличие тенденции к расширению рыночной составляющей высшего образования. Последнее – объективный факт, признание которого

влечет за собой необходимость не только оценивать эту составляющую в терминах рынка, но и использовать при практическом взаимодействии с ней соответствующий рыночный механизм. При этом необходимо максимально учитывать специфику, особенности текущего момента и традиции конкретных стран и не уходить от укоренившегося в общественном сознании отношения к высшему образованию как к «общественному достоянию».

Несмотря на то, что интернационализация ни в коей мере не является новшеством для университетов и для политиков, ответственных за высшее образование, воздействия и нагрузки, связываемые с общим понятием «глобализации», образуют совершенно другую среду, в которой должны функционировать высшие учебные заведения. Перемены, с которыми все чаще сталкивается высшее образование во всем мире, являются сложными, неоднозначными и даже противоречивыми, а само общее понятие глобализации остается еще весьма неясным и неопределенным. Между тем, все более широкое использование понятия глобализации указывает, что различные изменения в современном мире каким-то образом связаны между собой и создают новые формы взаимозависимости между участниками этих перемен, учреждениями и государствами.

Особое внимание следует обратить на следующие проявления глобализации, которые оказывают непосредственное воздействие на систему образования:

- увеличение не только реальной, но и виртуальной мобильности людей, капитала и знаний, ставшей возможной благодаря не только новым формам транспорта, развитию интернета и увеличению интеграции мирового сообщества, но также и за счет массовых миграций населения, вызванных стремлением людей избежать бедности, наличием беженцев, спасающихся от войн и опасностей;
- размывание концепции «государство – нация» и его способности контролировать экономические и политические преобразования,

приводят как к глобальному предпринимательству без границ, так и к новым формам международной преступности;

- усложняющиеся процессы в культуре, характеризующиеся, с одной стороны, такими аспектами единения, как культурные обмены и поликультурность, всемирная гегемония английского языка и экспансия коммерции в культуре; а с другой стороны, такими элементами различия и разделения в культуре, как разного вида фундаментализмы (включая новый национализм), тенденции регрессивности, нетерпимость и общее ощущение потери личности, духовности.

Эти силы и эти тенденции не являются единственными факторами, определяющими социальную среду, в которой предстоит развиваться высшему образованию в начале XXI века; следует также указать, в качестве некоторых других факторов, на демографические вызовы, распространение СПИДа, очаговую бедность и на религиозные конфликты. Глобализация означает, что учреждения и даже государства больше не могут самостоятельно и автономно находить решения возникающих проблем, т.к. они стали взаимозависимыми в процессе принятия решений.

1.2.2. Новые требования к высшему образованию

Влияние различных тенденций, вызванных глобализацией, на учреждения и политику в области высшего образования является всеобщим и глубоким, но также и специфическим в зависимости от локализации этих тенденций. Существует опасность чрезмерного обобщения и упрощения, когда речь заходит о глобализации; необходимо признавать наличие всех проявлений значительного разнообразия. Тем не менее, можно сделать попытку определить несколько общих тенденций в высшем образовании, которые так или иначе связаны с глобализацией.

- *Глобализация и переход к обществу знаний предъявляют новые и значимо важные требования к университетам как центрам знаний.*

Научные исследования и развитие технологий представляют собой важнейший вид деятельности в обществе, управляемом на основе знаний и информации. Научные исследования издавна имеют международный характер, их интернационализация существенно ускорилась в последние годы. Международные связи, обусловленные наличием коммуникаций в виде публикаций, проведения конференций, размещения электронных сетей внутри научного сообщества, а также качество научных работников, оцениваемое в соответствии с международными нормами, должны развиваться университетами.

Вторичный эффект глобализации научных исследований заключается в том, что сама академическая профессия становится более мобильной и исключительно конкурентной на международном рынке научных работников. Следствием этого становится организованная миграция ученых и «утечка мозгов». Новая роль университетов как «центров знания» распространяется не только на науку и исследования, но и на другие функции. Университеты призваны брать на себя больше ответственности за развитие общества и культуры в целом, участвовать в качестве посредников в конфликтах, углублять демократию, функционировать как центры критического обсуждения и моральной совести. Высокая степень общепризнанных требований, предъявляемых к университетам, создает в них определенную напряженность и побуждает их быть более профессиональными и лучше управляемыми.

- *Предстоящее увеличение спроса во всем мире на высшее образование.*

В развитом мире обществу знаний потребуются все более квалифицированные работники. Развитие экономики, процессы модернизации и демографического роста будут стимулировать спрос на высшее образование в других частях мира, где бедные слои населения не способны финансировать высшее образование. Ни местные органы власти, ни правительства многих стран не будут иметь достаточных ресурсов для удовлетворения этих массовых потребностей, предоставляя эту возможность только для представителей высших и средних классов населения ряда стран. Спрос на высшее образование возрастает не только количественно, но и становится также все более ди-

версифицированным. Традиционные квалификации (звания и дипломы), несмотря на некоторое снижение их роли как параметра на рынке труда в развитом мире, по-прежнему сохраняют свое значение как самого важного продукта учреждений высшего образования. Они будут дополнены специализированными программами и профессионально ориентированной подготовкой, учебными курсами в форме модулей, адаптированных к новым потребностям образования в течение жизни. Тем не менее, в других частях мира звания и дипломы дают доступ к экономическому процветанию и общественному благополучию благодаря возможности для их обладателей быть занятым в государственном секторе. Новые коммуникационные технологии и интернет предлагают новые, более гибкие возможности получения высшего образования, удовлетворяя потребности некоторых стран, где традиционные образовательные учреждения не способны этого сделать. Подводя итог сказанному, можно сделать вывод о том, что высшее образование в предстоящие годы станет одним из наиболее развивающихся рынков. Экспансия этого рынка образования и его массовость не будут сопровождаться пропорциональным увеличением государственных расходов, что приведет к росту частных и коммерческих секторов и созданию существенных проблем в области доступа и равенства в получении образования.

- Интернационализация и глобализация приводят к *размыванию национальных рамок образовательной политики*, в которые помещены университеты.

Большинство современных высших учебных заведений возникли в результате естественного экономического и политического развития своих стран и полностью интегрированы в свои национальные системы образования. В среде, становящейся все более интернационализированной, характеризующейся глобализированным и либерализованным рынком рабочей силы, «глобализирующимися профессиями», мобильностью квалифицированной рабочей силы, интернациональной областью интересов научного и академического персонала, международным соревнованием между университетами, а

также между университетами и другими научными учреждениями, и предприятиями, – в такой среде характер ведения образовательной политики в национальных рамках становится все более и более неприемлемым. Учебные заведения отдают себе в этом отчет и развивают международное партнерство, консорциумы и сети для укрепления своих позиций на международной арене. Такие программы мобильности, как ERASMUS/SOCRATES или UMAP, и такие проекты, как европейская система трансферта кредитов, были предназначены для стимулирования интернационализации высшего образования в полном соответствии с различными подходами к ведению национальной образовательной политики.

Глобализация, однако, не приемлет такой избирательной политики и выдвигает требования по проведению более глубокой интернационализации образовательной политики, структур высшего образования, систем дипломов и даже учебных программ. Процесс, начавшийся в Европе с Болонской Декларации (1999), является в этом отношении очевидным примером, а в контексте таких соглашений о свободном обмене, как, например, NAFTA или MERCOSUR, подобные же тенденции международного сотрудничества систем высшего образования существуют и в других частях мира. В более далекой перспективе это приведет к всеобщему применению степеней «бакалавр/магистр», преобладанию английского языка в качестве языка свободного общения в высшем образовании и научных исследованиях, развитию систем сопоставимых кредитов в целях признания квалификаций, международному признанию званий и дипломов, а в конечном счете – к достигаемому консенсусу относительно базовых знаний и компетенции и их места в учебных программах, в частности, в специфических профессиональных областях и т.д. Как и в других областях человеческой деятельности, глобализация вызовет сопротивление и противоположные тенденции в области высшего образования, связанные с признанием важности национального языка, специфической системы степеней и званий, включением национальной культурно-исторической составляющей в учебных программах и т.д. Глобализация

высшего образования не предусматривает в обязательном порядке международную стандартизацию и униформизацию, но требует необходимости проведения политики, уравнивающей глобальные и местные проблемы. В значительной степени сопротивление глобализации в высшем образовании вызывается неприятием коммерциализации, рассматриваемой как непереносимое свойство глобализации: в общественном мнении сохраняется стремление рассматривать высшее образование как «общественное достояние».

В контексте данного вопроса можно сделать вывод, что для устранения устаревших подходов в проведении национальной образовательной политики и стимулирования глобальной интеграции систем высшего образования необходимо поэтапно вводить регулирующие международные рамки в области высшего образования. Без этих рамок глобализация высшего образования будет неограниченной и неуправляемой, она вызовет сопротивление и протест.

- Одним из наиболее очевидных проявлений глобализации является *возникновение рынка высшего образования без границ.*

Значительное увеличение спроса на высшее образование, существующие проблемы бюджета и ресурсов, с которыми сталкиваются многочисленные страны, желающие удовлетворить этот спрос, интернету, – все это определяет пространство, в котором новые учреждения, главным образом частные, могут расширить предложение образовательных услуг. Университеты Северной Америки, Европы и Австралии проявляют инициативы, позволяющие их образовательным учреждениям утвердиться на таком международном рынке высшего образования путем активного привлечения иностранных студентов, оплачивающих свое право на обучение. Это достигается путем образования дополнительных студенческих городков или заключения двухсторонних соглашений с местными учебными заведениями, или благодаря использованию дистантной формы получения образования и электронному обучению.

Международный спрос на высшее образование побудил новых учредителей со стороны, которые не относились ранее к сектору высшего образова-

ния, принять участие в этом процессе. «Образовательный бизнес без границ» включает в себя различные формы и видоизменения, среди которых: новые частные коммерческие университеты; «корпоративные университеты»; посреднические предприятия, предлагающие образовательные программы; профессиональные ассоциации, непосредственно действующие в сфере высшего и дополнительного образования; предприятия с большими потребностями в подготовке кадров, создающие собственные структуры подготовки.

Многие из этих новых учредителей широко используют интернет как канал поставки знаний; в ряде случаев они превращаются в подлинные «кибер-университеты» с очень ограниченным присутствием физических лиц. Удаляясь от старой академической культуры традиционных университетов и иногда откровенно подвергая ее сомнению, стирая разграничения между академическим обучением и подготовкой с упором на научные исследования, профессиональную подготовку, они отвергают многовековую сущность университетов. По некоторым направлениям, таким, например, как бизнес-управление, их значительный рост новых учебных заведений представляет собой прямую угрозу на рынке образовательных услуг для существующих традиционных университетов, хотя во многих других областях высшего образования с массовым присуждением традиционных званий и степеней способность этих новых учреждений конкурировать с государственными вузами остается скорее ограниченной. В определенной степени развитие этих учреждений даже обогащает сектор высшего образования, стимулирует инновации также и в старых учреждениях и эффективно подвергает сомнению и модернизации академическую традицию.

- ***Необходимость новой образовательной политики.***

Указанные выше пути развития мировой системы высшего образования и тот факт, что они не подлежат регулированию с помощью традиционных структур на национальном уровне, препятствует образовательному сообществу выработать свою собственную позицию. Между тем, воздействие глобализации на высшее образование создает ряд серьезных проблем, тре-

бующих изменений в проведении образовательной политики путем введения новых международных регулирующих рамок. Это связано, прежде всего, с расширением негосударственного сектора высшего образования и с быстрым распространением транснационального образования.

Имеются существенные различия в том, как в разных странах относятся к частным университетам, новым образовательным структурам, извлекающим доход, и к высшему транснациональному образованию. В некоторых странах, например в Греции и Израиле, почти полностью отказались включать эти негосударственные структуры в систему высшего образования или признавать их дипломы и звания. Другие страны, в особенности, принадлежащие к развивающемуся миру (например, Малайзия, Шри-Ланка и др.), признают неспособность своих национальных образовательных структур удовлетворять существующие потребности и благожелательно принимают участие иностранных образовательных институтов.

В большинстве стран традиционное общественное мнение все еще считает, что ответственность за высшее образование несет государство, что образовательные учреждения должны признаваться и финансироваться государством, что именно национальное государство подтверждает государственную значимость их квалификаций. Понятие «государственный» ассимилируется здесь с понятием «национальный», следовательно, учреждения, рассматриваемые как государственные в их собственной стране, становятся частными, когда они начинают участвовать в транснациональной образовательной деятельности в других странах. Различие в понятиях «государственный – частный», которое долго считалось принципиальным в политике высшего образования, становится очень размытым в эру глобализации.

В принципе нет оснований противиться более позитивному и более открытому отношению к частному и транснациональному высшему образованию, даже выступая в защиту подхода к высшему образованию, основанного на принципах «общественного достояния». При современном подходе к образовательной политике следует принять идею, согласно которой частные и

ненациональные учреждения также могут выполнять государственные функции. Хотя общепризнанные учреждения высшего образования обладают традициями, академической культурой и системой специфических ценностей, которые следует защищать, они должны быть достаточно сильными, чтобы занимать позицию более конкурентно способную в отношении новых образовательных учреждений. Монополия, созданная в рамках национальной образовательной политики, которая несомненно проявляет определенные «протекционистские» свойства, не может создать благоприятной среды для противостояния вызовам современного общества.

Необходимо проводить истинно интернациональную и выдержанную политику по отношению к коммерческим и транснациональным образовательным структурам, примиряя интересы национальных правительств, представляющих традиционный государственный сектор высшего образования, и частных инвесторов: определяющим является учет потребностей студентов и общих государственных интересов. Такая политика должна применяться как в отношении традиционного транснационального образования, так и виртуального образования посредством интернета.

Эта образовательная политика, опирающаяся на международный механизм регулирования, должна включать в себя, как минимум:

- международный глоссарий общепринятых понятий, определений и терминов;
- несколько основных правил и требований, выполнение которых гарантирует образовательным структурам получение образовательной лицензии;
- международную стандартизированную процедуру регистрации, включая решение проблемы, по контролю и его обеспечению;
- правила относительно корректного использования таких основных понятий, как «университет», «докторантура», «профессор», «степень магистра», «аккредитованный» и т.д.;

- устранение существующих препятствий мобильности студентов и преподавателей, не охватываемых международными финансовыми соглашениями;
- некоторые основные элементы из профессионального кодекса целесообразной практики, например, на основе разработок ЮНЕСКО и Совета Европы и др.;
- соблюдение прав интеллектуальной собственности в части изданий, связанных с деятельностью частного сектора в высшем образовании.

В дополнение к международному регулируемому механизму, основные параметры деятельности которого изложены выше, должны быть созданы национальные регулирующие механизмы, объединяющие усилия государственного и частного секторов высшего образования с целью выхода на режим саморегуляции и устранения порочной практики со стороны недобросовестных структур и сомнительных «фабрик дипломов».

1.3. СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РАЗВИТИЯ ДОШКОЛЬНОГО И ОБЩЕГО (СРЕДНЕГО) ОБРАЗОВАНИЯ

Цель занятия:

Общая характеристика дошкольного образования.

Рассмотрение основных параметров общего среднего образования: сроки обучения, структура общего образования, организация учебного процесса, образовательные стандарты, профильный характер обучения, системы выпускных испытаний.

Рассмотрение основных направлений модернизации общеобразовательной школы в отдельных странах.

1.3.1. Дошкольное образование и подготовка к школе

Системы дошкольного образования в разных странах существенно различаются. Наиболее распространенной организационной формой являются обычные детские сады и детские сады с дошкольной подготовкой или классы с дошкольной подготовкой. Главная задача учреждений дошкольного образования – воспитание и подготовка детей к обучению в школе посредством сочетания следующих видов деятельности:

- физическая активность;
- общение, письменное и устное самовыражение;
- художественная и эстетическая активность;
- развитие исследовательских и технических способностей.

Дошкольное образование, как правило, находится в ведении местных властей и проводится по утвержденным стандартам. Квалификационные требования к персоналу дошкольных учреждений совпадают или близки к требованиям для персонала начальных школ. Прием в детские сады обычно осуществляется с 3 лет. В ряде стран функционируют учреждения ясельного

типа, туда принимают с 2-летнего возраста (**Бельгия, Франция**). Обучение продолжается 3-4 года, до наступления возраста приема в школу, т.е. до 6–7 лет. В некоторых странах, где официально установлен очень ранний допустимый возраст *поступления в школу* (**Нидерланды** – с 4-х лет, **Великобритания** – с 5 лет), дошкольная подготовка фактически интегрирована в программы 1–2 классов начальных школ, вследствие чего срок обучения в начальной школе этих стран увеличен до 6 лет, а общая продолжительность полного среднего образования составляет 13 лет.

Непосредственно подготовке к школе в дошкольных образовательных учреждениях отводятся 1-2 последних года обучения, когда дети начинают приобщаться к основной организационной форме школьных занятий – коллективному уроку с постепенным увеличением его продолжительности от 15 до 30 минут (1–2 урока в день). Охват дошкольным образованием детей в возрасте 4–5 лет колеблется от 10–20% (в странах с переходной экономикой) до 90–100% (**Австрия, Бельгия, Германия, Нидерланды, Франция, другие развитые страны**). Для возрастной группы от 2 до 4 лет показатель охвата снижается в несколько раз.

Дошкольное образование, если оно осуществляется в публичных образовательных учреждениях, является полностью или частично бесплатным. В частных детских садах образование платное, однако в тех случаях, когда учредителем детских садов выступает церковь (**Испания, Италия, Бельгия, Бразилия** и другие страны), обучение в них также может быть бесплатным.

Несмотря на то, что программы дошкольного образования разрабатываются и утверждаются, как правило, Министерствами образования или под их контролем, сам этап дошкольного образования, как считают специалисты, остается недооцененным с точки зрения общей задачи системы образования по формированию будущих активных членов общества и квалифицированных работников. Специалисты считают, что в процессе воспитания нередко игнорируется очень важный период – развитие ребенка до 3–4 лет, т.к. родители часто не знают как воспитывать детей в первые годы жизни. Между тем

именно в этом возрасте дети намного более развиваются, чем это предполагалось раньше, и способны усваивать некоторые основополагающие знания, изучение которых по традиции переносится на более зрелый возраст.

Например, правительство Великобритании считает очень важным и полезным для развития общества и личности раннее начало обучения, предоставление дошкольникам высококачественных образовательных услуг, так как это, по мнению специалистов, обеспечит полноценное развитие личности, поможет избежать социальной невостребованности и неудач в будущем. Одной из долгосрочных задач правительства в сфере образования является обеспечение охвата всех детей программами дошкольного обучения. Еще в 1997 году были введены некоторые финансовые льготы, расширившие доступ детей к дошкольному образованию.

С августа 1998 г. цели и задачи дошкольного образования в Швеции регулируются учебными планами, которые заменили педагогические программы. Государство устанавливает общие цели и принципы дошкольного обучения в учебных планах, которые согласуются с учебными планами обязательной школы. Это означает, что учебные планы дошкольного обучения, обязательной и полной средней школы будут отражать общие взгляды относительно знания, развития и учения.

1.3.2. Общее среднее образование

Наиболее общая тенденция изменений, осуществляемых в общеобразовательной школе последние 15-20 лет, заключается в том, что происходит постепенное «выравнивание» организации школьного обучения в отношении его некоторых основных параметров. К этим параметрам относятся: общая продолжительность школьного обучения – повсеместная тенденция выявляет здесь явный приоритет 12-летнего срока; направленность заключительного цикла среднего общего образования – повсеместно введено профильное обу-

чение; итоговая аттестация – преимущественно по результатам внешкольного единого экзамена.

Рассмотрим более подробно обобщенные характеристики основных параметров школьного обучения. Суммарная продолжительность общего среднего образования составляет от 11 до 13 лет в разных странах, при этом более чем в 80% стран она составляет 12 лет, включая **США, Францию, Канаду, Испанию, Швецию, Австралию, Китай, Индию, Японию, страны Восточной Европы и страны Балтии**. 13-летний срок обучения – в **Великобритании, Германии, Италии, Нидерландах**. Что касается стран СНГ, то на 12-летнее полное среднее образование уже перешли **Беларусь, Казахстан, Молдова, Узбекистан, Украина**. 11-летняя продолжительность школьного обучения сохраняется пока еще в нескольких странах СНГ, включая **Россию**, в отдельных странах **Латинской Америки**, а также в **Иране и Турции**. Практически во всех странах **Африки и Азии** полное среднее образование составляет 12-13 лет, ибо в этих странах (англоязычных или франкоязычных) реализуются английские или французские модели систем образования – стран метрополий. Наиболее распространенная структура школьного образования включает в себя начальное образование длительностью от 4 до 6 лет и две последовательные ступени среднего образования предположительно 3-5 и 2-4 года соответственно. Таким образом, школьное обучение осуществляется по одной из следующих формул:

$$6 + 3 + 3 = 12 \text{ (наиболее распространенная схема)}$$

$$5 + 4 + 3 = 12$$

$$6 + 5 + 2 = 13.$$

В ряде стран (**Дания, Швеция, Финляндия, некоторые штаты США**) начальное образование не выделяется как самостоятельная ступень, и первый уровень школьного образования продолжительностью 8–9 лет определяется как базовое (основное среднее образование).

В **развитых странах** обучение на основных ступенях общего среднего образования обычно проводится раздельно. Это разделение касается не толь-

ко управления и финансирования, но и размещения соответствующих образовательных учреждений, каждое из которых имеет собственное здание и свое наименование: начальная (элементарная) школа – для начального образования; младшая средняя школа (колледж во Франции) – для первого этапа и старшая средняя школа (лицей, гимназия и др.) – для второго (заключительного) этапа среднего образования.

Таблица 1

Сроки обучения на разных ступенях общего среднего образования

	<i>Базовое (основное) образование</i>			<i>Среднее (полное) общее образование</i>	
	<i>Начальное образование</i>	<i>1-ый этап общего среднего</i>	<i>Базовое образование</i>	<i>2-ой этап общего среднего</i>	<i>Полное Среднее</i>
США	6	3	9	3	12
Великобритания	6	5	11	2	13
Германия	4	6	10	3	13
Франция	5	4	9	3	12
Италия	5	3	8	5	13
Канада (англоязыч. регионы)	6	3	9	3	12
(франкоязыч. регионы)	6	5	11	2	13
Япония	6	3	9	3	12
Испания	6	4	10	2	12
Дания			9	3	12
Норвегия	7	3	10	3	13
Финляндия			9	3	12
Швеция			9	3	12
Индия	5	5	10	2	12
Китай	6	3	9	3	12
Республика Корея	6	3	9	3	12
Аргентина	7	3	10	2	12
Бразилия	5	4	9	3	12
Азербайджан	4	5	9	2	11
Беларусь	4	5	9	3	12
Казахстан	4	5	9	3	12
Молдова	4	5	9	3	12
Узбекистан	4	5	9	3	12
Украина	4	5	9	3	12
Латвия			9	3	12
Литва	4	5	9	3	12
Эстония			9	3	12

Продолжительность учебного года и учебной недели. Продолжительность учебного года в средней школе зарубежных стран, как правило, составляет около 40 рабочих недель, при этом для начальных школ она на 2–3 недели короче. Так, например, для средней школы Франции законом уста-

новлено, что «учебный год включает, по меньшей мере, 36 недель, распределенных на пять рабочих периодов сравнимой длительности, поделенных четырьмя неделями каникул». В Нидерландах и Китае продолжительность учебного года установлена в 40 недель, в Японии – 39. В большинстве стран занятия начинаются в сентябре (1-го или 15-го) и заканчиваются к 1-му или 15-му июля, оставляя 2 месяца на большие летние каникулы. В ряде стран (Германия, Испания, Польша) начало учебного года сдвигается на 1 октября. В Японии учебный год начинается с апреля, в Республике Корея, Бразилии – с марта.

Учебная неделя в зарубежных школах (обычно пятидневка) предусматривает от 24 до 40 часов аудиторных занятий, которые распределяются по-разному, в зависимости от ступеней и классов.

Организация образовательного процесса. Образовательный процесс в течение учебного года во всех странах организован по периодам, по окончании которых проводится рубежная аттестация, а в конце учебного года, как правило, – итоговая аттестация. Периоды разделены между собой каникулами, которые разделяются на промежуточные (в течение учебного года) продолжительностью 1-2 недели и большие летние каникулы (от 2 до 3 месяцев). Промежуточные каникулы обычно приурочены к традиционным религиозным или конфессиональным праздникам, иногда – к национальным, к наступлению Нового года. Так, в большинстве стран, где христианство является преобладающей религией, выделяются рождественские и пасхальные каникулы, в странах Востока каникулы совпадают с Новогодними праздниками по восточному календарю.

В европейских странах учебный год обычно делится на кварталы (четверти). В старших классах **США, Канады, Японии и ряда европейских стран** в качестве учебных периодов используются семестры, при сохранении традиционных недельных каникул внутри семестров.

Образовательные стандарты. Содержание общего образования в настоящее время стандартизировано практически во всех странах. Различия ка-

саются в основном формы и степени стандартизации, которая является более жесткой и всеобъемлющей для начального образования и постепенно ослабевает по мере продвижения к завершающему этапу среднего образования. Так, в начальной школе любой страны все дети занимаются практически по одним и тем же примерным учебным программам, которые допускают разнообразие только на занятиях культурно-игрового и оздоровительного характера. В наиболее явной форме стандарты используются в базовом (основном) образовании. Они включают в себя перечни обязательных для изучения дисциплин с перечислением их тематических разделов, распределенный по периодам баланс учебного времени, отводимого на их изучение, а также наборы стандартных аттестационных требований (вопросов, заданий) и перечни квалификационных достижений. При этом в одних странах (**Великобритания, США**) стандарты официально определяют обязательный минимум общего среднего образования, что позволяет до 30% общего учебного времени отводить на изучение дисциплин по выбору. В других странах (**Франция, Германия, Япония, страны Восточной Европы**) стандартами регламентируется до 85–90% учебного времени, а основная его часть, так называемые «дисциплины по выбору» – ограничена установленными рамками (обычно это дополнительные иностранные языки или другие учебные дисциплины).

Во многих развитых странах созданы или создаются специальные вневедомственные органы, уполномоченные разрабатывать образовательные стандарты. Так, в **США** в 1994 году созданы Национальный Совет по стандартам и совершенствованию образования и Совет по национальным стандартам и компетентности. На первый из них возложена задача разработки и введения в практику американских школ стандартов мирового класса по 5 основным учебным дисциплинам. Второй Совет несет ответственность за разработку средств и методов оценки и сертификации академических достижений.

При этом надо иметь в виду, как уже было показано ранее, что окончательно стандарты содержания в школе утверждают либо центральные мини-

стерства образования страны (**Франция, Нидерланды, Дания, Швеция, Финляндия, Китай, страны Восточной Европы**), либо органы управления образованием соответствующих субъектов федерации (**США, Канада, Австралия, Германия, Бельгия**).

Профильный характер обучения в школе. В отличие от российских средних общеобразовательных школ, в которых обучение на всех образовательных уровнях осуществляется в основном по единым учебным планам и программам, во всех развитых странах и в большинстве стран с переходной экономикой заключительный этап обучения в школе продолжительностью от 2 до 4 лет (чаще всего – 3 года), на котором происходит завершение среднего образования, является профильным. Это обстоятельство учитывается при итоговой аттестации, в которой предпочтение отдается профильным дисциплинам, что определенным образом отражается в документе, выдаваемом по окончании школы.

При приеме в вузы выпускники школ, имеющие соответствующую специализацию, обычно имеют приоритет перед другими абитуриентами. Если же специализация абитуриентов не соответствует профилю факультета или вуза, то им может быть предложено сдавать дополнительные вступительные экзамены или вообще отказано в приеме.

Классическим примером подобной системы является средняя школа **Франции**. На заключительном трехлетнем этапе обучения в лицеях учащиеся занимаются в так называемых секциях специализации, по окончании которых они получают дипломы, названия которых соответствуют обозначениям специализаций. Общее число секций специализации во французских общеобразовательных лицеях и, следовательно, серий выдаваемых по их окончании дипломов равняется в настоящее время 7, из которых 3 серии относятся к академическому профилю и 4 – к технологическому. По аналогичному принципу осуществляется завершающий этап полного среднего образования в ряде стран Европы (**Бельгия, Германия, Испания, Португалия, Швеция**), частично в **США** и во многих странах **Азии, Африки и Латинской Америки**.

В зарубежных странах выявляются три основных типа профильного обучения на заключительном этапе среднего образования. В первом случае профильный характер реализуется по конкретным учебным дисциплинам или группам дисциплин, как это имеет место, например, в **Великобритании**, частично в **США** и **Канаде**, во многих странах **Азии**. Второй, наиболее распространенный тип профильного обучения предполагает распределение учащихся по направлениям, чаще всего таким, как «естественнонаучное», «гуманитарное», «социальные науки», «экономические науки», «технологическое» и т.д. (**Франция**, **Бельгия** и др.). И, наконец, третий вариант соответствует распределению по профилям, ориентированным на будущие профессии (частично **Германия**, **Швеция**). На практике часто используются смешанные схемы профильного обучения, когда в рамках двух-трех основных направлений происходит последовательное распределение по более узким профилям, ориентированным на конкретные дисциплины (академический профиль) или специальности (профессиональный профиль).

Мультикультурное образование. Приобщение к основам национальной и мировой культуры является одной из важных целей школьного образования во всех странах. Это достигается включением соответствующих разделов в курсы истории, литературы, философии, а также благодаря художественному воспитанию и изучению художественных дисциплин, присутствующих в обязательном порядке на уровне начальной школы и первой ступени среднего образования в школах всех государств.

В настоящее время задача общекультурного воспитания и образования все более трансформируется в задачу *мультикультурного (кросскультурного)* образования, что обусловлено усилившимся межкультурным взаимодействием. В результате резкого усиления процессов глобализации, интернационализации всех сфер общественной жизни и экономики, задача мультикультурного образования решается, прежде всего, за счет внесения соответствующих изменений в содержание школьных программ. Это делается, в первую очередь, на уровне учебных планов, в которых все большее место отво-

дится иностранным языкам. Так, в странах-членах **Европейского Союза и кандидатах в ЕС** декларируется в качестве реального норматива обязательное изучение в средней школе двух иностранных языков и поощряется факультативное изучение третьего иностранного языка. Дополнительно на заключительном этапе среднего образования, особенно в группах гуманитарного профиля, вводятся такие новые дисциплины, как «мировая религия», «мировые цивилизации», «взаимодействие культур» и др., программы которых разработаны на основе принципов универсализма, культурного многообразия и толерантности. Названные и схожие по назначению учебные дисциплины особенно широко присутствуют в перечнях дисциплин, рекомендуемых для изучения в школах **США, Японии, Республики Корея**.

В странах **Европейского Союза**, участвующих в интеграционных мероприятиях Болонского процесса, учебные планы и программы пересматриваются на предмет придания им «европейского измерения» – сохранения европейского культурного наследия, что соответствует задачам мультикультурного образования и утверждения «европейской идентичности».

Средняя нагрузка и домашние задания. В настоящее время при реформировании школьного образования в развитых странах реализуется тенденция к снижению объема аудиторных занятий. В начальных классах имеет место снижение общей учебной нагрузки и увеличение объема занятий игрового и оздоровительного характера. На старших ступенях также происходит снижение аудиторной нагрузки при увеличении объема самостоятельных занятий и перераспределение учебных часов в пользу предметов по выбору. Ниже приведены выборочные данные для некоторых стран о распределении учебной нагрузки.

Домашние задания в средней школе зарубежных стран реализуются по относительно схожим схемам. В начальной школе, особенно в младших классах, домашние задания обычно не практикуются, а в ряде европейских стран (**Бельгия, Франция**) это запрещено. В старших классах практикуются все традиционные виды и формы домашних заданий, среди которых большое

место отводится письменным сочинениям не только по литературе, но и по всем дисциплинам гуманитарного цикла. Старшеклассники часто получают также домашние задания с целью подготовки их предстоящего участия в коллоквиумах, дискуссиях и тематических играх.

Таблица 2

Учебная нагрузка в средней школе (стандартные нормативы)

<i>Страна</i>	<i>Аудиторные занятия в неделю в акад. часах</i>	<i>Продолжительность акад. часа (в мин.)</i>
Германия	30	
Франция	28 на первой ступени 30 на второй ступени	55
Италия (тех.школы)	30-40	60
Дания (выпускные классы)	32	45
Нидерланды	40	60
Испания	37 В базовой школе	
Польша	10 кл. – 28 11 кл. – 26,5 12 кл. – 23,5	45
Чехия	30-31	45
Китай	37-38	45
Республика Корея	34	
Латвия	10-11 кл. – 34 12 кл. – 36	45
Литва	28–34 мин мах	45
Эстония	32	45

Отсев из школы. Современные подходы, используемые системами школьного образования в отношении проблемы отсева или «школьных потерь», заключаются в том, чтобы, *во-первых*, перевести эту проблему из административно-педагогической плоскости, с неизбежными мерами воздействия в виде второгодничества или исключения, в плоскость психолого-педагогическую, где предполагаются механизмы коррекции и реабилитации. В этих целях повсеместно сокращен до минимума допустимый барьер «академического несоответствия», достижение которого может быть причиной второгодничества.

Во-вторых, допускается формирование из числа слабо успевающих учеников отдельных групп с облегченным учебным планом («механизм консолидации»), успешно реализуемый в школах **Бельгии, Франции, Италии**).

В-третьих, расширяются возможности образования или трудоустройства выпускников, результаты итоговой аттестации которых недостаточны для поступления в университет.

Современная статистика второгодничества свидетельствует о большом разбросе этого показателя по странам: от 1-3% для относительно развитых и благополучных стран (**Дания – 2%, Германия – 3%, Чехия – 1%**), до 10-20% для менее развитых стран (**Бразилия – 18%**). Примерно также соотносятся показатели «чистого отсева», когда дети бросают школу по социально-экономическим причинам, устранение которых находится за пределами возможностей отдельной школы и системы образования.

Процент поступления в вузы. Сравнение доли выпускников средних школ, поступающих в вузы, не всегда обосновано, поскольку во многих странах к вузам относят образовательные учреждения, уровень которых не везде оценивается как однозначно вузовский. Так, в **США** в систему высшего образования при публикации сводных статистических данных включают 2-х годовичные колледжи, уровень которых по принятым в Европе нормам соответствует уровню среднего профессионального образования (уровню техникумов в России), что препятствует объективному сопоставлению показателей. Но даже с учетом этого, по данным на 2002 году, в вузы **США** поступили 65% выпускников средних школ, то есть 35% выпускников школы либо поступили на курсы обучения для получения рабочих профессий, либо вообще не продолжили обучение.

Из числа выпускников полного среднего образования поступают в вузы: в **Японии** – 45%, в **Финляндии** – 31% (из них 12% на послесреднем уровне). Во **Франции** из примерно 75–80% выпускников лицеев, успешно сдавших единый выпускной экзамен в вузы всех уровней, включая послесредние со сроками 2–3 года обучения, поступают около 70% выпускников

общеобразовательных профилей и около 79% выпускников технологических профилей, что в среднем соответствует 60% от числа допущенных к единому экзамену. В **России** около 80% идут в старшую школу после 9 класса, и около 70% выпускников 11 класса поступают в вузы.

Системы выпускных испытаний. Наиболее распространенным механизмом итоговой аттестации выпускников средних школ и последующего перехода их части от среднего образования к высшему, является система итоговой аттестации, результаты которой дают также право поступления в высшие учебные заведения без дополнительного прохождения вступительных испытаний. Для разных стран характерны различные схемы функционирования названного механизма, особенно применительно к таким аспектам, как централизация и распределение полномочий при проведении экзамена и оценка его результатов.

Итоговая аттестация по программе среднего образования в большинстве стран проводится с использованием двух видов контроля и оценки знаний: внешнего и внутреннего, при этом внешний контроль осуществляется органами управления образованием или специальными уполномоченными структурами, внутренний – администрацией образовательного учреждения. Внешняя часть аттестации, как правило, имеет форму стандартизированных письменных тестов или заданий, которые могут проводиться не только в конце обучения, но и на протяжении всего заключительного периода. Для внутренней части аттестации используются традиционные или дополнительные формы контроля с предоставлением учащимся возможности выбора предмета аттестации.

По результатам аттестации выпускнику в документе об образовании выставляется итоговая общая оценка, при определении которой обычно учитываются не только результаты экзаменов, но и результаты итоговой аттестации на заключительном этапе обучения. В разных странах применяются разные схемы (формулы) как для определения итоговой оценки аттестации по отдельным дисциплинам, так и для определения итоговой средней оценки.

1.3.3. Основные направления модернизации общеобразовательной школы на примере отдельных европейских стран

Долгосрочная программа развития среднего общего и профессионального образования была сформулирована правительством **Великобритании** в 1991 году в документе под названием «Национальные цели образования и профессиональной подготовки» (National Targets for Education and Training). Для контроля за выполнением заявленных целей была создана Национальная комиссия, а непосредственная разработка и реализация конкретных программ были возложены на региональные органы управления образованием.

В качестве первоочередной была поставлена задача существенного улучшения работы общеобразовательной школы. Предусматривалось, в частности, чтобы все выпускники основного общего образования обладали высоким уровнем знаний и умений по базовым дисциплинам и имели возможность для продолжения образования и получения работы; чтобы не менее 85% молодых людей к достижению 19-летнего возраста могли получить свидетельство о полном общем среднем образовании с положительными оценками.

Основная реформа содержания общего образования связана с введением в 1988 г. национальных стандартов (National Curriculum) по основным предметам для государственных школ, которые в дальнейшем периодически пересматриваются. Последняя версия стандартов была введена в 2000 году, которая заменила версию 1995 года.

Набор обязательных предметов и их содержание менялись в течение 90-х годов в основном в сторону сокращения как числа предметов, так и учебного материала. В сентябре 1999 году были приняты рекомендации министерства, согласно которым обязательными предметами являются: английский язык, математика, естествознание, технология и физкультура.

Для учащихся с первого по девятый классы добавляется изучение истории, географии, искусства и музыки, а для учащихся неполной средней

школы – иностранный язык. С 2000 года в неполной средней школе введено также изучение граждановедения.

Стандарты Великобритании являются обязательными, правда, только для государственных школ. При этом они пока не являются устоявшимися, изменяются как по набору предметов, так и по учебному материалу, в основном в сторону сокращения требований, предписываемых министерством, и предоставления определенной свободы и автономии учебным учреждениям. Предполагается, что последующая модернизация стандартов среднего общего образования будет происходить в направлении придания им большей вариативности и больших возможностей для учета устремлений и склонностей учащихся.

Органам управления образованием в регионе и на местах предписано ужесточить требования к качеству получаемых в школе знаний и умений. Школы должны стать более требовательными к своей работе, повысить свои внутренние стандарты, что должно привести к повышению качества школьного образования и воспитания, и в первую очередь, по родному языку и математическим дисциплинам. Необходимо обеспечить широкое привлечение родителей и общественности к процессу обучения молодежи.

В течение последних десяти лет значительно увеличился охват молодежи обучением и подготовкой и повысилась успеваемость. В 1995 г. 75% молодежи в возрасте 16–18 лет обучалось в образовательных учреждениях различного типа (в 1985 г. – 56%), а 31% поступили в высшие учебные заведения (в 1985 году 14%).

Значительное улучшение ситуации в системе образования было достигнуто благодаря проведению грамотной государственной политики, направленной на расширение возможного выбора для молодежи в сфере образования, увеличения разнообразия образовательных услуг, предоставления большей информации. Правительство обеспечило значительную финансовую поддержку реализации своей политики в области образования: общие госу-

дарственные затраты на обучение 14–19 летних граждан, включая всевозможные пособия, составили в 1995–1996 г. около 6 млрд фунтов стерлингов.

Однако многие проблемы еще не решены. Национальные цели в сфере образования и подготовки (National Targets for education and Training) четко определили задачи, которые необходимо решить в сфере образовании, чтобы укрепить и усилить конкурентоспособность Великобритании на мировых рынках. В настоящее время большинство 16-летних граждан стремятся продолжать свое образование, и перед государством стоит задача помочь им сделать выбор, который бы отвечал не только их желаниям, но и потребностям рынка труда. Необходимо, чтобы знания и профессиональные навыки, полученные молодыми людьми в процессе обучения, были востребованы на рынке труда.

Правительство уверено, что современное образование и профессиональная подготовка, получаемая 14–19-летними людьми в учебных заведениях страны, позволит им добиться успехов как в личной, так и в профессиональной жизни. Начиная с сентября 1998 года, все средние школы могут предоставить учащимся возможность получить образование, соответствующее общей национальной профессиональной квалификации первого уровня (Part One GNVQ).

Правительство планирует и впредь поддерживать развитие и внедрение новых инновационных методов в области профессиональной подготовки 14–16 летней молодежи, которая может осуществляться в колледжах, школах и непосредственно на рабочих местах. При этом важное значение придается проблеме непосредственного привлечения к осуществляемым преобразованиям в школе учеников, родителей и общества в целом. Социальные и технологические изменения последних лет усиливают потребность в повышении гибкости и адаптивности всех аспектов школьного обучения. Реформирование системы образования должно привести к полному охвату учащихся программами обязательного образования. Наиболее важными действиями на этом пути являются: предоставление учащимся базовых знаний и навыков в

области коммуникации, математики и информационных технологий, которые могут быть использованы ими не только в школе, но и в повседневной жизни (на работе, дома, в обществе); совершенствование преемственности и взаимосвязи учебных программ начальной и средней школы; совершенствование информационного обслуживания выпускников средних школ о возможных путях, формах, условиях дальнейшего обучения.

Во **Франции** организация школьного образования полностью централизована, и основные цели и направления очередного этапа реформ образования прописываются в периодически принимаемых законах «Об ориентации образования», последний из которых был принят в 1989 году.

Провозглашая в качестве основной цели обеспечение права на образование, закон predetermined создание циклов разной длительности для начального и среднего образования и обязательность для каждого образовательного учреждения разработки и принятия плана (проекта) его деятельности. Эти положения легли в основу новой школьной политики, сформулированной правительством в 1994 году, главные направления которой заключаются в следующем:

- выявить и уточнить непосредственные задачи школы, подвергающейся многочисленным и противоречивым воздействиям со стороны быстро меняющегося общества;
- усилить приверженность французов, детей и взрослых, своей школе;
- считать одной из центральных задач обучения овладение фундаментальными навыками языкового общения и методами трудовой деятельности;
- учитывать неоднородность состава учащихся, адаптировать соответствующим образом педагогические действия и предоставлять школьникам разнообразные способы достижения успеха;
- лучше использовать человеческие ресурсы национального образования, развивая инициативу всех действующих лиц системы образования: руководителей, преподавателей, родителей, учащихся.

В 1995 году началась предусмотренная законом от 1989 года реорганизация обучения в начальной школе, вводящая новое расписание занятий, в котором было проведено снижение общей нагрузки, особенно в первых двух классах, за счет более конкретного подхода к изучаемым дисциплинам и концентрации внимания на фундаментальных понятиях. В то же время усиливается акцент на овладение базовыми навыками самовыражения и общения (в первую очередь, французский язык), на гражданское воспитание и на приобщение к самостоятельному труду. Начиная с 1996 года, начался эксперимент по введению иностранного языка как обязательного предмета в начальной школе, а в 2001 году обязательное изучение иностранного языка проводилось уже в 4-ом и 5-ом классах начальной школы.

Согласно декрету от 29 мая 1996 года были заново определены цели и содержание обучения на первом этапе среднего образования (в колледжах) в соответствии с вводимым делением этого этапа на 3 цикла. Первый год обучения, т.е. 6-ой школьный класс, представляет собой *цикл адаптации* с обязательным перечнем подлежащих изучению дисциплин при еженедельной учебной нагрузке 23–24 часа. Для учащихся, испытывающих трудности после начальной школы, допускается формирование отдельных групп, занимающихся по особому учебному плану («механизм консолидации»). Помимо обязательных классных уроков, учащимся предоставляется возможность в течение не менее 2 часов в неделю заниматься практическими занятиями по выбору.

Два последующих класса обучения в колледже (7-ой и 8-ой годы обучения) образуют *центральный цикл*. На обязательные занятия, осуществляемые по программам, общим для всех учащихся, отводится 22,5 часа в неделю. Наряду с этим школьникам предоставлена возможность дополнительных факультативных занятий с целью изучения латыни или второго иностранного языка, а также других видов учебной или учебно-прикладной деятельности. На эти цели колледжам выделено 3 дополнительных учебных часа в неделю.

И, наконец, последний класс в колледже (9-ый год обучения) является *циклом ориентации*. В этот год, завершающий базовое среднее образование, происходит предварительная ориентация учащихся относительно дальнейшего выбора профессии и жизненного пути, поскольку обучение уже происходит раздельно по двум основным направлениям: общему и технологическому.

В связи с тем, что в некоторых урбанизированных районах страны весьма остро стоят проблемы обучения и воспитания учащихся, особенно подростков 14–16 лет, что обусловлено преимущественно социальными факторами, этим районам придается статус «зон приоритетного образования». Находящиеся в этих зонах учебные заведения, в первую очередь, колледжи, получают право на дополнительное комплектование учебного персонала и финансирование. Ежегодно уточняется и доводится до общего сведения «карта зон приоритетов образования», площадь которой возрастает, в среднем, на 3% в год, так что в 2000 году 21% учащихся колледжей были охвачены «зоной».

Как отмечалось выше, одним из приоритетов современной образовательной политики Франции является изучение иностранных языков. Обязательное изучение иностранного языка на всех стадиях школьного образования дополняется факультативным изучением второго иностранного языка в колледже и возможностью изучения третьего иностранного языка в лицее. В 2001/2002 учебном году 95% учащихся средних школ изучали английский язык, 35% – немецкий, 19% – испанский и 12% – другие языки. Из приведенных цифр следует, что около половины учащихся средних школ Франции изучают, как минимум, два иностранных языка.

Заключительный этап (цикл) среднего образования, осуществляемый в лицеях, может происходить по одному из трех следующих направлений: общему, технологическому и профессиональному. При этом ориентация, начавшаяся еще в колледже, происходит по мере продолжения учебы с прогрессирующим увеличением удельного веса профильных дисциплин.

Для учащихся, выбравших общеобразовательное или технологическое направление, первый год обучения организован по единой схеме. Она предусматривает в рамках 29,5–32,5 часов еженедельных занятий изучение общего для всех учащихся блока обязательных дисциплин и двух профильных дисциплин по выбору, в соответствии с ориентацией. В указанную нагрузку добавляются также факультативные занятия в мастерских.

Последующие два года обучения в лицее происходят в рамках групп с более углубленной ориентацией. При этом общеобразовательное направление подразделяется на три ветви (серии): экономико-социальную, литературную и естественно-научную. Технологическое направление, в свою очередь, включает в себя четыре серии: медико-социальные науки; естественные науки и промышленные технологии; естественные науки и лабораторные технологии; естественные науки и сервисные технологии.

Выпускники рассмотренных выше направлений получают при условии сдачи выпускных экзаменов диплом бакалавра общего среднего образования или бакалавра технологии, дающий доступ к высшему образованию.

В **Швеции** базовое 9-летнее образование проводится по единому образовательному стандарту. Заключительный 3-летний цикл реализуется по различным профильным программам, утвержденным в масштабах страны. В настоящее время имеется 18 таких общенациональных программ, из которых 3 программы – «социальных наук», «естественных наук» и «искусств» – относятся к общеобразовательным, так как выпускники этих программ (около 50% от общего выпуска средних школ) формируют будущие контингенты студентов университетов. Остальные 15 программ носят однозначно профессиональный характер о чем свидетельствуют их названия: «отели и рестораны», «бизнес и администрация», «электромеханика», «автомеханика», «уход за детьми» и т.д. Фактически это программы начального профессионального образования.

Все национальные программы среднего образования включают в себя единый блок базовых общеобразовательных дисциплин, на которые отводится примерно 35% учебной нагрузки и изучение которых обязательно для продол-

жения образования в вузе. Эти базовые дисциплины дополняются группой дисциплин специализации и несколькими дисциплинам по выбору учащихся.

Формально выпускники всех профилированных программ получают уровень образования, достаточный для поступления в вуз. Однако реальное содержание их подготовки существенно различается, поскольку различаются профильные дисциплины. Обязательное проведение 15-недельной учебной практики, включенной в профильные дисциплины для профессиональных программ, также сказывается на усилении дифференциации обучения. Эти различия учитываются при допуске к высшему образованию, в результате чего выпускникам профессиональных программ при поступлении в университеты приходится проходить дополнительные вступительные испытания. Общепринятым для этих выпускников является поступление на программы высшего неуниверситетского образования с коротким (2-3 года) сроком подготовки.

1.4. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В ВЫСШЕМ ОБРАЗОВАНИИ

Цель занятия:

Рассмотрение эволюции типов и видов высшего образования и соответствующих им образовательных учреждений и уровней высшего образования.

Выяснение понятия образовательных стандартов в высшей школе зарубежных стран и ознакомление с новыми подходами к их формированию, системами приема в вузы и системами итоговой аттестации выпускников.

Рассмотрение особенностей организации педагогического образования.

Анализ основных направлений модернизации высшего образования в отдельных странах.

1.4.1. Общая характеристика современного состояния высшего образования в зарубежных странах

Типы, виды высшего образования. В большинстве стран мира принята расширительная концепция высшего образования, согласно которой к высшему образованию относятся все виды обучения и профессиональной подготовки со сроками обучения от двух лет и более при условии, что их составной частью является изучение общенаучных (фундаментальных) дисциплин.

Основное типологическое деление высшего образования и соответственно вузов проводится по признаку принадлежности к *университетскому* или *неуниверситетскому* секторам высшей школы, из которых первый предусматривает широкий профиль подготовки и обязательное наличие в ней весомой фундаментальной составляющей, в то время как второй ассоцииру-

ется с более специализированным и профессионально ориентированным обучением. Следует отметить, что современная тенденция свидетельствует о размывании указанной границы, которая все более становится условной в результате взаимодействия и взаимопроникновения обоих секторов.

К университетскому сектору относятся собственно университеты, колледжи (в англоязычных странах) и вузы других видов, которым официально придан университетский статус, чаще всего институты и некоторые виды высших школ. В неуниверситетском секторе преобладают институты, высшие школы, академии (относительно редко).

Размеры вузов варьируются в разных странах в чрезвычайно широком диапазоне. Самые крупные из них (обычно университеты) имеют до 40–50 тыс. студентов, иногда (в **США, Италии**) – от 100 до 200 тысяч, хотя оптимальной с точки зрения управления считается численность 12 или 15 тыс. Специализированные вузы имеют контингент от нескольких десятков или сотен студентов до 10–15 тыс. студентов, при этом оптимальный вариант оценивается в 4–8 тыс. (в зависимости от профиля), а для узкоспециализированных вузов, особенно художественного профиля - порядка 1 тыс.

Уровни высшего образования и их соотношение. Для высшей школы зарубежных стран характерна многоуровневая (ступенчатая, цикличная) структура организации высшего образования, что предопределяет иерархию уровней и соответствующих им дипломов. Выделяются два основных уровня:

– первая университетская степень, присваиваемая после 3–4 лет обучения. В **США, Великобритании** и многих странах, принявших англоамериканскую модель высшего образования (**Республика Корея, Япония, Китай**) – это степень *бакалавра*; во **Франции, Испании** и странах с аналогичными моделями высшего образования – это степень (или диплом) *лиценциата*;

– вторая университетская степень, присваиваемая после 1-2 лет дополнительного обучения при условии, что общая продолжительность не менее 5 лет (в **Великобритании** 4-5 лет). Обычно это степень *магистра* (*мас-*

тера) или другая национальная квалификация, признанная эквивалентной степени магистра.

Современная тенденция развития высшего образования заключается в придании квалификации бакалавра и частично магистра более профессионально ориентированного характера, что достигается как изменением содержания существующих образовательных программ, так и более радикальным способом – разделением этих квалификаций, в первую очередь, бакалавра, на два типа: с академической ориентацией и профессиональной ориентацией. Подобное разделение квалификаций и следовательно, образовательных программ планируется в ряде **европейских стран** в рамках *Болонского процесса* – в ходе мероприятий по созданию Европейского пространства высшего образования (**Германия, Франция, Швеция и др.**)

Для стран с развитой двухуровневой структурой высшего образования обучение на уровне второй ступени продолжает меньшая часть выпускников бакалавриата. Так, в США из примерно 13 млн студентов вузов (в 2003 г.) 23% обучались по 2-летним образовательным программам, 63% по программам бакалавриата, 12% по программам магистра и приравненных к ним и 2% – в докторантуре (аналог российской аспирантуры). Соответственно среди выпускников вузов на долю бакалавров приходилось 52%, на долю магистров около 20% и на долю докторантов – 2%. Подобное или сопоставимое соотношение между бакалаврами и магистрами наблюдается также во многих других странах.

Охват населения высшим образованием. Показатели охвата высшим образованием соответствующей возрастной группы населения (расчет делается обычно для возрастной группы 20–24 или 20–25 лет) приведены ниже для ряда стран с разными уровнями социально-экономического развития.

Из приведенных данных следует, что в более развитых странах показатель охвата соответственно выше. Несомненным лидером является **Республика Корея**, в национальной политике которой развитие образования является первоочередным приоритетом на протяжении последних тридцати лет.

Относительно высокие показатели для некоторых стран, в частности США, объясняются тем, что в число студентов вузов здесь включаются учащиеся 2-х годовичных послесредних образовательных учреждений.

Таблица 4

**Динамика охвата высшим и послесредним образованием
возрастной группы 19-29 лет (2002 – 2005 гг.)**

Страна	Охват в %		Страна	Охват в %	
	2002	2005		2002	2005
США	73	83	Индия	11	11
Великобритания	59	60	Китай	19	20
Германия	48	нет данных	Республика Корея	82	91
Франция	54	56	Аргентина	56	65
Италия	50	66	Бразилия	18	24
Канада	59	62	Чили	42	48
Япония	49	55	Чехия	34	48
Испания	59	67	Беларусь	62	62
Нидерланды	55	61	Казахстан	23	53
Дания	59	80	Украина	58	69
Норвегия	70	80	Молдова	29	34
Финляндия	85	92	Литва	59	73
Швеция	76	82	Латвия	64	74
Польша	56	63	Эстония	60	66

Организационно-правовые формы. Имеется большое разнообразие организационно-правовых форм учреждений высшего образования. Среди них выделяются две наиболее распространенные:

– вуз, имеющий статус государственного образовательного учреждения. Эта форма распространена в странах, в которых высшая школа в основном находится в ведении государства (Германия, Франция, Испания, Италия, страны Северной и Восточной Европы, СНГ и Балтии, Китая и др.);

– вуз, имеющий статус негосударственного (частного) образовательного учреждения. Сюда относятся университеты Великобритании и большинство крупнейших университетов США, имеющих статус корпорации, что характерно также для ряда других стран (Канада, частично Япония и др.).

Государство в последнем случае не принимает непосредственного участия в регулировании, обеспечении и контроле деятельности вузов, однако

использует для этого различные рычаги косвенного влияния и прежде всего, механизмы субсидирования, аккредитации.

Особое место среди негосударственных вузов занимают вузы, находящиеся в ведении церкви или конфессиональных сообществ (**Бельгия, Италия, Испания, Бразилия, Япония** и др.). Деятельность этих вузов, частных по своему статусу, в значительной степени обеспечивается при поддержке государства.

Общая тенденция для большинства стран, как следует из приводимых в табл. 5 данных, заключается в увеличении относительной доли студентов, обучающихся в негосударственных вузах.

Таблица 5

**Эволюция удельного веса студентов
в негосударственных высших учебных заведениях
(на уровне бакалавра, магистра и доктора) (2002 – 2005 гг.)**

Страна	% от общего числа студентов		Страна	% от общего числа студентов	
	2002	2005		2002	2005
США	31	25	Швеция	6	7
Великобритания	100	100	Австралия	0	2
Германия	0	0	Польша	28	29
Франция	11	16	Мексика	31	33
Италия	6	6	Республика Корея	77	80
Япония	73	80	Аргентина	15	22
Испания	11	13	Бразилия	63	70
Нидерланды	67	–	Венгрия	13	15
Бельгия	нет данных	нет данных	Словакия	0	2
Дания	0	1	Чехия	0	20
Норвегия	0	14	Беларусь	17	14
Финляндия	10	10			

Образовательные стандарты. В зарубежных странах системы образовательных стандартов высшего профессионального образования не сформированы в столь явной форме, как это имеет место в Российской Федерации, хотя их определенные аналоги имеются в высшей школе каждой страны. К этим аналогам относятся нормативные параметры, определяющие условия приема и аттестации, продолжительность обучения, уровни подготовки и основные квалификационные требования.

Степень «стандартизации» высшего образования в разных странах различная. Она более выражена в тех странах, где система высшего образования более централизована и в большей мере контролируется государством. Так, например, во **Франции** организация высшего образования столь же стандартизирована, как и в РФ, хотя применяемая регламентация не носит название стандартов. То же самое имеет место и в **Германии**, где стандартизация осуществляется на уровне регионов (земель). Что касается содержания образования, которое и представляет собой основной элемент стандартов, то в названных странах оно весьма стандартизировано, что достигается за счет нормативного установления перечней сертифицированных специальностей и основных параметров учебных планов и программ.

В странах, где вузы обладают значительной автономией, до недавнего времени стандартизацией были охвачены только организационные аспекты образования. На современном этапе и в этих странах (**Великобритания, Нидерланды**) предпринимаются усилия по введению стандартов подготовки, прежде всего, относительно квалификационных требований (компетенций) и частично содержания образовательных программ.

Интеграция с наукой. Высшие учебные заведения развитых стран и, в первую очередь, их университеты традиционно интегрированы с системами научных исследований и разработок, а в ряде стран (**США, Великобритания, Канада, Япония**) они являются базой фундаментальной науки.

Огромным преимуществом масштабной интеграции высшего образования и науки является концентрация в рамках одних и тех же или смежных структур кадрового персонала всех уровней и возрастов, материально-технических ресурсов и финансового обеспечения. Это создает объективные предпосылки как для развития науки, так и для подготовки специалистов на современном уровне.

Наиболее распространенной формой интеграции высшего образования и науки является проведение вузами научных исследований по собственным программам, а также по заказам внешних организаций, как государственных,

так и частных. Что касается организационных механизмов, то в этом плане имеются большие различия. В **США и Великобритании** вузовская наука сосредоточена в лабораториях, научных центрах и институтах, в которых исследования проводятся самостоятельно или при участии и под контролем внешних организаций. Исследовательские подразделения университетов привлекают магистрантов и докторантов при выполнении ими диссертационных работ.

В **Германии** университетские НИР и НИОКР проводятся в сотрудничестве с ведущими научными центрами страны, деятельность которых координируется Немецким научным обществом, Обществом Макса Планка или другими корпоративными объединениями. Во **Франции**, где главным координирующим органом науки является Национальный центр научных исследований, значительная и наиболее продвинутая часть вузовской науки осуществляется в университетских лабораториях, имеющих статус ассоциированных подразделений Национального центра, что обеспечивает им дополнительное гарантированное финансирование и инфраструктурную поддержку. Этот статус лаборатории должны подтверждать каждые пять лет, что происходит в условиях высокого конкурса, поскольку всегда имеется значительное число других лабораторий, не обладающих данным статусом.

1.4.2. Общие принципы и условия доступа к программам высшего образования и приема в вузы в зарубежных странах

Конкретное регламентирование требований и условий доступа к программам послесреднего образования разных уровней в зарубежных странах относится, как правило, к компетенции вузов. Особенно это касается послевузовского (последипломного) образования. Большое значение при этом имеют традиции, представляющие собой неписанные правила, которым неукоснительно следуют вузы, в особенности наиболее престижные из них, при осуществлении приема на первый курс и на более высокие уровни образования.

Что касается доступа к последипломным программам образования, то для этого случая законодательное регулирование минимальных требований доступа к более высокому уровню подготовки практикует весьма ограниченное число стран, характеризующихся большой централизацией управления образованием (Италия, Франция).

Непосредственные механизмы и процедуры приема в вузы на образовательные программы разных уровней существенно различаются в разных странах. Эти различия касаются не только их организации и содержания, но и нормативно-правового регулирования. С учетом этих различий приводится краткая характеристика основных схем приема в вузы, используемых в ведущих странах мира.

Концептуальные разграничения понятий доступа и приема, сформулированные, в частности, в положениях Лиссабонской конвенции, не всегда одинаково проявляются в конкретных процедурах и механизмах их реализации в отдельных странах. Имеются страны, где предоставление доступа означает возможность более или менее гарантированного приема (поступления). Это имеет место там и тогда, когда вступительные испытания сводятся к формальным процедурам, в других случаях, наоборот, между доступом и приемом находится «зона преодоления», заключающаяся в прохождении вступительных испытаний, конкурса и выполнении ряда других требований. Ниже приведены основные требования и условия доступа к программам высшего и послевузовского образования разных стран, выявленные и сформулированные по единой классификационной схеме. Основное внимание уделено доступу к программам высшего образования.

Прием осуществляется без вступительных экзаменов на основе результатов обучения в школе. Этот принцип используется при осуществлении приема в вузы **США, Великобритании** и большинства стран, системы образования которых функционируют на основе англо-американской модели, а также в **Германии** и некоторых странах Европы. Конкретная реализация данного принципа варьируется в широких пределах даже в масштабах одной

страны и включает в себя: свободный («открытый») прием всех без исключения обладателей школьных свидетельств; прием на основе конкурса свидетельств и селективный прием на основе проведения тестирования, собеседований и т.д.

Прием осуществляется на основе результатов единых вступительных экзаменов, проводимых в национальном масштабе. Этот принцип используется при осуществлении приема в вузы **Японии, Республики Корея, Турции** и ряда других стран Азии. Для поступления в вуз в этом случае требуется, во-первых, успешно сдать выпускные экзамены за среднюю школу и, во-вторых, успешно сдать единые вступительные экзамены.

Прием осуществляется на основе результатов единых выпускных экзаменов за среднюю школу, проводимых в национальном масштабе. Этот принцип используется при осуществлении приема в вузы **Франции, Бельгии** и большинства стран (около 30), унаследовавших французскую модель системы образования. Выпускные экзамены на заключительном цикле среднего образования в лицее (французский бакалавриат) проводится по схеме единого государственного экзамена. Их успешное прохождение свидетельствует о завершении среднего (полного) образования и одновременно дает право поступления на первый курс университетов без конкурса. Единственное ограничение заключается в необходимости соответствия профиля обучения на заключительном цикле лицея избранному направлению обучения в университете.

Что касается специализированных вузов Франции и Бельгии, то для поступления в них требуется дополнительное прохождение вступительных конкурсных экзаменов.

Прием осуществляется на основе результатов вступительных экзаменов, проводимых непосредственно вузами. Этот принцип используется при осуществлении приема в вузы Италии (частично), а также в некоторых странах Центральной и Восточной Европы, странах Балтии и СНГ.

Следует отметить, что реформы образования, проводимые в настоящее время в странах Центральной и Восточной Европы, странах Балтии и СНГ, модернизируют существующие в них системы приема в вузы в соответствии с направлениями, описанными выше во втором и третьем вариантах приведенных схем. Это касается, в частности, **Болгарии, Венгрии, Польши, Чехии, Литвы.**

При проведении экзаменов, на основе которых принимаются решения о приеме в высшие учебные заведения, в разных странах решаются различные задачи. В ряде стран одной из основных целей экзаменов является оценка уровня подготовки учащихся по общеобразовательным предметам. Причем в одних странах эта подготовка оценивается по основным предметам, в других от учащихся требуется продемонстрировать углубленную подготовку по ряду предметов, в третьих – наоборот, показать широту подготовки по различным областям знаний, в четвертых, – одновременно продемонстрировать и широту, и глубину подготовки. Имеются страны, в которых целью экзаменов является выявить способности абитуриента обучаться в высшем учебном заведении. Все это оказывает значительное влияние на особенности проведения экзаменов, отведенное время на экзамен, структуру экзаменационных работ, тип заданий и систему оценивания.

1.4.3. Организация педагогического образования

Во всех странах педагогическое образование является важной составляющей образовательной политики государства и отличается высокой степенью гибкости и доступности.

Педагогическое образование осуществляется в составе университетов или в рамках специальных подразделений (колледжи, институты) или в отдельных вузах педагогического профиля. В США учительские колледжи и университеты являются основной формой подготовки учителей. Новые образовательные программы педагогического образования предполагают широ-

кое общее образование и глубокие знания по предмету. Одной из актуальных проблем в педагогическом образовании **США** является подготовка учителей для многонациональных школ. Для подготовки учителей к работе с одаренными детьми в колледжах и университетах действуют специальные учебные курсы. Так, в 16 штатах законодательно разрешено работать по программе обучения одаренных только учителям со специальной подготовкой повышенного уровня.

В **Великобритании** подготовка учителей сосредоточена в педагогических колледжах и университетах. Выпускники университетов или колледжей, получившие степень бакалавра и желающие в дальнейшем работать в средней школе, должны пройти одногодичный курс обучения, дающий право на получение диплома учителя. По окончании учебы присваивается степень бакалавра образования. В **Норвегии** базовое педагогическое образование можно получить в одном из 25 педагогических колледжей страны, имеющих дневные и вечерние отделения, или высшее – в одном из шести университетов. Кроме того, действуют педагогические курсы Народных университетов. На всех ступенях образования обучение в **Норвегии** бесплатное, государство выплачивает учащимся стипендии, а при необходимости предоставляет на льготных условиях дополнительную ссуду. Каждый преподаватель, в том числе и университетский, обязан иметь педагогическое образование.

Среднее педагогическое образование. Среднее педагогическое образование, которое получают воспитатели детских садов и учителя дошкольного и начального школьного образования, осуществляется, как правило, в послесредних учебных заведениях со сроками обучения от 2 до 4 лет после окончания средней школы (педагогические институты или колледжи).

Обучение в этих учебных заведениях различается по продолжительности, структуре, вступительным требованиям и содержанию изучаемых предметов. Однако все они сочетают теоретическую и практическую подготовку, обеспечивают необходимые практические навыки. Колледжи готовят также учителей для работы в детских садах. Так, в **Норвегии** для работы в детских

садах готовят в специальных колледжах, имеющих 3-х годичный курс обучения, состоящий из теоретических занятий и педагогической практики.

В некоторых странах такая подготовка (только для персонала детских садов) проводится на базе 9–10-летнего общего (основного) среднего образования и представляет собой 3-летний курс обучения с обязательной практикой в течение 28–30 недель (**Дания**).

Современная тенденция развития педагогического образования заключается, однако, в том, чтобы учителя и преподаватели всех ступеней и уровней получали полноценное высшее образование. Так, в **США, Великобритании, Франции, Швеции** и многих других странах диплом школьного преподавателя любой ступени среднего образования может быть получен лицами, имеющими первую университетскую степень по одной из школьных дисциплин (бакалавр, лицензиат) и прошедшими дополнительную 1-2 годичную профессиональную подготовку психолого-педагогического профиля в специализированном вузе или подразделении университета. В университетах **Франции** преподавателей колледжей и лицеев готовят в два этапа: первый – получение общеуниверситетского образования; второй – обучение по окончании университета в региональных центрах подготовки преподавателей, где слушатели специализируются в преподавании двух-трех школьных дисциплин, осваивают теоретический курс по педагогическим наукам, стажироваются и практикуются в колледжах и лицеях.

Наряду с этим во **Франции** имеется сеть так называемых «высших нормальных школ» (аналог педагогических институтов), которые расположены в наиболее крупных региональных центрах и осуществляют 4–5-летние программы подготовки преподавателей. Эти высшие учебные заведения обеспечивают также в своем регионе реализацию мероприятий по повышению квалификации и переподготовке педагогического персонала, разработке методического инструментария и по информационному обеспечению. Университеты **Австрии** готовят учителей полной общеобразовательной средней школы, профессиональной полной средней школы, преподавателей педаго-

гических и социальных академий. Курс обучения состоит из двух этапов: учеба в университете и педагогическая практика после окончания курса обучения. За время обучения в университете студенты получают теоретическую подготовку по двум специальностям, а также педагогическую подготовку и проходят школьную практику, которая включает общепедагогический вводный курс и практическую работу в школе.

В Норвегии учителем гимназии может стать выпускник университета, прошедший после его окончания 5-ти месячный курс по теории и практике образования. Учителей для профессиональных технических школ готовят государственные институты по подготовке учителей профессиональных школ.

Содержание педагогического образования и педагогическая практика. На современном этапе в школьном образовании **США** большое внимание уделяется изучению математики и естественных наук. В 2000 году была создана Национальная комиссия по преподаванию математики и естественных наук в 21-м веке, рассматривающая математику и естественные науки как основополагающие формы знания. Среди целей, сформулированных в докладе этой комиссии, – повышение уровня математического и естественнонаучного образования путем создания непрерывной системы повышения качества преподавания математики и естественных наук в средней школе, существенное увеличение уровня подготовки преподавателей математики и естественнонаучных дисциплин. Создан специальный интернет-портал для учителей, с помощью которого они могут использовать обобщенную базу знаний по естественно-научному и математическому образованию, а также вносить в нее свой вклад.

Акцент на межпредметные связи, проблемные методы обучения, использование интерактивных методик является неотъемлемой составляющей подготовки современного учителя в развитых странах. Так, в странах **Скандинавии** сегодня учитель рассматривается не как узкий предметник, а как носитель культуры, умеющий развивать глубокие взаимоотношения с учениками, дирекцией школы, коллегами по работе.

В Великобритании студенты педагогических колледжей и факультетов ряда университетов страны уже во время учебы имеют устойчивые производственные связи и широкие контакты с учителями и учащимися школ. Школьная практика длится двенадцать недель в разных школах (как правило, в двух). Во **Франции** все больше педагогов высшей школы понимают, как важна практика в школе для будущего учителя. Ибо чем больше студенты общаются с учащимися, тем быстрее они осознают связь между теоретическими знаниями и практическими навыками. Так, при подготовке учителя начальной школы на педагогическую школьную практику в университетской программе отводится три недели, а затем в нормальной школе еще двадцать недель. В последнюю практику входит самостоятельная восьминедельная работа в базовом начальном учебном заведении в течение выпускного семестра. Вопросам совершенствования организации школьной практики много внимания уделяется университетами **Австрии**. Создан вводный курс в школьную практику, независимый от специальности студента, основанный на анализе преподавательского опыта. В своих поисках совершенствования подготовки учителей в Австрии руководствуются идеей о том, что высокая профессиональная подготовка учителя – это самый ценный вклад в будущее страны.

Повышение квалификации преподавательских кадров. Весьма распространенными формами повышения квалификации, осуществляемыми в рамках национальных систем образования, являются различные курсы повышения квалификации и специализации учителей начального и среднего образования. Эти курсы, реализуемые, как правило, в течение одного года на базе основного университетского образования, организуются, финансируются и контролируются государственными органами управления разного уровня.

Проблемы подготовки и переподготовки преподавательских кадров занимают важное место в государственной политике европейских стран. Так, во **Франции** принят отдельный закон, посвященный вопросам улучшения профессиональной подготовки преподавателей. В сфере образования работа-

ет более 45 тыс. образовательных учреждений, занимающихся либо обучением, либо определением уровня компетенции. В каждом учебном округе созданы Университетские институты подготовки учителей, которые осуществляют базовую подготовку преподавательского состава и участвуют в непрерывном образовании преподавателей. Эти институты являются государственными высшими учебными заведениями и находятся в ведении Министерства национального образования. Свыше 30 вузов **Германии** реализуют программы профессиональной переподготовки в области педагогики.

Федеральным правительством **США** предложена программа улучшения качества подготовки и обучения учителей. Согласно данным Статистического управления **США** Министерством образования реализуется 28 программ, в рамках которых значительная часть средств расходуется на профессиональное обучение преподавателей. В целом по стране запущено 87 программ, обеспечивающих профессиональную подготовку учителей. Реализация этих программ предусматривает повышение квалификации учителя средней школы в США по следующим показателям: углубление знания преподаваемого предмета; совершенствование мастерства преподавания; создание и привнесение новых знаний в профессию; повышение способностей контролировать работу учащихся и оказание помощи учащимся в выборе направлений самообучения. Эти задачи во многом решают двухнедельные «Летние институты» как важный компонент повторной сертификации учителей. Использование технологий дистанционного обучения делает эту форму повышения квалификации доступной для всей учительской аудитории.

В Великобритании повышение квалификации и переподготовка работников образования широко признаны и являются обязательными. Увеличивается количество факультетов повышения квалификации и курсов переподготовки учительских кадров, значительно увеличилось их финансирование и техническое оснащение.

1.4.4. Основные направления модернизации высшего образования на примере Германии и Франции

Германия. Реформирование системы образования Германии в последнее десятилетие обусловлено тремя основными факторами.

Первый из них, общий для большинства стран Европы, связан с необходимостью приспособления национальной системы образования к реалиям и потребностям наступающей постиндустриальной эпохи и сопутствующим ей явлениям интернационализации и глобализации образования. Ответом стран Западной Европы на эти вызовы явилась их политическая и экономическая интеграция в Европейском союзе, а применительно к образованию – сближение и гармонизация национальных образовательных систем в рамках все более расширяющегося по масштабам Болонского процесса.

Второй фактор, во многом определявший характер и содержание изменений, происходивших в системе образования Германии, является исключительной особенностью этой страны. Он заключается в том, что как сама страна, так и все ее институты и сферы деятельности, включая образование, являются результатом происшедшего в 1990 году объединения двух различных, а нередко противоположных по своему устройству и назначению социально-экономических систем.

И, наконец, *третий* фактор, который также отличает Германию от большинства других стран, связан с особенностями ее государственного устройства, что в свою очередь определяет особенности системы образования. Согласно Конституции, преобладающие полномочия в области организации, контроля и финансирования образовательных учреждений в Германии принадлежат ее землям, являющимся субъектами федерации. Об этом свидетельствует тот факт, что федеральное правительственное ведомство, ответственное за образование, было впервые учреждено только в 1969 году и лишь с этого времени постепенно начинает возрастать роль федеральных правительственных и иных органов и учреждений в формировании общегерманской

образовательной политики. До учреждения министерства функция согласования деятельности регионов в области образования принадлежала Постоянной конференции министров образования и культуры земель (КМК). Наряду с Министерством образования, науки, исследований и технологий этот независимый от центрального правительства орган по-прежнему продолжает оставаться одним из ключевых механизмов в осуществлении общенациональной образовательной политики. Основное направление деятельности Постоянной конференции министров – стандартизация учебных программ общеобразовательной школы и унификация требований к получению выпускных квалификационных свидетельств на территории всей федерации. Инициативы КМК, как правило, поддерживаются землями и федеральным правительством; ее решения, принимаемые единогласно, являются обязательными для всех земель.

В компетенцию администрации земель входит правовой надзор за деятельностью вузов, контроль за использованием бюджета, выполнением устава вузов. Высшие учебные заведения взаимодействуют с земельным правительством также при решении многих академических вопросов (открытии новых или реорганизации существующих направлений подготовки, научных подразделений, при назначении преподавателей на профессорские должности, при определении масштабов приема и т.п.).

Координация и согласование образовательной политики между центром и регионами постоянно остается одной из главных общенациональных задач. На ее выполнение ориентирована деятельность наиболее влиятельных в области образования государственных и общественных учреждений и организаций.

Начало осуществляемого в настоящее время этапа реформы высшего образования Германии может быть отнесено к августу 1998 года, когда были приняты поправки к Основному закону о высшем образовании, предусматривающие введение новой двухступенчатой системы подготовки параллельно с существующей одноступенчатой. Законодательно были определены основ-

ные параметры новых академических квалификаций, включая сроки обучения, установленные в соответствии с рекомендациями Болонской декларации: 3,5 года для бакалавра и 5 лет для магистра.

Высшее образование в Германии представляет собой характерное для многих стран сочетание исторически сложившегося традиционного университетского сектора, куда входят университеты и вузы университетского уровня, и относительно нового неуниверситетского сектора, представленного высшими профессиональными школами. До самого последнего времени особенностью университетского сектора в Германии было отсутствие в нем ступенчатой структуры обучения. Особенность высшей профессиональной школы по сравнению с традиционным университетом состоит в следующем:

- тесная связь с производством как в обучении, так и в исследованиях;
- более короткий (как правило, 4 года) срок обучения, при относительно упрощенных по сравнению с университетами вступительных требованиях;
- наличие отлаженного взаимодействия учебного заведения с разного рода производственными и коммерческими компаниями, соответствие подготовки практическим требованиям производства.

Как правило, во время учебы студенты проводят не менее одного полного семестра на производстве. Проводимые в высшей профессиональной школе исследования носят конкретно-прикладной характер. Высшие профессиональные школы не имеют права вести подготовку на степень доктора. Ранее их выпускники не имели права поступать с дипломом высшей профессиональной школы в докторантуру университетов, однако с 1994 года такое право им было предоставлено при условии высоких академических показателей по итогам обучения в высшей школе.

Главный принцип деятельности высших профессиональных школ – практическая ориентация подготовки. Развитие таких учебных заведений – убедительный пример непосредственной профессиональной ориентации высшего образования. Научный Совет Германии решительно поддерживает

дальнейшее развитие этого типа вузов и выступает за профессионализацию высшего образования в целом.

Законодательное введение на федеральном уровне (1998 год) двухступенчатой системы подготовки основывалось на рекомендациях пленарного заседания Конференции ректоров и президентов высших учебных заведений, состоявшегося в ноябре 1997 года, еще до принятия Сорбонской и Болонской деклараций.

Согласно установленной в Германии процедуре соответствующие изменения были внесены в региональные законы о высшем образовании, и в марте 1999 года. Конференция Министров образования земель приняла развернутое постановление, регламентирующее введение новых квалификаций бакалавра и магистра. В этом постановлении в качестве неперемennого условия введения квалификации бакалавра подчеркивалась необходимость ее востребованности на рынке труда. Эту же озабоченность выразила в октябре 1999 года. Немецкая ассоциация работодателей в опубликованной ею «Декларации о развитии программ обучения на бакалавра и магистра». Необходимость тщательной подготовки при введении новых степеней с точки зрения спроса на рынке труда однозначно сформулирована в декабре 1999 г. в докладе Совместной федерально-земельной комиссии по планированию образования, озаглавленном «Увеличение международной конкурентоспособности немецкой высшей школы». Что касается новой степени магистра, то следует иметь в виду, что принятая для нее транскрипция (master) отличается от написания старой степени (magister) и это сохраняющееся терминологическое отличие, к сожалению, не отмечаемое в российских источниках, свидетельствует также о содержательном и целевом различии этих квалификаций.

Практическое введение новых образовательных программ и соответственно квалификаций бакалавра началось в университетах с 1999/2000 учебного года. Для некоторых специальностей соответствующие программы подготовки открыты также в высших профессиональных школах. Ожидается, что введение новой системы образовательных программ и квалификаций на-

ряду с существующей системой будет способствовать большей конкуренции как между вузами, так и внутри вузов.

Важным направлением общеевропейской интеграции высшей школы Германии является ее участие в реализации программ по внедрению Европейской системы переводных образовательных кредитов (ECTS) и организации модульного обучения. Это рассматривается не только с точки зрения повышения эффективности и качества образования, но и как важный фактор, призванный стимулировать привлекательность обучения в Германии для иностранных граждан. Конференция министров образования и культуры земель, принявшая в марте 1999 года развернутое решение о введении двухступенчатой системы, поддержала также введение системы образовательных кредитов с перспективой использования ее не только в переводных, но и в накопительных целях. Конференция министров разработала Положение по введению системы кредитов модульного обучения, что создает благоприятные условия для осуществления академической мобильности между вузами как внутри каждой земли, так и в масштабах страны. Впоследствии Конференция министров и Конференция ректоров вузов достигли соглашения по дальнейшему распространению данной системы в увязке с системой оценки знаний, в том числе при проведении экзаменов.

Франция. Практически непрерывный процесс реформирования системы образования Франции, начавшийся в 1968 году принятием Закона об ориентации высшего образования, представляет собой последовательную цепь преобразований, направленность и содержание которых определялась наиболее неотложными проблемами национальной системы образования на конкретных этапах ее развития. В этой связи можно выделить период коренных структурно-организационных преобразований высшей школы (70–80ые годы), период оптимизации управленческих принципов и механизмов системы образования в целом и ее отдельных составляющих (80-90ые годы), период концентрации усилий на качестве и содержании обучения (90-е годы), и, на-

конец, современный период, характеризующийся активным участием высшей школы Франции в Болонском процессе.

Нормативное правовое обеспечение реформ, основой которого являются программные законы №8452 от 26.01.1984 года о высшем образовании и №89-489 от 10.07.1989 года об ориентации образования, постоянно дополняется и актуализируется законами более частного характера, президентскими декретами и постановлениями правительства.

Несмотря на введение в последние годы новых типов подготовки и новых квалификаций, основой современной организационной схемы обучения в вузах Франции остается отнесение образовательных программ и получаемых в результате их выполнения квалификаций к одному из трех циклов высшего образования.

Первый цикл длительностью 2 года представляет собой начальный (промежуточный) этап, на котором осуществляется общенаучная подготовка. Основными квалификациями высшего образования во Франции являются степень лиценциата (Licence) и степень «мэтриз» (Maîtrise), получаемые соответственно через 1 и 2 года по окончании первого цикла. В обоих случаях подготовка концентрируется на изучении фундаментальных дисциплин при относительно ограниченной специализации и профессионализации. Третий цикл высшего образования длительностью 1 год предназначен для углубленной профессиональной или научно-ориентированной специализации, ведущих соответственно к получению диплома о высшем специализированном образовании (DESS – Diplôme d'études supérieures spécialisées) или диплома об углубленной подготовке (DEA – Diplôme d'études approfondies).

Указанная схема применяется в университетах, а в специализированных вузах и на медицинских факультетах университетов используется непрерывная, без деления на циклы, схема подготовки, по завершению которой после 5–7 лет обучения выпускники получают дипломы специалиста (инженера, врача, агронома, архитектора), сопоставимые по уровню с квалификациями третьего цикла высшего университетского образования.

Интенсивное реформирование системы высшего образования Франции началось с создания при университетах «университетских институтов технологии», осуществляющих в течение 2 лет профессиональную подготовку специалистов, предназначенных для непосредственного использования на рынке труда. В дальнейшем этот сектор подготовки, постоянно расширяющийся за счет открытия новых специальностей и введения новых типов дипломов, оказался одним из наиболее эффективных и пользующихся самым высоким спросом со стороны абитуриентов – выпускников средних школ (лицеев). В настоящее время этот сектор, включающий в себя, наряду с университетскими институтами технологии, аналогичные подразделения с двухлетним сроком обучения, функционирующие в рамках университетов или автономно, обеспечивает основную часть потребностей Франции в кадрах среднего уровня. Преобладающие профили подготовки: техника, информатика, экономика, сфера обслуживания. Осуществляемое в этих учебных заведениях образование, юридически относящееся к высшему, все чаще выделяют как особый краткосрочный тип высшего профессионального образования, называемый термином «третичный Б» (tertiary B), в отличие от «третичного А» (tertiary A), который ассоциируется с образовательными программами, ведущими, как минимум, к университетской степени бакалавра.

В последующие периоды продолжалось структурное преобразование высшей школы, происходившее по трем следующим основным направлениям:

– *автономия*, под которой понимается децентрализация управления высшей школой на всех уровнях и расширение автономных прав учебных заведений и подразделений;

– *участие*, предполагающее большую причастность студентов и преподавательского корпуса, а также представителей деловых кругов и других заинтересованных слоев общества к решению вопросов, определяющих развитие и функционирование вузов, и к непосредственному управлению вузами;

– *многодисциплинарность*, являющаяся фактически основным направлением всех реформ высшей школы Франции.

Практическое осуществление многодисциплинарности вылилось в радикальную перестройку существовавших ранее вузовских структур, что заняло по времени период более 20 лет. В результате основные организационные компоненты вузов – узкоспециальные или узкодисциплинарные факультеты и кафедры были заменены новыми междисциплинарными подразделениями, так называемыми учебно-исследовательскими единицами (Unité d'Enseignement et de Recherche или Unité de Formation et de Recherche). Они стали основными центрами принятия решений в университетах, обладающими значительной самостоятельностью в определении целей и содержания обучения и НИР.

Наряду с изменением внутренней структуры университетов была постепенно проведена реструктуризация самих вузов с целью повышения их управляемости и эффективности. Все крупные университеты были расчленены на самостоятельные вузы, имеющие оптимальные размеры и определенную профилизацию, которые в свою очередь, обусловлены социально-экономической и региональной целесообразностью.

В последующем реформирование высшей школы Франции продолжалось в соответствии с положениями названного выше Закона об ориентации. С целью его реализации и дальнейшего развития были приняты новые законы, декреты и многочисленные правительственные постановления. К настоящему времени период коренных структурных преобразований высшего образования считается завершенным и продолжается работа по оптимизации и актуализации существующих структур и организационно-содержательной базы высшей школы. Основные направления деятельности, осуществляемой в этом отношении в настоящее время, следующие:

– дальнейшая профессионализация университетского сектора высшего образования за счет открытия в университетах новых специальностей междисциплинарного и «технологического» (прикладного) типа и введения новых, профессионально ориентированных направлений подготовки, в том

числе, с более короткими сроками обучения по сравнению с традиционно существующими;

- максимально возможная интеграция в университетах, особенно на старших курсах, учебного процесса и НИР, в частности, за счет все большей зависимости финансирования вузов от результатов их исследовательской деятельности и степени вовлеченности в нее преподавателей и студентов;

- количественное и качественное расширение короткого «третичного» сектора образования при одновременном расширении для его выпускников возможностей продолжения обучения на более продвинутом уровне;

- поддержание высокого качества образования, прежде всего, за счет совершенствования процедур, механизмов и стимулов системы контроля качества;

- и, наконец, мероприятия, осуществляемые во Франции в последние годы в связи с реализацией ее активного участия в Болонском процессе. Их назначение – содействовать интеграции образования и науки в рамках объединенной Европы, сохраняя при этом идентичность и высокую конкурентоспособность французской системы образования.

По последнему из перечисленных направлений деятельности в последние годы был принят ряд правительственных постановлений, регламентирующих введение трехуровневой системы L-M-D: лицензиат (Licence), мастер (Mastere), докторат (Doctorat), в соответствии с рекомендациями Болонской декларации.

1.5. ПОСЛЕВУЗОВСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ (ДОКТОРАНТУРА) И ПОДГОТОВКА ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ КАДРОВ

Цель занятия:

Общая характеристика послевузовского образования в зарубежных странах.

Рассмотрение основных проблем и направлений модернизации докторантуры в развитых странах.

Докторская степень в единой структуре квалификаций Европейского пространства высшего образования.

1.5.1. Программы и квалификации последипломного образования в зарубежных странах

Согласно нормативно установленным в Российской Федерации определениям, к послевузовскому профессиональному образованию у нас относятся, в первую очередь, программа обучения в аспирантуре, ведущая к получению ученой степени кандидата наук. Сюда же относят и программу медицинской специализации, реализуемую в ординатуре или интернатуре.

Нельзя признать полностью удачным использование термина «послевузовское» образование применительно к программе, осуществляемой в вузе, в рамках структуры (аспирантура), являющейся частью вуза. Более предпочтительным представляется использование термина «последипломное» – до введения в 1993 году в России многоуровневой структуры подготовки, когда все выпускники получали диплом специалиста одного и того же уровня, это обозначение было бы не только уместным, но и не вызывало бы возражений. В настоящее время, когда функционирует многоуровневая схема подготовки, не существует однозначного суждения на этот счет, а термин «послевузовское», не отражающий организационно-содержательную суть определяемого

понятия, используется по традиции. Как следует из рассматриваемых далее квалификационных структур образования в зарубежных странах, там повсеместно в данном контексте применяется термин «postgraduate» – для англоязычного написания или «postgraduate» – для франкоязычного, что в дословном переводе означает «послевыпускной». Наиболее приближенным по значению русским аналогом этого термина может быть термин «последипломный».

При обозначении уровней образования и соответствующих им квалификаций различают американскую и английскую терминологии. В американской терминологии студенты, обучающиеся по программам бакалавров, называются undergraduate («достепенные»); студенты, уже получившие степень бакалавра и продолжающие подготовку по магистерским или докторским программам, называются graduate («степенные»); те, кто имеет докторскую степень и продолжает в университете дальнейшие углубленные исследования, называются postgraduate («послестепенные»). В английской образовательной терминологии чаще всего применяются только два термина: undergraduate и postgraduate, причем последний используется для обозначения и магистерского, и докторского уровней подготовки.

Возможности получения последипломных квалификаций в разных странах определяются их национальными законодательствами, они различаются по срокам и требованиям. Во многих странах, включая **США** и **Великобританию**, к последипломной степени ведет организованный цикл учебных спецкурсов, который дополняется подготовкой диссертации. В других странах (**Германия, Нидерланды**), основной акцент при получении докторской степени делается на работу над диссертацией. Для французской системы образования характерно относительно уравновешенное сочетание обеих составляющих: учебной и исследовательской.

Последипломный уровень в зарубежных странах включает не только докторскую степень, но также промежуточные квалификации и степени: мастера, магистра, диплома углубленной подготовки и т.п., которые отличаются

не только в связи со спецификой систем образования отдельных стран, но и с самим назначением последипломных квалификаций.

Современная политика европейских стран в области высшего образования и научных исследований определяется двумя общеевропейскими процессами, направленными на формирование к 2010 году Европейского пространства высшего образования (ЕНЕА) и Европейского исследовательского пространства (ЕКІА), главным предназначением которых является превращение европейского континента в «Европу знаний», обладающую передовой экономикой.

В значительной степени указанные выше «европейские пространства» перекрывают друг друга, поскольку подготовка специалистов в равной мере затрагивает такие сферы, как образование, научные исследования и развитие человеческих ресурсов. Признание этого факта содержится в уже упоминавшемся положении Берлинского Коммюнике министров образования о необходимости включения докторской подготовки в качестве третьего цикла высшего образования в перечень проблем и мероприятий, подлежащих рассмотрению в рамках Болонского процесса.

Большое внимание уделяется вопросу определения потребности стран-членов Европейского Союза в научно-исследовательских кадрах. Считается, что имеющийся в настоящее время дефицит этих кадров составляет порядка 600–800 тыс. чел. Дальнейшее увеличение этого дефицита усугубит существующее технологическое и интеллектуальное отставание экономики Европы от экономик США и Японии и сделает невозможным выполнение амбициозных задач по превращению объединенной Европы в центр мирового развития.

Решение проблемы удовлетворения потребности в научно-исследовательских кадрах невозможно без комплексного подхода, предполагающего соединение в единую цепь механизмов подготовки и учреждений обучения, исследований, а также производства, испытания и внедрения инноваций.

Возрастающее внимание к вопросам послевузовского образования и докторских программ в европейских странах обусловлено также новыми проблемами, связанными с массовой внешней и внутренней утечкой мозгов в постсоциалистических и постсоветских странах, резким снижением ассигнований на науку и образование, появлением многочисленных и часто неэффективных структур в сфере образования и науки, повсеместным снижением мотиваций как у студентов, так и в среде преподавателей и исследователей.

Квалификация, соответствующая докторской степени, обычно предполагает выполнение трех следующих основных условий, сопровождающих подготовку и защиту докторской диссертации. *Во-первых*, работа должна содержать оригинальное решение изучаемой проблемы. *Во-вторых*, должна быть подтверждена достаточная осведомленность в рамках соответствующей научной дисциплины. *В-третьих*, должна быть продемонстрирована способность соискателя проводить самостоятельное исследование в пределах данной дисциплины.

В дополнение к интеллектуальному потенциалу соответствующая исследовательская подготовка предполагает длительный процесс самообразования и экспериментирования, который осуществляется при постоянном участии научного руководителя.

Целью этого процесса является для молодого исследователя переход из состояния, когда он осваивает известные факты, к состоянию, когда он начинает открывать неизвестные моменты. В этом переходе от состояния обычной «обучаемости» к состоянию самостоятельного «познавания» ранее не известных вещей и заключается суть и назначение послевузовского образования. Если подобное превращение со вчерашним студентом при получении статуса докторанта (аспиранта) не происходит, то нельзя надеяться на формирование квалифицированных исследователей, способных решать новые задачи. Именно в необходимости этого превращения состоит отличие докторской подготовки от обучающих программ на более низких уровнях обра-

зования и именно в реализации такого превращения заключаются ее основные организационные и методологические трудности.

Обозначенная выше психологическая и методологическая проблема научного становления молодых исследователей всегда сохраняет свою значимость, видоизменяясь в зависимости от условий и обстоятельств конкретной страны. В настоящее время особую актуальность приобретает проблема докторской подготовки в контексте современного состояния сферы высшего образования и науки. Именно этой проблеме посвящено подготовленное европейскими экспертами по решению ЮНЕСКО/СЕПЕС издание, озаглавленное «Докторская подготовка и докторские квалификации в Европе и Соединенных Штатах: состояние и перспективы»¹, текст которого был предложен в качестве рабочего материала для обсуждения на международном семинаре в сентябре 2003 года в Бухаресте. Издание содержит в себе обзоры о современном состоянии докторантуры в 12 европейских странах, включая Россию, а также США, поскольку, как указывают составители материала, в настоящее время многие страны используют организацию докторской подготовки в США в качестве модели. При подготовке данного издания авторам обзора по странам было предложено, наряду с описанием общих организационных принципов, по возможности осветить следующие аспекты рассматриваемой проблемы:

- место докторской подготовки во всей структуре образовательных программ, предлагаемых высшими учебными заведениями;
- статус докторантов и, в частности, ответ на вопрос, пребывают ли докторанты в вузе в качестве обучающихся (студентов) или они считаются исследователями;
- роль учреждений, отличных от вузов, например, академий наук или других исследовательских учреждений, в осуществлении докторской подготовки, включая их роль в оценке докторских степеней и квалификаций, полученных за рубежом;

¹ Doctoral Studies and Qualifications in Europe and United States: Status and Prospects// UNESCO/CEPES. – Bucharest. 2004.

- процедуры присвоения докторских степеней и роль внешних органов в их утверждении;
- расходы, требующиеся обычно для проведения исследования, ведущего к присвоению докторской квалификации.

В заключительном разделе издания, написанном Барбарой Кем, профессором Кассельского университета (ФРГ), предпринята попытка обобщить данные по отдельным странам и дать общую картину состояния и перспектив докторантуры в Европе и США. Выполненный Б. Кем анализ, основные выводы из которого рассматриваются в данном разделе, основан на опыте 13 стран в области докторантуры, описанном в данном издании. Среди них: Австрия, Франция, Германия, Италия, Нидерланды, Норвегия, Польша, Румыния, Россия, Испания, Швеция, Англия и США. Во многих из этих стран реформы недавно были проведены или находятся в стадии осуществления. Причины их различны, но ряд из них являются общими для большинства из них. С одной стороны, они соотносятся с единым европейским пространством высшего образования и единым европейским пространством научных исследований и инноваций, а, с другой стороны, – с ролью университетов и докторской подготовки для научного сообщества. Эти взаимосвязи остаются довольно общими и служат скорее поводом для легитимизации национальных интересов.

1.5.2. Основные направления преобразований структур и форм докторской подготовки

Современной тенденцией развития докторантуры в большинстве европейских стран и в США является утверждение достаточно формализованной структуры докторской подготовки, вытесняющей традиционную «модель ученичества» и предпочитающей более структурированную научную и исследовательскую работу в дисциплинарных или междисциплинарных программах.

Разрабатываемые программы направлены на уменьшение длительности докторской подготовки, снижение процента отсева и обеспечение более целенаправленной научно-исследовательской работы. Как правило, они включают курсовую работу, сопровождаемую планом предполагаемого обязательного научного исследования. Иногда обе системы докторантуры – старая и новая – существуют параллельно (например в Германии, Австрии, Польше, Италии и Норвегии).

Дальнейшее распространение новых докторских программ зависит от того, включает или будет включать новая степень магистра (мастера), вводимая в рамках Болонского процесса, компонент научных исследований, который может считаться частью докторской подготовки. Такие компоненты опробываются во Франции и Испании. Их введение уменьшило бы длительность докторской подготовки.

Некоторые страны (Швеция, Испания, США) разделяют докторскую подготовку на два этапа, первый из которых состоит из курсовой работы и ведет к получению степени кандидата или диплома об углубленной подготовке, второй представляет собой исследовательскую работу и подготовку диссертации.

В ряде стран разработаны и применяются детальные требования при поступлении в докторантуру (Россия, Швеция, Норвегия, Великобритания), однако лишь в небольшом количестве стран (Нидерланды, Норвегия, Швеция и Италия) установлены контрактные правила, регулирующие отношения между докторантом и принимающим учебным заведением, определяющие права и обязанности сторон. Как правило, учреждение, предлагающее докторскую подготовку, должно быть университетом или пройти государственную аккредитацию. В большинстве стран высшие учебные заведения, относящиеся к неуниверситетскому сектору образования, не имеют права присуждать докторские степени.

В некоторых странах имеются различия между исследовательской докторантурой и профессиональной докторантурой (Великобритания, Австрия,

США). В этом случае имеются отличия в ряде элементов докторских программ. С этим также связан статус докторских соискателей, которые могут быть наемными сотрудниками, чем-то средним между студентами и сотрудниками или же платными студентами.

Американская модель высшего образования BA/MA/PhD (бакалавр – магистр – доктор философии) все чаще рассматривается как «золотой стандарт», к которому стремятся или должны стремиться европейские университеты. Тем не менее, хотя модель BA/MA/PhD и структура спецкурсов в сочетании с независимым исследованием и является наиболее распространенной на всем пространстве Европы схемой докторантуры, вступительные требования, содержание и организация докторской подготовки в разных странах могут существенно различаться.

Особенности осуществления приема в докторантуру. Процедуры приема могут меняться от строго регулируемых и конкурентных до скорее неформальных и нерегулируемых. «Модель ученичества» является весьма неформальной и нерегулируемой, т.к. студент не обязан представлять курсовую работу и может выбирать сам тему исследования, при этом он должен сам найти профессора, который примет на себя обязанности руководства и контроля. Модель программы является весьма регулируемой и контрактной по многим аспектам.

Некоторые страны принимают на это обучение только фиксированное число докторских кандидатов, что приводит к тому, что проводится отбор. Такая ситуация наблюдается в Италии, Швеции, Румынии и Великобритании. Причины ограничения числа докторских кандидатов связаны с гарантией адекватных ресурсов и поддержки, как в случае Италии, или ограниченным числом мест для пост-докторского контингента. Шведский доклад показывает резкое уменьшение числа докторантов после сокращения докторских программ в 1998 году. Ограничение было связано с тем, что университеты должны были гарантировать финансирование в течение всего периода последипломной подготовки. В дисциплинах, для которых имеется меньше доступа к

внешнему финансированию (гуманитарные или социальные науки), такое требование привело к значительному уменьшению числа студентов-пост-градуантов.

Как правило, все докторские программы предусматривают наличие вступительных процедур. Вступительные экзамены сдают, однако, только в России, Италии и Румынии. Швеция, Норвегия и Нидерланды ввели или вводят официальные вступительные процедуры. В Великобритании был введен этический кодекс и минимальные переходные стандарты, регулирующие отбор, прием и обучение в докторантуре.

В некоторых странах возможен прием в докторантуру лиц, не имеющих предыдущую степень. Далеко не все страны следуют трехуровневой модели 3+2+3, предложенной для создания единого европейского пространства высшего образования, научных исследований и инноваций. Ряд стран предлагает при приеме на докторские программы учитывать практический опыт работы с тем, чтобы обеспечить доступ к докторантуре более широкому кругу лиц.

Особенности статуса докторантов. В большинстве рассматриваемых стран статус докторанта формально не отличается от статуса студента университета и зависит от департамента, научно-исследовательского института, исследовательской группы или лаборатории, в которой он специализируется. В дополнение к этому докторант может также быть участником «исследовательской школы» или участвовать в междисциплинарной докторской программе. Такие «школы» и программы часто являются платными, хотя бывают и исключения.

В Польше многие докторанты имеют статус младших научных сотрудников и работают в университетах ассистентами. Этот статус дает им некоторые привилегии на факультете, но не обеспечивает регулярной зарплаты. Во Франции докторанты заключают контракты со своим университетом, подписывая «Хартию диссертации» («Thesis Charter»), определяющую ответственность обеих сторон. При этом докторанты пользуются социальным

страхованием. В Нидерландах новая система докторантуры, введенная в 1986г., придает докторантам статус сотрудников, оплачиваемых университетом на временной основе. Плата за обучение вычитается из их жалования. В ряде стран докторанты работают в университете на половину ставки (Румыния) или имеют промежуточный статус.

Финансирование докторских исследований. Финансирование весьма разнообразно. В ряде стран докторские программы требуют платы за обучение, в других – докторантам выплачивается регулярное содержание. Довольно часто докторантам предлагаются оплачиваемые должности в учебных или исследовательских подразделениях. Такая работа обычно удлиняет срок выполнения диссертации. Многие страны дают государственные гранты или стипендии, в которые, однако, не включено социальное страхование. Сохраняющаяся тенденция нестабильности финансовой ситуации докторантов приводит к увеличению процента отсева и случаев незавершенности подготовки.

Увеличение численности докторантов. В течение последних десяти лет в большинстве развитых стран прослеживается тенденция увеличения числа докторантов. В Испании число докторантов и число присужденных докторских степеней удвоились между 1990 и 2000 гг. Этот показатель в Швеции увеличился на 35% в течение 1990-х гг. Такое же изменение наблюдалось в Австрии. От 5% до 9-10% успешных выпускников высшей школы европейских стран поступают на программы докторской подготовки (в Англии – 5%, Италии – 6%, Германии – 8,9%, в Нидерландах – 9%). Исключение составляет Испания, где в докторантуру идут 30% выпускников.

В большинстве стран наибольшее количество докторантов занимается медициной и естественными науками. При этом возрастает число женщин-докторантов: в Италии 1999–2000 гг. 53% докторантов были женщинами, в Испании – 50%, во Франции в 1998 году – 40%. Растет также число заочных докторантов и тех, которые начинают докторскую подготовку после периода профессиональной работы.

Что касается распределения по дисциплинам, то здесь картина более неоднородная. В ряде стран увеличилось число докторантов по гуманитарным специальностям и по так называемым «профессиональным дисциплинам», таким, как менеджмент или образование, в других же странах увеличение идет по естественным и медицинским наукам.

Большинство стран отмечает рост числа иностранных докторантов. Во Франции, например, в 1998 году 25% докторантов составляли иностранцы. В Германии в 2000 году их было 7,5%.

Продолжительность докторских программ, время получения степени, процент отсева. Как правило, продолжительность докторской программы составляет от двух до четырех лет. Однако в недавнее время были внесены различные изменения с учетом реального времени получения степени и высоким процентом отсева.

В 1990 году средний возраст диссертантов к моменту защиты в Германии составлял 31,9 года. В 1995 году – 32,0, в 2000 году – 32,7. В Норвегии и Швеции он составлял соответственно 37,7 и 37,9 в 1995 году, а затем стал уменьшаться – 37,4 в Норвегии в 2000 году и 37,2 в Швеции в 2001 году. Наблюдающееся удлинение реальных сроков докторской подготовки по сравнению с нормативными связано с нестабильностью финансирования, необходимостью для диссертантов зарабатывать на жизнь, делая длительные перерывы, и, возможно, с недостаточной привлекательностью и профессиональной определенностью предлагаемых программ. Правда, поскольку это последнее замечание не относится к Швеции и Норвегии, то остается предположить, что в этих странах докторские исследования начинаются в более старшем возрасте.

В странах, имеющих две фазы докторской подготовки, вторая фаза часто остается невыполненной. «ABD» («all but the dissertation») – «все, кроме диссертации» – таким выражением американцы в шутку определяют эту ситуацию. Нидерланды ввели промежуточное звание «Doctorandus», подтверждающее, что данное лицо закончило часть докторской программы в ка-

кой-то период своей жизни. В таких странах, как Испания, Швеция, имеется промежуточная квалификация (Диплом об углубленном обучении, Лиценциат и кандидат (Diploma of Advanced Studies, Licenciante, Kandidat), указывающая на то, что часть докторской подготовки выполнена. На практике в этих странах требуется в среднем от трех до пяти-шести лет для написания диссертации после завершения первой части работы. В США курсовая работа (coursework) занимает в среднем два года, а завершение докторской подготовки требует в целом от шести до девяти лет при высоком проценте отсева.

В странах, которые ввели относительно структурированные программы докторской подготовки, предусматривающие официальный статус заочников, а также сумевшие добиться получения финансирования, подготовка идет более успешно с меньшей длительностью и отсевом. Как правило, отсев выше в гуманитарных и социальных науках, чем в естественных науках и инженерии. Например, во Франции процент отсева составляет в среднем 12% – в естественных и 51% в гуманитарных и социальных науках. В Нидерландах эта средняя цифра составляет 8%, а в России – 10%.

Отслеживание (supervision) и контроль качества. В докладах многих стран отмечается, что удлинение срока докторской подготовки непосредственно связано с отсутствием налаженного контроля за ходом выполнения докторской программы и механизмов оценки качества. В частности, в докладе Австрии указывается, что «перенаселенность» в ряде додипломных программ (к примеру, отношение числа студентов на одного преподавателя составляет 1/355 в Институте политических наук Университета Вены) серьезно угрожает качеству докторской подготовки в связи с недостаточным ее отслеживанием. Но даже в странах с более структурированной подготовкой в планах работы не предусмотрено ее достаточное отслеживание. Только в нескольких странах предусмотрен обязательный ежегодный отчет докторанта (Нидерланды, Швеция, Норвегия и Россия). Однако представляется, что только страны, устанавливающие с докторантом контрактные отношения, определяющие обязанности и права обеих сторон и имеющие независимый

механизм оценки выполнения заключенного контракта (Великобритания, Нидерланды, Швеция), способны достичь лучших показателей по времени выполнения работы и уменьшения потерь.

Считается, что механизм обеспечения качества докторской подготовки отлажен в наибольшей степени в Великобритании. В январе 2001г. Британское агентство обеспечения качества высшего образования (QAA) установило каталог (framework) для всех уровней образования, включая докторский, определяющий требуемые квалификации и компетенции, которые должны быть продемонстрированы для получения соответствующей степени. Было также обращено внимание на минимальные стандарты, средства и организационные структуры, которыми должно располагать учреждение, чтобы иметь право присуждать докторскую степень.

В Швеции последипломное образование оценивается каждые шесть лет Национальным агентством высшего образования (NAME). В Нидерландах исследовательские школы также подвергаются качественной оценке. Для этого имеется финансовый стимул, т.к. университеты получают дополнительные ассигнования на каждого защитившегося докторанта. В Испании докторские программы оцениваются ежегодно Университетской Комиссией. В дополнение к этому требуется также внешняя оценка докторских программ для получения государственного финансирования. Во Франции последипломные и докторские программы утверждаются на четыре года. Этот срок соответствует продолжительности контракта между отдельным учреждением и государством. После истечения четырех лет проводится оценка вуза независимым вневедомственным органом – Национальным комитетом по оценке, и в зависимости от ее результата контракт государства с данным вузом возобновляется или не возобновляется. Италия только недавно ввела некоторые механизмы качественной оценки докторской подготовки. Германия и Австрия все еще используют традиционную модель выбора докторантом руководителя для докторской подготовки, на которого возлагается обязанность наблюдать за выполнением работы.

Что касается стран Центральной и Восточной Европы, то они пока еще стремятся подчинять государственному регулированию правила и процедуры контроля основных аспектов докторской подготовки и поручать их выполнение государственным органам.

Несмотря на то, что все страны стремятся иметь или уже имеют функционирующие механизмы отслеживания докторской подготовки, ее оптимальная модель пока еще не выявлена и не может быть рекомендована для всеобщего распространения.

Мобильность и международный обмен. В настоящее время нет достоверных полномасштабных данных о мобильности и международном обмене между всеми странами Европы в целях реализации программ докторской подготовки. На этот счет имеются лишь частичные сведения по отдельным странам. Ряд проведенных исследований показывает в целом низкий уровень «докторской» мобильности. Страны Центральной и Восточной Европы продолжают страдать от утечки мозгов, несмотря на то, что они стремятся дать своим студентам возможность учиться и проводить исследования за границей. Публикации по Нидерландам и Великобритании свидетельствуют о том, что там предпринимаются усилия по поиску талантов и стимулированию талантливых студентов, в том числе и иностранных, к выполнению всей образовательной программы в стенах одного университета, то есть, фактически на сдерживание еще недавно широко поощрявшейся межстрановой мобильности докторантов и студентов старших курсов внутри ЕС. Эти меры связаны с сокращением государственного финансирования образовательных учреждений и трудностями возмещения этого сокращения из других источников, а также с поощрением конкуренции в поисках и удержании талантов. В Америке почти половина всех докторских степеней по инженерии, математике и компьютерным наукам присуждается иностранным студентам, многие из которых остаются затем в США. Согласно данным по Нидерландам, свыше 50% обучающихся там докторантов по техническим наукам являются иностранцами, большей частью выходцами из Азии и Восточной Европы. В Англии доля док-

торантов-британцев упала с 64% в 1994–1995 гг. до 56% – в 2001–2002гг. При этом доля докторантов из стран – не членов ЕС составляет от 8% до 13% в зависимости от области исследования, а доля иностранных студентов из других стран колеблется от 28% до 31%. В Испании число иностранных докторантов составляло 16% в 2000 году. Доля докторских степеней, присужденных иностранцам в Германии, приближалась к 7,5% в 2000 году.

Все страны имеют механизмы приема иностранных докторантов и признания их предшествующих квалификаций. В большинстве стран, исключая Испанию, диссертация может быть написана на языке, отличном от языка принимающей страны (в основном на английском, французском или немецком). При этом Испания имеет совместные докторские программы с учреждениями за границей, предусматривающие периоды обучения и исследований за границей и присуждения двойной или совместной докторской степени.

В целом обмены докторантами на ограниченный период обучения или подготовки представляются все более проблематичными в инженерии и естественных науках, так как докторанты обычно интегрированы в исследовательские группы, занимающиеся прикладными разработками с целью участия в конкурсах для получения финансирования. Поскольку европейское патентование и защита прав интеллектуальной собственности все еще не полностью отрегулированы, такие группы стремятся избежать потерь в конкурентной борьбе, риск которых возрастает при неконтролируемом участии их представителей в исследовательских проектах за рубежом.

Присуждение званий и степеней. Основное требование для получения докторской степени состоит в написании диссертации и ее публичной защите перед комиссией. Эта процедура является общей практически для всех стран. Другие аспекты докторской подготовки меняются от страны к стране. Ряд стран требует предварительного выполнения курсовой работы (course work). В других странах докторанты обязаны сдавать письменные или устные экзамены. Как правило, претендент на докторскую степень должен выполнить самостоятельное исследование. Поэтому в подготовку вхо-

дит выбор темы и выполнение исследования в специальной области или дисциплине. Однако, в ряде стран отходят от понимания докторской работы как «шедевра» и не считают ее равноценной многолетнему опыту работы практического исследователя.

По мнению Барбары Кем, Российская Федерация имеет самое сложное регулирование защиты докторской диссертации. Иностранная исследовательница выделяет в российской процедуре защиты четыре этапа. Первая – предварительная защита происходит в научном подразделении. Подразделение оценивает и рекомендует работу для окончательной защиты. Тогда работа передается в Диссертационный Совет, который после оценки передает ее в так называемую ведущую организацию, т.е. другой университет, для реферирования диссертации и выделения двух официальных оппонентов. Заключительная защита происходит публично и состоит в дебатах между соискателем и членами Диссертационного Совета и оппонентами. Затем проводится тайное голосование, и в случае успеха диссертация и соответствующие документы передаются в Высшую Аттестационную комиссию (ВАК) министерства. Окончательно рассмотрев диссертацию и приложенные документы, эта комиссия и присуждает докторскую степень.

Некоторые страны (Польша, Румыния, Испания и Швеция) включают внешние экзамены в процесс подготовки диссертации, они могут проходить в другом университете или в иностранном университете. Практически во всех странах наблюдается тенденция к включению в число экзаменаторов и оппонентов иностранных ученых. Расширяется сотрудничество с иностранными университетами в докторских программах, включая присуждение совместных степеней. За исключением Германии, Австрии и США, большинство стран ввело ряд норм, предназначенных исключить наличие служебных иерархических или личных связей диссертанта с членами экзаменационной комиссии и оппонентами. Как правило, руководитель диссертации оценивает ее до передачи в официальные органы, и затем он имеет очень небольшое влия-

ние или совсем его не имеет на процесс вынесения решения о присуждении степени.

Несмотря на предпринимаемые попытки деперсонализировать процесс защиты докторских диссертаций, Германия и Австрия все еще следуют традициям, в соответствии с которыми докторант сам выбирает руководителя, являющегося, как правило, его главным оценивающим при сдаче кандидатского экзамена. Тот же руководитель становится главным оппонентом докторской диссертации, подбирает второго оппонента, а также является главным экзаменатором при устной защите диссертации. Такая система является весьма персонализированной и может трактоваться как зависимость докторанта от руководителя. При этом существует возможность смены руководителя, что случается, однако, крайне редко.

Профессиональная докторантура как новая тенденция. В ряде развитых стран (США, Нидерланды, Великобритания, Австрия) постепенно утверждается тенденция по введению так называемой *«профессиональной докторантуры»*, которая отличается от традиционной докторантуры, направленной на научные исследования. Профессиональные докторантуры (в области менеджмента, образования, административного управления, прикладных наук, сферы обслуживания) характеризуются меньшими требованиями к тому, что касается подготовки «оригинального продукта исследования». Они часто сводятся к проектам, осуществляемым в пределах некоторого предприятия, и совместное руководство производится университетом и данным предприятием, а курсовая работа (course work) требует более общих квалификаций и межотраслевых подходов.

Появление профессиональных докторантур связано, в частности, с растущим беспокойством по поводу возможностей трудоустройства всех обладателей докторской степени на неакадемическом рынке труда. Некоторые страны, например, Польша, Италия и Испания, считают использование обладателей докторской степени вне исследовательских институтов и академий неадекватным. Работодатели в большинстве стран опасаются принимать на работу

обладателей докторских степеней, считая их слишком узкими специалистами с недостатком универсальных и междотраслевых квалификаций. Развитие новых профессиональных докторантур призвано исправить это положение, предоставив возможность трудоустроиться большему числу обладателей докторской степени за пределами традиционного академического сектора.

В некоторых областях, например, в медицине или химии, такой подход не нов, но в нем проявляются дополнительные аспекты. В Нидерландах, Великобритании и США новые отрасли экономики все чаще требуют работников, имеющих исследовательские квалификации. В Великобритании это проявляется в становлении «профессиональной докторантуры» в таких областях, как экономика и бизнес или в образовании. США также предлагают профессиональные докторантуры, в которых объем требований к диссертации меньше, чем в исследовательских докторантурах.

Развитие профессиональных докторантур требует определения стандартов качества, квалификаций и установления регулирования в том, что касается структур поддержки и руководства. В Нидерландах все большее внимание уделяется использованию обладателей докторских степеней вне академического сектора. Первые пилотные проекты имеют целью достичь большей кооперации с промышленностью и бизнесом и открытие исследовательских школ в прикладных науках (химии, физике, биологии и сфере услуг).

Переход к академической карьере. В основном большая часть докторских степеней продолжает рассматриваться как исследовательские, готовящие к карьере в университетах или исследовательских институтах. В Польше, Италии и Испании такое отношение к докторантуре является преобладающим, и неакадемические работодатели не проявляют большой заинтересованности в приеме на работу обладателей докторской степени. Но в этом правиле имеются исключения. В Германии и Австрии обладатели докторской степени всегда имели возможность занять достойную должность вне университетов, при этом не делалось различий между исследовательскими и профессиональными докторантурами. Можно проиллюстрировать это положение на примере облада-

телей докторских степеней по химии, в которых в Германии почти всегда ощущается потребность. То же самое можно сказать и о медицине. Большая часть студентов-медиков идут в докторантуру, поскольку обладание докторской степенью повышает статус и престиж работника в соответствующей профессиональной группе. В Германии и Австрии учителя старших классов средних школ, готовящие учеников к поступлению в высшие учебные заведения, также стремятся быть обладателями докторской степени.

В качестве примера противоположной ситуации можно привести Италию, где число докторантов ограничивается в зависимости от наличия вакансий в университетах и исследовательских институтах. Тем не менее в большинстве европейских стран число докторантов увеличилось за последние 10–15 лет, и в ряде стран этот рост еще продолжается. Это не означает, что все обладатели докторской степени немедленно найдут работу в университетах или в исследовательских учреждениях, поскольку число таких рабочих мест не растет такими же темпами. Поэтому пост-докторские объединения (товарищества) (post-Doctoral fellowships) предоставляют возможность обладателям докторской степени продлить их период перехода к академической карьере. «Перепроизводство» докторов привело к возникновению различных типов таких пост-докторских объединений, которые можно охарактеризовать как «места ожидания» соответствующих рабочих мест. Однако такое положение отодвигает срок начала карьеры и вводит дополнительный уровень неопределенности. С точки зрения капиталовложений и продуктивности такая ситуация выглядит экономически необоснованной.

1.5.3. Проблемы и перспективы реформирования докторской подготовки

Отмечая большое разнообразие вопросов и аспектов, связанных с докторской подготовкой в разных странах, можно выделить две основные проблемы, так или иначе указанные в большинстве докладов, представленных различными странами в вышеуказанном аналитическом обзоре ЮНЕ-

СКО/СЕПЕС, посвященном развитию докторантуры в Европе. Первая проблема обобщенно сводится к так называемой проблеме «*время до получения степени*» (*time-to-degree*). Она связана с решением таких вопросов, как качество и структура программ, руководство, финансирование и дополнительные требования. Вторая проблема суммарно может быть названа «*переход к трудоустройству*» (*transition to employment*). Она включает аспекты приобретения более широкой квалификации, возможностей использования этой квалификации на рынке труда, перспектив карьеры вне и внутри сферы образования и науки, придания большей профессиональной ориентации докторской подготовке. В представленных докладах обсуждаются эти вопросы и способы их решения. Ниже приводятся несколько примеров, касающихся приведенных выше проблем.

Проблема «time-to-degree». Многие страны отмечают увеличение реальной длительности подготовки и повышение среднего возраста докторанта при получении степени. Так, в США этот срок составляет от 6 до 9 лет, в других странах – от 4 до 6 лет. В Германии средний возраст получения степени составляет 31,8 лет в математике и естественных науках и 36,5 лет в гуманитарных науках. Во Франции более половины докторантов по гуманитарным наукам отсеиваются в процессе подготовки. Причины всегда носят индивидуальный характер, но в общем для всех стран они сводятся к следующему:

- недостаточное руководство и контроль – отсутствие эффективных правил и стандартов для руководства и контроля;
- недостаточное финансирование докторантов, в связи с чем они вынуждены работать; нет официальной работы на временной основе на месте; докторанты, работающие по контракту с соответствующим университетским подразделением, часто перегружены преподаванием или участием в научной работе, не относящейся к теме их исследования; университеты используют докторантов как дешевую рабочую силу;

- недостаточное качество и структурная неопределенность докторских программ; часто они сводятся к личным и довольно неформальным отношениям с руководителем без всякой привязки к университету; разделение курсовой работы (course work) и диссертационного исследования, что приводит к недостаточной организованности и ослаблению контроля работы; во многих странах вообще нет четкой и ясной регламентации или стандартов в том, что касается определения успешно выполненной диссертации («оригинальное исследование», решение научно-обоснованной проблемы); часто не имеется и никакой регламентации по контролю за продвижением в работе диссертантов.

Все эти проблемы не новы. Скорее нужно сказать, что они становятся центральными в последние годы. Во многих странах их решение связывается с созданием колледжей или школ последипломной подготовки (graduate colleges or school) или более эффективных докторских программ, чтобы обеспечить лучшее руководство и организацию учебного процесса и исследований. Обычно докторанты обеспечивались заработной платой или стипендиями. Однако в связи с трудностями финансирования жалование и стипендии были сокращены, и все чаще расходы возлагаются на самих докторантов. Следует отметить, что независимо от того, признается или не признается в данной стране статус заочного докторанта, все большее количество докторантов вынуждены работать полное или частичное время.

Как считает Б. Кем, проблема финансирования докторских программ и регламентирования статуса докторантов выдвигается в качестве важной проблемы европейского уровня. Следует решить, являются ли докторанты платными учащимися, которые обеспечивают значительную часть дохода учреждения, но имеют право на определенное обслуживание и поддержку взамен этой оплаты, или же докторанты относятся к младшему исследовательскому и преподавательскому персоналу, который полностью включен в исследова-

тельскую и преподавательскую работу учреждения и соответственно может и должен оплачиваться.

Проблема перехода к регулярной занятости. Вторая проблема, отмечающаяся в докладах большого числа стран, связана с перспективами карьеры и работы, к которым готовится докторант. Здесь мнения разделились географически. Страны Центральной, Восточной и Южной Европы продолжают испытывать недостаток интереса к обладателям докторских степеней со стороны неакадемических работодателей. Если в таких странах, как Италия, Польша и Румыния, где это имеет место, академический рынок труда либо насыщен, либо не является привлекательным как переходная стадия для трудоустройства обладателей докторских степеней, то это создает серьезную проблему для докторантов. В Германии и Австрии обладатели докторских степеней по некоторым дисциплинам, в частности, по гуманитарным и социальным наукам, также испытывают трудности. С некоторой точки зрения эта ситуация может рассматриваться как жизненные и финансовые потери, поскольку учитывается только доход и прибавочная стоимость. Но с другой точки зрения, основанной на наблюдениях за карьерным ростом, следует признать, что повышение квалификации никогда не может быть потерей и в конце концов приведет к такой работе, в которой данная квалификация будет использована, даже если переходный период будет длительным. Пока же только Швеция приводит официальные данные о наличии постоянного благоприятного рынка труда для обладателей докторских степеней.

Во многих странах отмечается возрастающий разрыв между традиционной целью и фактическим использованием докторантур. Эта ситуация связана, по их мнению, с высокой степенью специализации и ограниченностью квалификаций обладателей докторской степени. Докторская подготовка характеризуется как узкая и не связанная с быстро изменяющимся рынком труда. С учетом ограниченности или непривлекательности академических постов в ряде стран докторанты вынуждены искать работу вне высших учебных заведений, не имея для этого специальной подготовки. Эта неопределенность

будущего влияет на качество кандидатов, поступающих на программы докторской подготовки. В докладах предлагается два способа решения этих проблем: концентрация докторских подготовок в признанных центрах (centers of excellence) и/или введение профессиональных докторантур, ориентированных на неакадемические карьеры. Как следствие, имеется явная тенденция к увеличению кодификации и регламентирования стандартов и требований, а также прав и обязанностей докторантов, с одной стороны, и учреждений высшего образования, с другой. Наиболее явное развитие наблюдается в этом направлении в Великобритании, за ней следуют Нидерланды, а ряд других европейских стран начинают заинтересованно изучать их опыт.

Докторская подготовка в едином образовательном и исследовательском пространстве Европы. Из основных задач, перечисленных в документе Европейской Комиссии о роли университетов в «Европе знаний» (Europe of knowledge), выделяются *четыре* наиболее значимых аспекта осуществляемых и планируемых реформ и преобразований докторской подготовки.

- Почти все страны отмечают увеличение длительности получения степени (time-to-degree), даже в тех странах, в которых докторская подготовка организационно достаточно хорошо структурирована. Открываются дебаты о включении докторской подготовки в процесс установления общей «архитектуры» степеней в Европе. Хотя еще ни одна страна не предложила структуру степеней, включая докторскую, которая была бы совместима с Болонской моделью. Целью реформ докторской подготовки является сокращение периода исследований и обучения до 3 лет, следующих за степенью магистра или даже за степенью бакалавра. В частности, Великобритания переходит в инженерных и естественных науках к модели 3+3 (возможность реализации 3-летней докторской программы на базе 3-летнего бакалавриата) в то время, как для гуманитарных и социальных наук действует схема 3+1+3 (после бакалавриата для доступа к докторской программе необходим дополнительно 1 год магистратуры).

- Второй аспект относится к качеству докторской подготовки, которая включает не только соответствующее руководство и структурированную программу, но также имеет целью подготовить докторанта к будущему использованию приобретаемой квалификации вне академического сектора. Таким образом, делается акцент на прикладных исследованиях и профессиональных докторантурах. Здесь встает вопрос о гетерогенности (разнородности) и нетипичности таких докторантов, а также вопрос о взаимодействии с промышленными предприятиями и компаниями в деле руководства и постановке научных проблем для докторских исследований. Качество докторской подготовки все более измеряется не только содержанием полученной квалификации, но и перспективами карьеры вне академического характера.
- Третий аспект связан со статусом докторанта. Во всех странах наблюдается растущий спрос на докторскую подготовку и одновременное уменьшение выделяемых ресурсов. Некоторые страны пошли по пути введения и увеличения оплаты докторской подготовки. В других странах докторантам предлагают регулярную, хотя и временную, занятость в младшем академическом штате.
- Четвертый аспект связан с мобильностью и международным сотрудничеством в области докторской подготовки, что также предусматривает осуществление признания полученных ранее квалификаций и квалификаций, приобретенных в период докторской подготовки за границей. Большинство стран имеет свои процедуры признания докторантов, прибывших из-за границы. Но эти процедуры обычно отличаются от процедур признания других квалификаций и часто бывают весьма сложными и бюрократизированными (например, австрийская процедура нострификации). В некоторых странах (Великобритания и Нидерланды) с вопросами мобильности и сотрудничества сочетаются тенденции международного поиска наиболее талантливых учащихся и стремление структурировать докторскую подготовку так,

чтобы наиболее многообещающие докторанты остались в данных странах. Иностранцы приглашаются в эти страны, но в основном на платной основе и как стратегический ресурс для потенциального получения конкурентных преимуществ. Так, утечка мозгов из одних стран оборачивается их прибылью для других. В пределах создающегося единого европейского пространства высшего образования и исследований возрастает международное сотрудничество в области программ и между учреждениями. Остается решить, в рамках такого сотрудничества объединенные или двойные программы бакалавра и магистра будут вести к докторской подготовке.

Имеется еще одна проблема, далекая от решения, которая заключается в том, какой подход – конкуренции или сотрудничества будет в дальнейшем преобладать в процессе формирования единого европейского образовательного и исследовательского пространства. При этом невозможно не учитывать ту роль, какую будут играть в этом процессе Россия и США – две страны, не входящие в ЕС. Они могут служить, однако, в качестве экспериментальных площадок для отслеживания реализации некоторых гипотез по поводу того, как Болонский процесс и деятельность по созданию единого европейского пространства высшего образования и исследований влияет на другие государства – члены ЮНЕСКО.

Первая гипотеза состоит в том, что другие страны ЮНЕСКО примут вызов и приложат усилия для того, чтобы бороться за таланты и делать свое образование более привлекательным для иностранных докторантов.

Вторая гипотеза состоит в том, что будет расти сотрудничество и гармонизация докторской подготовки, что включит в конце концов в этот общий процесс и страны, не входящие в ЕС.

Третья гипотеза состоит в усилении национализма, т.е. построения отличной от других своей системы докторской подготовки, отличной от европейской, для усиления и подчеркивания своей национальной и культурной идентичности, для предотвращения или сокращения «утечки мозгов».

1.6. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ И МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ

Цель занятия:

Рассмотрение распределения полномочий и функций органов управления образованием на разных уровнях образования.

Ознакомление с основными формами общественного участия в управлении образованием в разных странах.

Рассмотрение структуры и организационных форм управления образованием в США и Франции.

1.6.1. Соотношение центрального и местного управления

Как правило, во всех развитых странах мира центральные органы власти обладают необходимыми функциями по определению *единой государственной политики* в сфере образования.

Во **Франции** государство в лице центрального министерства образования определяет педагогические направления обучения и подготовки и разрабатывает учебные планы; обеспечивает набор, подготовку персонала и управление им; определяет статус и правила работы учебных заведений, выделяет всем – от вузов до школ, необходимые для этого штатные ставки преподавательского и административного персонала.

В **Китае** функциями государства являются создание единой системы государственных экзаменов, учреждение системы выдачи дипломов и ученых степеней, инспекционной системы, а также системы аккредитации учебных заведений. Государственные нормативные акты содержат также более детальные функции центрального образовательного ведомства Китая: права по определению и утверждению общих нормативов штатного расписания учеб-

ных заведений, образовательного ценза учителей и нормативов базовой заработной платы учителей и административного персонала школ.

В Великобритании функции центральной власти четко распределены по трем направлениям: определение политики в области образования и постановка конкретных задач (Министерство образования, культуры, науки и технологий); финансирования высших учебных заведений (Совет по финансированию высших учебных заведений); контроль качества высшего образования.

В ФРГ Основной Закон устанавливает государственную ответственность за систему образования, планирование и организацию ее работы. Однако полномочия государства, по Основному Закону, ограничиваются при этом основными правами лиц, участвующих в образовательном процессе: в федеративной Германии земли ответственны за образовательную систему. Вместе с тем, в Германии в последние десятилетия в значительной мере реализуется тенденция к повышению организующей и координирующей роли федерального правительства, в том числе и в вопросах финансирования развития образования. Так, первоначально полномочия федерации в области образования ограничивались в основном поддержкой научной деятельности и профессионального образования. В последние годы компетенция федерации в области образования расширена. Были определены компетенции государства в сфере регулирования профессионального образования, рамочная компетенция в области высшего образования. Установлено совместное сотрудничество федерации и земель при разделе ими расходов, создание и переустройство учреждений высшего образования, включая, например реконструкцию и строительство высших учебных заведений, университетских медицинских клиник, понимая это как совместную задачу федерации и земель. Закреплена совместная работа федерации и земель в области образовательного планирования и поддержки исследовательской работы межрегионального значения.

В **США** штаты обладают всей полнотой власти в области образования. При этом государство осуществляет свои функции в области образования путем финансовой помощи, оказываемой различным субъектам при реализации федеральных программ. Условия участия в таких программах предполагают выполнение определенных обязательств принимающими в них участие субъектами. Посредством такого механизма федерация и осуществляет общенациональную политику.

Следует отметить наметившуюся в ряде стран тенденцию к децентрализации полномочий центрального управления.

Например, при децентрализации административного управления во **Франции**, которая начала осуществляться в 1982 году, к ответственности коммун были отнесены детские сады и начальные школы; органы административно-территориального управления стали отвечать за колледжи (основное общее среднее образование), а учебные округа – за лицеи и специальные учебные заведения (полное общее среднее и профессионально-техническое образование). При этом во Франции местным органам управления образованием была передана основная ответственность за материально-техническое и бытовое функционирование образовательных учреждений. Однако ответственность за строительство, оснащение и функционирование колледжей несут органы административно-территориального управления, а за лицеи – учебные округа.

Децентрализация в **Китае** была осуществлена по действующей и поныне схеме: органы административно-территориального управления (уезды и входящие в них волости) несут ответственность за развитие и осуществление базового образования, управление учебными заведениями диверсифицировано по разным уровням (провинции и округа). При этом именно на правительства провинций возложена обязанность распределять компетенции прочих уровней.

В **Японии** административное управление предусматривает лишь регулирование и создание условий для реализации задач, стоящих перед образо-

ванием. Административные органы не имеют права контроля над образованием. В их обязанности входит лишь определять основное направление и давать рекомендации относительно учебного процесса и его организации. Таким образом, в целом реализуется идея уважения независимости образования. Принцип децентрализации управления образованием закреплен в ст. 92 Конституции о местном самоуправлении, где образование относится к функции местной автономии. В Японии исходят из того, что, поскольку органы местной власти тесным образом связаны с повседневной жизнью народа, они играют главную роль в обеспечении права каждого на образование и несут главную ответственность за административное управление им.

1.6.2. Формы общественного участия в управлении образованием на разных уровнях образования и в учебных заведениях

Общественное участие на разных уровнях управления образованием за рубежом осуществляется в различных формах.

В **Германии** общественное участие в образовании осуществляется преимущественно через фонды. Это связано с тем, что фонды обладают существенными средствами, и, кроме того, заинтересованным, позитивно мотивированным персоналом. Например, фонд Бертельсмана работает под девизом «Выиграть будущее – обновить образование». Он занимается такими темами, как образование в течение жизни, внедрение мультимедиа в педагогические методы в школах, развитие самостоятельности управления школ.

В **Китае** за последние годы создано много общественных и профессионально-общественных организаций, которые активно участвуют в поддержке, развитии и реформе образования. Ими осуществляется сотрудничество с вузами и средними специальными учебными заведениями, в том числе в проведении учебной и научно-исследовательской деятельности, технических разработках и их внедрении. Общественные организации занимаются

социальной, культурной и образовательной деятельностью, способствующей здоровому физическому и умственному развитию учащихся.

В США на уровне отдельных штатов органами управления округами **высших учебных заведений** являются Попечительские советы (boards of trustees). Обычно округ делится на несколько подокругов, жители каждого из которых выбирают в Попечительский совет своего представителя. В ряде штатов губернаторы назначают своих представителей в состав Попечительского совета. В итоге Попечительский совет состоит из 5-7 членов, советы проводят свои заседания несколько раз в месяц. Акты, принимаемые Попечительским советом, могут иметь форму распоряжений (bylaws), основ политики (policies), решений (resolutions), административных правил (administrative regulations), сводов правил (handbooks) и т.д. Попечительский совет принимает бюджет округа, утверждает политику высших учебных заведений округа, утверждает кандидатуры преподавателей, административного и даже технического персонала вузов. Некоторые важные вопросы (в основном касающиеся финансов, например, необходимость создания денежного фонда для проведения ремонта зданий вузов) Попечительские советы выносят на референдум местного населения.

Интересной формой сотрудничества родителей, педагогов и власти являются *чартерные школы*. Эти школы – публичные (не частные), но они отделены от школьного округа и взаимодействуют с округом, родителями на основе специальных договоров. Собственно, основа чартерной школы – добровольный выбор родителей, которые подходят чуть требовательней и ответственней, чем другие, к воспитанию и общему образованию своего ребенка. Почти все чартерные школы организуют предоставление услуг, не связанных напрямую с образовательным процессом, например, по охране здоровья детей и по работе с детьми во внеучебное время. Подавляющее большинство чартерных школ в **США** были созданы «не с нуля», а путем преобразования обычных публичных школ. Тем не менее, количество чартерных школ в **США** невелико – их около 2,5 тыс.

В большинстве стран на всех уровнях образования формой общественного участия в управлении образованием являются **профессиональные союзы**. В **Германии** профсоюзы играют активную роль в формировании образовательной политики. В частности, профсоюз воспитания и науки, входящий в немецкий союз профсоюзов, имеет около 270 тыс. членов, занимается улучшением положения всех обучающихся слоев населения – от школьников до взрослых.

В **США** существует несколько крупных и влиятельных общенациональных профсоюзных организаций работников образования: Американская федерация учителей, Американская ассоциация администраторов школ, Национальная ассоциация директоров начальных общеобразовательных школ, Национальная ассоциация директоров средних общеобразовательных школ, Национальная ассоциация просвещения, Американская ассоциация университетских преподавателей (в которую входит около 25 тыс. членов).

Наиболее крупной из названных является Американская федерация учителей (AFT), основанная в 1916 году. Каждый третий учитель **США** является ее членом, профсоюз имеет более 3 тыс. филиалов в 43 штатах. AFT принимает активное участие в разработке многих стандартов и рекомендаций в сфере школьного образования.

Во **Франции** при министерстве образования имеется целый ряд общественно-профессиональных, консультативно-совещательных органов. Среди этих органов, заключения и рекомендации которых по ряду вопросов носят обязательный характер, наибольшими полномочиями обладают Высший консультативный Совет национального образования (курирует общее среднее образование), Национальный совет по высшему образованию и научным исследованиям (главный коллегиальный орган управления высшим образованием) и Национальный совет по учебным программам. Совет обучения и университетской жизни включает в свой состав представителей профессорско-преподавательского состава, студентов, административного и технического персонала, а также лиц, внешних по отношению к университету. Дан-

ный совет вносит в Административный совет предложения по направлениям обучения начальной и непрерывной подготовки, готовит меры по проведению ориентации студентов. Совет занимается благотворительной деятельностью, медицинской и библиотечной службой университета. Совет обучения и университетской жизни выступает гарантом политических и профсоюзных прав и свобод студентов.

В образовательных учреждениях различного уровня общественное участие в управлении образованием осуществляется через специальные органы.

В США формой общественного участия в управлении школами является создаваемый на уровне школьного округа и отдельных школ комитет, который включает представителей Совета попечителей (являющегося органом управления школьного округа), директора школы, с одной стороны, и родителей учеников и представителей местного сообщества, с другой. Регулярность заседаний, а также круг вопросов определяет Совет, но решения, которые принимаются таким образом, часто затрагивают самые существенные стороны образовательного процесса: учебные планы, цели и развитие округа, основные образовательные программы. Подобный способ принятия решений дает уверенность в их обоснованности, а также приемлемости, по крайней мере, для большинства родителей.

В Японии, на уровне высших учебных заведений, действуют административные советы, которые состоят из внешних экспертов по вопросам менеджмента в сфере образования и представителей от администрации университетов. Внешним экспертам отводится значительно большее число мест в нем. Совет рассматривает преимущественно вопросы, связанные с управлением вузом, например, финансирование (бюджет, размещение активов), а также назначение управленческого персонала и т.д.

В отличие от ряда других стран, во **Франции** институт попечительских советов имеет существенно меньшее значение. У государственных вузов попечительские советы практически отсутствуют. Некоторые их функции вы-

полняют торгово-промышленные палаты соответствующих регионов, но в большей мере это относится к неуниверситетскому сектору.

Как уже указывалось, одним из законодательно закрепленных принципов организации высшего образования **Франции** является принцип участия, который предполагает широкое представительство и участие всех категорий преподавателей, сотрудников, студентов и аспирантов в управлении высшим учебным заведением. Это выражается, в частности, в предоставлении определенных квот данным категориям в составах всех представительных органов управления (советов вуза). Соответствующие квоты предусматриваются также и для внешних представителей. Так, главный руководящий орган университетов – Административный совет включает в себя от 30 до 60 членов, которые распределяются следующим образом: 40-50% составляют представители профессорско-преподавательского состава; от 20 до 30% – внешние представители научной общественности, культуры, деловых кругов; от 20 до 25% – представители студентов; от 10 до 15% – представители административного, технического и служебного персонала.

Научный совет, обеспечивающий вопросы организации в вузе научных исследований, включает в себя от 20 до 40 членов, которые распределяются следующим образом: от 60 до 80% – представители персонала; от 7,5 до 12,5% – представители студентов третьего цикла; от 10 до 30% – внешние субъекты.

Учебный совет, занимающийся непосредственными проблемами учебного процесса и жизни вузовского коллектива, включает в себя от 20 до 40 членов, которые распределяются следующим образом: от 75 до 80% составляют представители преподавательского состава и студентов (в равных долях); от 10 до 15% – представители технического и служебного персонала; от 10 до 15% составляют внешние субъекты.

Советы специализированных институтов и школ избираются в количестве не более 40 членов, из которых от 30 до 50% являются представителями

внешних организаций, а большинство остальных мест занимают преподаватели и студенты, избираемые общими собраниями своих коллективов.

Значительным влиянием во **Франции** обладает Конференция президентов университетов, являющаяся автономным консультативно-представительным органом. Руководители высших инженерных школ формируют свой собственный представительный орган – Конференцию директоров.

Очень существенную роль в секторе образования в **Германии** играют фонды. Они, во-первых, обладают весьма существенными средствами, а во-вторых, заинтересованным, позитивно мотивированным персоналом.

Следующие фонды так или иначе влияют на систему образования в **Германии**:

- Фонд Фридриха-Эберта – общественная, близкая к социал-демократам, благотворительная частная организация в области культуры и образования, основанная на идеях социальной демократии. Она поддерживает образование в рамках этих ценностей, развитие международных отношений, партнерство с развивающимися странами, поддерживает одаренных студентов и начинающих научных работников и исследователей в области науки, искусства и культуры из **Германии** и из-за рубежа.
- Фонд Фридриха Науманна – близкая к свободным демократам, организация, предлагающая учащимся помимо материальной поддержки, посещение семинаров, академий на каникулах, рабочие группы и консультации.
- Аналогичные по существу функции имеют Фонд Ханса Зайделя; Фонд Генриха Белля; Фонд Конрада Аденауера, разделяющий христианско-демократические ценности, поддерживает студентов и аспирантов; есть также католический и евангелический фонды, фонд Ханса-Беклера, поддерживающий детей работодателей и пр.; Фонд Розы Люксембург.

- Существуют также и неполитические фонды, например, фонд Бертельсманна, работающий под девизом «Выиграть будущее – обновить образование». Он занимается такими темами как образование в течение жизни, внедрение мультимедиа в педагогические методы в школах, развитие самостоятельности управления школ.
- Некоторые фонды действуют только на земельном уровне. В Баварии существует Фонд «Образовательный пакт – Бавария». Фонд поставил перед собой цель разработать новые методы совместной работы в области образования. Этот Фонд также поддерживает школы с целью подготовить учащихся к требованиям информационного общества, обеспечивая их улучшенное организационное и кадровое устройство.

Рассмотрим более детально эти вопросы на примере двух наиболее явных представителей разных подходов – **США и Франции**.

1.6.3. Распределение полномочий и организация управления образованием в США и Франции

В Соединенных Штатах Америки сфера образования – одна из тех, где федеральные власти проявляют себя наименее явно. Главная причина этого заключается в традиционной для США широкой автономии штатов.

На сегодняшний день **образование (для всех уровней образования – от дошкольного до высшего)** – прерогатива штатов и местных органов власти. Утверждение, что в США нет единой системы школьного образования, а есть 50 самостоятельных систем общего образования (или даже больше, ибо в ряде штатов общее среднее образование отнесено полностью к компетенции местных властей), имеет под собой конституционную основу. Хотя ни в Конституции США, ни в поправках к ней образование не упоминается, зато в

X поправке к Конституции США закреплён принцип остаточной компетенции штатов – «Полномочия, не предоставленные настоящей Конституцией Федерации и пользование которыми не запрещено отдельным штатам, остаются за штатами и населением».

Вместе с тем, и в США есть достаточно действенное федеральное законодательство об образовании. Как правило, федеральное законодательство направлено на решение обнаруженных общегосударственных проблем образования. В первую очередь, речь идет о финансировании из федерального бюджета, например, программ компьютеризации школ или, например, решений о подготовке учителей математики и улучшении подготовки учащихся начальной школы. В этом случае источник финансирования всегда – федеральный бюджет и орган, осуществляющий контроль исполнения в штатах, – федеральный Департамент образования. Также фактически на федеральном уровне разрабатываются примерные стандарты общего среднего образования и методики преподавания, которые затем рассматриваются, корректируются и нормативно утверждаются и реализуются на уровне штатов.

Наиболее заметным за последние годы изменением законодательства об образовании на федеральном уровне можно считать Закон 2001 года, принятый по инициативе Дж. Буша (младшего), который буквально называется «Ни один ребенок не останется в стороне» и который стал законодательной основой проводимой сейчас в США очередной школьной реформы.

Даже в сфере **высшего образования** законодательное закрепление целей, правовых форм и видов, прав и обязанностей учреждений высшего образования отнесены к законодательству штатов. Однако косвенно федеральное законодательство все-таки оказывает воздействие на форму и программы высших учебных заведений, так как вузы, не отвечающие требованиям Федерального «Закона о высшем образовании» (например, не прошедшие соответствующую аккредитацию) не имеют права получать государственную финансовую помощь. Также Федеральным законодательством устанавливаются требования к государственным агентствам по аккредитации вузов, требова-

ния к соглашениям между **федерацией** и **штатами**, заключаемыми для участия **штатов** в программах по финансированию высшего образования.

На **уровне штатов** вопросы образования регулируются на сегодня уже, как правило, не отдельными законами, а Кодексом сложившихся законодательных актов. В начале Кодекса содержатся положения, касающиеся образования и самого акта – сфера применения, государственная символика на образовательных учреждениях штата, национальный девиз США («In God we trust» – «С нами Бог»). Далее следует блок вопросов, относящихся к государственному (общему среднему) образованию – задачи и цели, терминология, государственная и региональная организация системы общего образования и управление, организация этой системы на местном уровне.

Организация образовательного процесса является другим обширным блоком вопросов в кодексах штатов, куда, в частности, входит оценка успеваемости, подготовка учебного плана, реализация федеральных и региональных образовательных программ, обеспечения школ учебниками и учебным оборудованием. Сюда же относятся вопросы организации внеклассных занятий, в том числе дополнительных платных образовательных услуг, транспортировки школьников от дома до места учебы и обратно, безопасность в школах, обеспечение дисциплины и правопорядка в школах, организация медицинских пунктов и прививок в школах.

Особое внимание в Кодексе уделяется вопросам финансовой дисциплины, управлению финансами школьных округов, включая вопросы об установлении налогов на образование и определение иных источников финансирования, формирования программ оказания текущей финансовой помощи школьным округам.

Интересно отметить уже многолетнюю практику заключения региональных соглашений между штатами в сфере образования, которые способствуют повышению качества, расширению доступности образования и мобильности учащихся и семей в целом. При этом такие соглашения инкорпорируются в Кодекс законодательства об образовании в каждом из штатов.

Так, еще в 1948 году было заключено Региональное соглашение об образовании тринадцатью Южными штатами. Соглашение предусматривает вполне конкретные меры, в частности, учреждение Контрольного Совета по образованию Южных штатов. Членами этого органа являются губернаторы штатов-участников Соглашения, а также 52 представителя (по 4 от каждого штата, причем один должен быть специалистом в сфере образования, еще один должен представлять законодательную власть штата). Совет вправе издавать уставные нормы и давать рекомендации законодателям штатов о принятии законов, направленных на совершенствование общего среднего образования в этих штатах.

Аналогичное соглашение в сфере высшего образования заключено между 13 Западными Штатами.

На **уровне исполнительной власти штата** основными управляющими субъектами являются – Комиссар образования штата, Совет по образованию и Образовательное агентство.

Комиссар образования (далее – Комиссар) назначается губернатором с одобрения Сената штата сроком на 4 года, но перед новым губернатором комиссар слагает свои полномочия. Комиссар является одновременно и управляющим делами Образовательного агентства и исполнительным секретарем Совета по образованию.

В Совет по образованию штата входят примерно 15 членов, каждый из которых представляет население своего избирательного округа. Выборы проходят раз в два года (например, в Техасе – по нечетным годам), но не всех 15 членов сразу, а только около 50%, чем обеспечиваются ротация и преемственность. Труд члена Совета не оплачивается, но ему компенсируют некоторые расходы. При этом для независимости, член Совета не может занимать какую-либо государственную должность штата. Совет является фактически главным управляющим субъектом системой общего среднего образования Штата.

Агентство по образованию – фактически исполнительная структура при Совете по образованию Штата, которую с определенными оговорками можно назвать также аппаратом Комиссара по образованию.

Что касается **местного законодательства об образовании**, то здесь для США можно отметить следующие общие моменты.

Во-первых, по всем основным вопросам жизнедеятельности школ, особенно в части финансирования, изменения налогов на образование, решение принимается путем референдума всех местных жителей, входящих в состав школьного округа.

Во-вторых, основные вопросы содержания и качества образования определяются законодательством штатов: именно штат осуществляет аккредитацию школьных округов, определяет стандарты школьного образования, контролирует соответствие школ минимальным требованиям в организации, содержании и качестве образования, приостанавливает или отзывает аккредитацию.

В США **общеобразовательная школа**, как правило (исключение составляют частные, большинство из которых относятся к профессиональным школам, и так называемые чартерные – «отделенные» школы), не является ни юридическим лицом, ни даже самостоятельной хозяйственной единицей – школа структурно входит в администрацию школьного округа. Органом управления школьного округа является Совет попечителей, состоящий, как правило, из 5-7 членов, каждый из которых избирается на 3-4 года жителями школьного округа (который часто делится на подокруга для выборов своего члена Совета попечителей). Труд попечителей, как правило, никем не оплачивается. Законодательством штата детально регламентированы процедуры выборов, требования к кандидатам на эту публичную должность, права избирателей.

Основные задачи Совета попечителей округа состоят в надзоре за управлением и образовательным процессом в целом, принятии локальных и местных нормативно-правовых актов и выработке местной образовательной

политики. Организация же текущего управления структурными единицами округа (школами) и выполнение оперативных задач возложены на администрацию школьного округа в лице нанятого Советом попечителей управляющего (суперинтенданта) и его помощников.

Совет попечителей фискально независимого школьного округа, а таких в США более 70%, имеет право устанавливать отдельные элементы местных налогов и взимать их, выпускать определенные законодательством штата облигации. Совет утверждает бюджет школьного округа, определяет права и обязанности всех без исключения работников школьного округа, включая директоров школ и учителей. Совет попечителей также определяет, какого цвета должна быть школьная форма, и нужна ли она вообще в данном округе, отбирает учебники, по которым учителя данного округа будут учить учеников. Много полномочий у Совета и в части определения конкретного содержания учебного плана и читаемых курсов.

Работу исполнительных органов управления высшим образованием на уровне штатов организуют, как правило, *Комиссии по высшему образованию*. Примерный состав Комиссии – 15–25 человек, часть из которых назначается губернатором, часть - верхней и нижней палатами законодательного органа штата, часть являются представителями Совета управляющих колледжами, государственных университетов, Совета по общему образованию и представителями студентов. Основные вопросы решаются комиссией на собраниях, проводимых практически ежемесячно. В перерывах между собраниями текущей деятельностью Комиссии руководит исполнительный директор, назначаемый Комиссией.

Комиссия призвана выполнять три основные функции.

Во-первых, разрабатывать единый для всего штата план по созданию прогрессивной и хорошо скоординированной системы высшего образования (напомним, что в США к высшему образованию относится практически все послесреднее профессиональное образование).

Во-вторых, разрабатывать политику, соответствующую нуждам образования, интересам жителей и общественным интересам штата.

В-третьих, консультировать губернатора и законодательную власть штата по вопросам формирования политики в сфере образования и принятия бюджета штата.

Таким образом, Комиссия по высшему образованию не может издавать акты, обязательные для исполнения всеми высшими учебными заведениями Штата, также не имеет возможности напрямую воздействовать на высшие учебные заведения. Более широкими полномочиями в этом отношении наделены органы, управляющие отдельными сегментами системы профессионального образования, – Совет управляющих колледжами, Совет Попечителей государственного университета штата.

Во **Франции** одной из отличительных особенностей функционирования образования является **преобладающая роль государства и высокая централизация управления**. Практически все виды образовательной деятельности подлежат государственному контролю и регулированию, формы и механизмы которой подробно прописаны в центральном законодательстве.

Децентрализация образовательной системы **Франции**, решение о которой было принято еще в 1982 году, предусматривает постепенное перераспределение полномочий в пользу передачи все большей доли ведения и управления к местным органам управления, что осуществляется по трем основным направлениям.

Во-первых, местным органам управления образованием в каждой территориально-административной структуре – коммуне, департаменте, регионе, поручается руководство определенным уровнем школьного (довузовского) образования. При этом коммуны несут ответственность за детские сады и начальные школы, департаменты – за колледжи (основное общее образование), регионы – за лицеи и специальные учебные заведения (полное общее среднее и профессионально-техническое образование).

Во-вторых, местным органам управления образованием предоставлено право разработки и реализации инвестиционных программ, так что ответственность за создание детских садов и начальных школ возложена на коммуны, за создание колледжей – на департаменты, что предусматривает необходимость постоянного диалога местных и центральных властей, ибо компетенция в выделении педагогических ставок сохраняется за центральными властями.

В-третьих, соответственно перераспределяются полномочия и ответственность различных уровней власти за материально-техническое и социально-бытовое обеспечение образовательных учреждений соответствующего уровня образования.

Что касается **высшей школы**, то здесь децентрализация ассоциируется в первую очередь с расширением академической и частично финансовой автономии вузов и вузовских подразделений, с участием в управлении вузами представителей деловых кругов и общественности, с развитием различных форм вузовского самоуправления.

Децентрализация во Франции не затрагивает, однако, такой важной составляющей образовательной системы, как кадровая политика. Зачисление в штатный состав и увольнение преподавателей не только высших, но и учебных заведений среднего образования осуществляется от имени Министра, а все преподаватели, получившие назначение по итогам прохождения национального конкурса, становятся государственными служащими.

Таким образом, **во Франции** министерство образования (которое объединяется и называется то Министерство национального образования, то Министерство образования и науки, то Министерство образования и культуры), обладает практически всей полнотой полномочий в сфере образования.

В региональном плане система образования Франции разделена на 28 учебных округов (академий), которые являются административными структурами, подчиненными только Министерству национального образования. Полномочным представителем Министерства национального образования в

регионе является руководитель учебного округа – ректор академии. Он должен иметь докторскую степень и опыт преподавательской работы в вузе. Его главная задача заключается в контроле за исполнением директив Министра и за соблюдением правовых положений, которые определяют деятельность всех образовательных учреждений. Во многих случаях ректор академии располагает собственными властными полномочиями, предоставленными ему в масштабах учебного округа.

Ректор несет ответственность за все образовательные учреждения в своем округе – от детских садов до университетов включительно. В качестве высшего регионального администратора вузов он имеет статус Канцлера университетов. Администрация учебных округов, которые делятся, в свою очередь, на департаменты, совместно с префектом региона и региональной счетной палатой осуществляют, каждый в рамках своей компетенции, административный и финансовый контроль за деятельностью учебных заведений, не ограничивая, однако, предоставленной им по закону автономии.

При участии ректора академии Региональный совет разрабатывает планы работы учебных заведений и программы обучения, которые определяют количественные и качественные потребности в сфере образования для региона на несколько лет. После согласования на уровне департаментов и консультаций в Академическом Совете Министерства национального образования план утверждается Региональным советом и представляется префекту региона и ректору академии для определения размеров необходимых ассигнований. В рамках плана ректор определяет характер учебных курсов для каждого учебного заведения и условия набора и распределения учащихся; распределяет кадры для средних учебных заведений и осуществляет надзор за их педагогической, административной и финансовой деятельностью. Он назначает чиновников на отдельные должности и следит за их продвижением по службе. Ректор академии распределяет также государственные кредиты на финансирование педагогической деятельности.

В области частного образования ректор академии осуществляет контроль за педагогической деятельностью в рамках контрактов, заключенных с частными образовательными учреждениями. Он принимает заявки на открытие учебных заведений (второй ступени и высших), утверждает директоров и преподавательский состав по согласованию с руководителем учебного заведения.

В области высшего образования ректор – канцлер университетов своего округа, является представителем Министерства национального образования при государственных учреждениях учебного научного и культурного профиля. Он обеспечивает соответствие между образованием в высших учебных заведениях и другими видами образования, контролирует высшие учебные заведения по результатам их деятельности.

В распоряжении ректора имеются канцелярия, административные службы, включающие ректорат, существует штат технических советников и инспекторов. При ректоре заседают различные консультативные комиссии.

Все мероприятия в системе образования обязательно рассматриваются в рамках различных коллегиальных инстанций совещательного характера на национальном и региональном уровнях. На национальном уровне основные проблемы образования обсуждаются Высшим консультативным Советом национального образования. В его составе 92 члена, из них: 48 – представители центрального аппарата министерства, ведущие профессора и известные специалисты в области педагогики; 28 – представители органов местного управления, учреждений науки и культуры, социально-экономической сферы, 13 из которых – делегаты от родительских и студенческих ассоциаций соответственно. Совет, занимающийся преимущественно проблемами довузовского образования, вырабатывает заключения и рекомендации Министру по рассматриваемым вопросам.

Непосредственное курирование проблем высшего образования входит в компетенцию Национального совета по высшему образованию и научным исследованиям, из 61 члена которого 29 представляют преподавателей вузов,

11 – студенты и аспиранты и 21 – представители культуры, науки, производства и общественных организаций. Совет, главной задачей которого является оценка учебных и исследовательских программ, а также дипломных работ третьего цикла обучения, формирует две комиссии из 20 и 23 членов. Рекомендации Совета в ряде случаев имеют обязательный характер. В компетенцию Совета входят некоторые дисциплинарные вопросы в отношении преподавателей, научных работников и студентов вузов. Оба названных Совета возглавляются Министром национального образования.

Параллельно с советами, работающими в качестве коллегиально-совещательных органов при Министре, на национальном уровне также действуют: Национальный совет университетов, состоящий из групп и секций по определенным дисциплинам (специальностям), которые дают рекомендации по комплектованию и продвижению преподавателей в государственных вузах. По существу это технический орган, обладающий определенными полномочиями в отношении педагогического персонала. И, наконец, представительные консультативные органы, объединяющие руководителей вузов: Конференция президентов университетов и Конференция директоров высших инженерных школ.

На региональном уровне вопросы высшей школы в совещательно-представительном аспекте находятся в компетенции окружных советов национального образования, а административно-исполнительская деятельность – в ведении ректора-канцлера университетов и канцелярии университетов. Последняя представляет собой государственное учреждение для управления совместными службами и совместной собственностью в вузах данного округа. Канцелярия университетов возглавляется административным советом, на заседаниях которого присутствует или представлен ректор-канцлер, получающий информацию об их решениях. В случае несогласия с решениями административного совета руководителей отдельных вузов ректор-канцлер может обратиться в административный суд с просьбой об аннулировании этих решений.

Формально во **Франции** каких-либо предусмотренных законом различий во взаимоотношениях вузов разного типа с вышестоящими органами управления нет. Существуют лишь несколько большие академические свободы, предоставляемые этими органами управления университетам по сравнению со специализированными вузами. Можно также говорить о более широком спектре полномочий президентов университетов по сравнению с директорами специализированных вузов.

Для контроля за деятельностью образовательных учреждений и оценки качества образования во **Франции** создана разветвленная многоуровневая система контроля. На государственном уровне ее основу составляют Генеральная инспекция образования и Генеральная инспекция администрации образования, являющиеся подразделениями министерства. Вместе с заинтересованными административными подразделениями они дают экспертные заключения о состоянии образования на уровне департаментов, регионов и в масштабах всей страны. Эти заключения передаются ответственным докладчикам комиссий по культурным делам Парламента.

У Генеральной инспекции образования тройная миссия:

- участвовать в контроле за персоналом инспекции, управления, образования, воспитания и профориентации,
- в рамках своих компетенций формулировать заключения и разрабатывать предложения для министра народного образования.
- участвовать в общей оценке образовательной системы, следуя указаниям закона об ориентации от 10-го июля 1989 года.

Эта оценка охватывает учебные заведения, все виды переподготовки и усовершенствования, содержание обучения, программы, педагогические методы, использованные средства и итоги учебного года. Ежегодно из этого обширного круга задач Министр выбирает приоритетные для более углубленного изучения. Генеральная инспекция образования также выявляет новые методы в области педагогики, сведения о которых включаются в ежегодный отчет о состоянии образования, подлежащий опубликованию.

На региональном уровне в учебных округах (академиях) и департаментах существуют инспекционные службы, подчиненные непосредственно руководителям округов или департаментов и укомплектованные штатом сотрудников, ответственных за различные типы образовательных учреждений и различные виды образовательной деятельности. Эти сотрудники осуществляют регулярный контроль на местах за непосредственным ходом учебного процесса и работой администрации образовательных учреждений. Результаты контроля оформляются в виде отчетов и заключений для руководства департаментов, на основании которых принимаются соответствующие решения.

Проблема поддержания высокого качества образования постоянно находится в центре внимания органов управления образованием и общественности. Для решения этой задачи на уровне первой и второй ступени образования в Министерстве национального образования в 1987 году было создано Управление (дирекция) по оценке и планированию, координирующее деятельность в этой области инспекционных подразделений как в центральном ведомстве, так и на местах.

Наряду с оценкой образовательных учреждений в задачу Управления по оценке и планированию входит разработка мероприятий по повышению квалификации всех категорий образовательного персонала, а также проведение анализа соответствия педагогических целей и достигаемых результатов при изучении конкретных дисциплин на уровне начальной и средней школ. Результаты оценки деятельности системы образования приводятся в двух ежегодных публикациях: «Состояние школы» и «География школы», содержащих обобщенные синтетические обзоры по 30 показателям эффективности образовательной деятельности.

Управление высшими учебными заведениями **Франции** осуществляется по единым принципам, заключающимся в однозначной иерархии и четком разделении полномочий и, с другой стороны, на широком представительстве сотрудников и учащихся в органах управления. В соответствии с законом, в

университетах формируются три представительных совета, каждый из которых ответственен за определенную сферу деятельности вуза.

Административный совет, возглавляемый президентом, является главным руководящим органом университета. Он определяет политику данного учебного заведения, принимая, в частности, решения по содержанию договорных соглашений, утверждает бюджет и отчеты, занимается распределением рабочих мест и может делегировать некоторые свои обязанности президенту университета. Административный совет выполняет определенные юридические полномочия дисциплинарного порядка в отношении преподавателей-исследователей и студентов; в этом случае его решения, принимаемые квалифицированным большинством, утверждает или аннулирует Высший совет национального образования.

Научный совет занимается вопросами планирования и организации научных исследований в вузе. Научный совет предлагает административному совету основные направления научно-исследовательских работ, разработки научно-технической документации и распределения кредитов на исследования. Он дает заключения по программам первоначального профессионального образования и переподготовки кадров, по уровню квалификации, необходимой для работы в качестве преподавателей-исследователей и исследователей, по исследовательским программам и контрактам, по запросам о признании академических квалификаций, по проектам введения и изменения собственных вузовских дипломов, по учебным договорам; он осуществляет координацию между обучением и исследованиями.

И, наконец, **Совет по проблемам учебы** и жизни университета (**Учебный совет**) представляет собой консультативный орган, наиболее приближенный к повседневной деятельности вуза. Он выступает в Административном совете с предложениями относительно направлений развития системы первоначального образования и подготовки кадров, изучает предложения и проекты введения новых направлений и специальностей подготовки. Этот совет готовит меры по ориентации студентов и по проверке их знаний, по ор-

ганизации культурной, спортивной и общественной жизни, по созданию нормальных условий для жизни и труда, по поддержке учебных и университетских мероприятий, медицинских и общественных служб, библиотек и центров документации; он является гарантом политических и профсоюзных прав и свобод студентов.

Высшим должностным лицом в университетах Франции является его президент, избираемый сроком на пять лет (допускается однократное повторное избрание) членами всех трех советов – Административного, Научного и Учебного, на их совместном заседании. Кандидатуры выдвигаются из состава работающих в университете преподавателей-исследователей. Президент управляет университетом во всех сферах его деятельности с помощью подчиненного ему аппарата. Он возглавляет советы университета, является распорядителем кредитов, назначает членов жюри и комиссий, контролирует работу сотрудников и несет ответственность за выполнение обязательств и поддержание порядка.

1.7. СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В УПРАВЛЕНИИ СИСТЕМАМИ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Цель занятия:

Рассмотрение особенностей и происходящих изменений в управлении высшим образованием в различных странах.

Централизация, децентрализация и автономия.

Различия в управлении университетским и неуниверситетским секторами высшего образования.

Основные механизмы управления высшей школой.

Соотношение административного и финансового механизмов управления.

1.7.1. Актуальность проблематики по системе управления в сфере высшего образования

Актуальность создания эффективного управления в сфере высшего образования на современном этапе определяется следующими факторами:

- *Соответствием деятельности университетов потребностям государства.*

Государство, выделяя на высшее образование бюджетные средства, хочет быть уверено в правильном и рациональном их использовании и заинтересовано в эффективной системе управления в сфере высшего образования.

В более широком плане, переход развитых государств к построению экономики, основанной на знании, к созданию в стране инновационной системы, включающей более высокое качество человеческого капитала, обуславливает необходимость развития экономики знаний, экономики образования и соответствующего менеджмента этих сфер деятельности.

- *Соответствием деятельности университетов запросам граждан, работодателей.*

С одной стороны, граждане и работодатели направляют свои средства, как правило, в образовательные учреждения с эффективной и прозрачной системой обеспечения качества.

С другой стороны, в условиях роста непрерывного образования («образования взрослых»), «образования в течение всей жизни» – «life long learning»), вузы необходимо перестраиваются под потребности в профессиональном обучении различных категорий населения: работающих студентов, студентов зрелого возраста, студентов, обучающихся на дому, студентов, обучающихся неполный день, студентов вечернего, заочного и дистанционных форм обучения; все более расширяется обучение по сокращенным программам, в том числе для получения второго высшего образования; растет спрос на программы обучения с изучением отдельных дисциплин в разных университетах и т.д.

- *Относительным снижением расходов на высшее образование и необходимостью привлечения внебюджетных средств.*

Снижение доли государственных (бюджетных) расходов в обеспечении потребностей высших учебных заведений – характерная черта последних десятилетий для абсолютного большинства развитых стран мира и особенно – стран с переходной экономикой. Практически во всех развитых странах «вложения средств в инфраструктуру вузов сократились ниже уровня, необходимого для поддержания устойчивости». Это вызвано, в частности, переходом к массовому высшему образованию и тем, что правительства, видя спрос населения, работодателей на высшее образование, стараются переложить на их плечи часть расходов.

- *Ростом конкуренции между вузами за бюджетные средства.*

Это характерно также для всех развитых стран мира, где схемы бюджетного финансирования выстроены по определенным формулам, признанным в образовательном сообществе и стимулирующим соответствующую

эффективную образовательную, научную, инновационную и иную деятельность высшего учебного заведения.

- *Ростом конкуренции между вузами за внебюджетные средства на рынке образовательных услуг.*

В условиях глобализации и интернационализации образования, развития трансграничного образования, диверсификации образовательных программ, разрабатываемых высшими учебными заведениями, расширения экспорта образовательных услуг и распространения высшего образования с использованием информационно-коммуникационных технологий (дистанционного и открытого образования, с помощью сети филиалов, представительств и т.п.), в этих условиях резко возрастает конкуренция между вузами, как на международном, так и на региональных рынках образовательных услуг.

- *Изменениями в правовом положении (статусе) высших учебных заведений.*

В условиях стремления (и стимулирования правительствами) большей самостоятельности высших учебных заведений, в том числе по расширению внебюджетных источников доходов, когда в значительной части государственных вузов доля внебюджетных средств составляет от 50 до 90%, в этих условиях сохранение вузами статуса *бюджетного учреждения* либо противоречит правовому пониманию этого статуса, либо сдерживает развитие высших учебных заведений. Переход же вузов в новое качество (новый статус), с большей автономией и большей ответственностью, неминуемо влечет за собой изменения в структуре и функциях управления вузами и в университетском менеджменте.

- *Необходимостью целенаправленной деятельности по созданию систем управления качеством в высшем учебном заведении в соответствии с мировыми тенденциями (в частности, в соответствии с европейскими подходами в рамках Болонского процесса).*

В современных условиях массового высшего образования, для признания высокого уровня вуза, признания выдаваемых им документов об образо-

вания, возрастает роль как аккредитации качества высшего учебного заведения со стороны профессиональных сообществ, в том числе – международных профессиональных ассоциаций, так и создания эффективных внутривузовских систем управления качеством в соответствии с определенными образовательным и/или профессиональным сообществом требованиями.

- *Необходимостью адекватного ответа университетского сообщества на революционные изменения, которые неизбежны в организации учебного процесса в условиях интенсивного развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ).*

- *Развитие непрерывного образования* требует от вузов новых организационно-экономических решений в реализации программ повышения квалификации, переподготовки взрослого населения. Расширение масштабов непрерывного образования вызывает необходимость новых управленческих решений, обеспечивающих доступность соответствующих образовательных программ, в частности, для обеспечения достаточного образовательного уровня работников в странах со сложным административно-территориальным устройством.

- *Нарастанием тенденций, связанных с интеграцией деятельности учебных заведений, созданием стратегических альянсов, международных программ, формированием региональных и международных образовательных сетей.* Эти тенденции также являются отражением процессов глобализации. При этом конкуренция за потребителя дополняется конкуренцией между сетями за учебные заведения как субъекты сети.

1.7.2. Особенности управления системами высшего образования в ведущих развитых странах

Великобритания. Британская система высшего образования – это одна из самых лучших устойчивых европейских моделей, опирающаяся на долгую университетскую традицию. В то же время Великобритания раньше многих

европейских стран осознала необходимость модернизации образования и включилась в разработку ее стратегии. Точкой отсчета модернизации образования в Великобритании стало принятие Закона об образовании (1944) и подготовка доклада «Комиссии Барлоу» (1946). Комиссия выявила серьезные противоречия между возможностями системы образования и социально-экономическими общественными потребностями.

Принятый в 1992 году Закон о дальнейшем высшем образовании упразднил бинарную систему и учредил единую модель высшего образования, предоставив политехническим колледжам и эквивалентным учебным заведениям статус университетов.

В то же время провозглашенное равенство «старых» и «новых» университетов остается в значительной степени декларативными. Престиж высшего академического образования в Соединенном Королевстве по-прежнему значительно выше престижа высшего профессионального образования.

Основные функции общего управления и стратегического планирования деятельности системы высшего образования возложены на Департамент образования и профессионального обучения. Это координирующий орган, не отвечающий непосредственно за деятельность каждого университета и его финансовое благополучие.

Часть полномочий центрального Департамента делегирована органам управления Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии. Органы финансирования также регионализированы. Самым известным из них является Совет по финансированию высшего образования Англии (HEFCE), финансирующий, в частности, значительную часть международных исследований в области образования.

Отличительная черта британской модели управления образованием – обилие и многообразие специализированных агентств-посредников. Помимо названных Советов по финансированию высшего образования, к ним относятся Агентство по обеспечению качества, ответственное за оценку качества курсов обучения, Агентство по статистике высшей школы, отвечающее за

сбор статических данных, и недавно созданный Аналитический институт высшей школы, выполняющий исследования по заказу Правительства. Контролирующие функции возложены на Королевскую инспекцию. Помимо своих непосредственных функций изучения, координации и оценки деятельности высших учебных заведений, специализированные агентства выполняют стратегические задачи, определенные Департаментом образования, – в частности, реализуют политику сближения двух сегментов системы высшего образования: университетского и неуниверситетского.

Хотя институциональная дистанция между органами-посредниками и государственными органами власти четко установлена, в последнее время агентства все больше являются проводниками политики центральных властей во взаимодействии с университетами. Сами вузы в этом диалоге представлены коллегиальными советами. Крупнейший из них – «Университеты Великобритании», включает в себя представителей 121 университета. Аналогичные советы созданы в Шотландии и Уэльсе. Неуниверситетский сектор представлен Ассоциацией британских колледжей.

В ходе модернизации образования роль агентства-посредника возрастает. Зачастую это ведет к сокращению автономии университетов. До недавнего времени университеты Великобритании обладали всем спектром автономий: правом владения и распоряжения зданиями и оборудованием, самостоятельного планирования и расходования бюджета, определения академической структуры учебных курсов, найма и увольнения персонала, установления заработной платы сотрудников. Реформы, направленные на «выравнивание» образовательного пространства и устранение «бинарной системы», повлекли за собой усиление контроля – ужесточение отчетности по расходной части бюджета университетов, повышенное внимание к регулированию численности студентов и распределению их по направлениям подготовки, формированию содержания обучения, направлений научных исследований. Осуществляется и прямой контроль над деятельностью университетов со стороны Королевской инспекции (до настоящего времени эта организация

инспектировала работу всех учебных заведений Великобритании, кроме университетов).

Представление университетам больших финансовых полномочий и свободы управленческих решений потребовало прихода в вузы нового поколения менеджеров. Возникла практика найма управленцев из бизнеса и промышленности.

Германия. В Германии действует трехуровневая система управления образованием, реализуемая на уровне федерального центра, земель и самих учебных заведений. Министерство образования ФРГ, являющееся центральным (федеральным органом) управления образованием, разрабатывает концепцию образовательной политики, определяет общенациональные юридические рамки функционирования системы образования, выделяет средства на расширение вузов и создание современной инфраструктуры для эффективной деятельности вузов.

Текущее управление образованием по Конституции находится в компетенции правительств земель и регулируется соответствующими законами земель о высшем образовании, составленными на основе Федерального Рамочного закона.

На уровне земель управление образованием осуществляется земельными профильными министерствами и касается, прежде всего, финансовых и административных (кадровых) вопросов. На федеральном уровне основным законом, определяющим общие принципы функционирования системы высшего образования в Германии, является Федеральный Рамочный закон о высшем образовании (Hochschulrahmengesetz, HRG), принятый в 1998 году. Политика федеральных земель в области высшего образования координируется и согласовывается (в том числе в вопросах продолжительности обучения, каникул, содержания учебных программ, взаимного признания дипломов, форм и рамок автономии и самоуправления вузов) основными руководящими органами системы образования:

- Постоянной конференцией министров образования и культуры земель ФРГ (КМК)
- Конференцией ректоров учебных заведений Германии (HRK)
- Федеральной земельной комиссией по планированию образования и развитию исследований (BLK)
- Советом по науке, который является главным консультативным органом, объединяющим представителей федерального правительства и правительства земель, ученых и представителей общественности.

Канада. Отличительная черта канадской системы управления высшим образованием – отсутствие единого федерального органа, регулирующего деятельность высших учебных заведений, и, соответственно, интегрированной системы высшего образования. В 1867 году с приобретением статуса независимости и установления федеративного государственного устройства провинции и территории, входящие в состав федеративного государства Канады, получили неограниченные права в управлении институтами высшего образования. Юридически закрепив право провинций и территорий на осуществление и регулирование образовательной деятельности, правительство Канады закрепило за вузами статус автономных учреждений. В результате десять провинций и три территории Канады формируют 13 относительно независимых образовательных систем, которым соответствует такое же количество региональных министерств образования, отвечающих за все уровни национального образования в масштабе провинции или территории.

В обеспечение общенациональных целей и задач по развитию высшего образования в Канаде функционирует Совет министров образования Канады (*Council of Ministers of Education of Canada, CMEC*), учрежденный в 1967 году, – совещательный орган по управлению и координации деятельности провинциальных и территориальных образовательных министерств, под руководством кабинета региональных министров образования. В компетенцию

Совета министров образования Канады не входит решение вопросов университетского самоуправления.

Это отличает канадскую модель высшего образования от исторически близких ей систем «атлантической» модели. Например, для британской модели характерно наличие специализированных агентств-посредников между центральным органом управления образованием (Департаментом образования и профессионального обучения) и местными властями. В последнее время агентства все больше являются проводниками политики центральных властей во взаимодействии с университетами. В Канаде же дело обстоит иначе: Совет министров образования не ставит перед собой задачу оказывать влияние на университеты, поэтому и местные органы управления образованием, и университеты обладают гораздо большей степенью автономии.

Таким образом, сегодня канадские университеты – независимые административные учреждения, самостоятельно определяющие правила и критерии набора студентов и принимающие решения по всем учебным вопросам. Они имеют систему правления, в состав которой входят Глава университета (Chancellor), Ректор (Principal), Проректор (Provost), Заместители Проректора (Vice-Provosts), Сенат (Senate), Совет (Board of Governors). Во многих университетах студенты также создают свои Советы. Основопологающим фактором дифференциации институтов образования по степени автономности выступают различия в государственном финансировании.

Соединенные Штаты Америки. В отличие от континентальных систем, американская система высшего образования выстроена на фундаменте свободной и подвижной координации образовательных сообществ, а не на основании директивной и централизованной модели управления. Так, в соответствии с десятой поправкой к конституции Соединенных Штатов Америки, федеральное правительство не имеет права устанавливать общенациональную систему образования, определять политику и учебные программы для

школ и вузов. Решения по этим вопросам принимаются на уровне властей штата или округа.

Отношения властей штата и университетов могут варьироваться от сильной подотчетности до существенной автономии. Э. Макгиннес предлагает следующую классификацию типов подобного взаимодействия.

Исследователь выделяет два основных типа контроля: «значительный контроль» и «незначительный контроль». В первом случае выявляется две категории вузов:

- Вуз как государственное учреждение. В этом случае отношение с вузами строится так же, как с другими государственными учреждениями.
- Вуз, пользующийся государственной поддержкой. В этом случае вузы юридически независимы от властей штата. При этом штаты осуществляют финансирование текущих административных расходов, расходов на поддержание основных фондов и целевое финансирование различных вузовских программ. Предполагается однако, что значительную часть бюджета вуза составляют поступления от негосударственных источников.

В случае «незначительного контроля» предусматривается корпоративная модель управления. Юридически вузы независимы от властей штата. Государственное финансирование поступает в существенно меньших объемах и обычно на конкретные целевые программы или в форме грантов с целью снижения стоимости обучения студентов.

Представленные выше типы отношений «вуз – администрация штата» носят условный характер. На практике чаще всего встречаются три модели:

Модель 1: Разные секторы деятельности вузов пользуются разной степенью автономии. Например, Калифорнийский университет и университетская система штата Калифорния рассматриваются как «вузы, пользующиеся государственной поддержкой», однако в отдельных аспектах своей деятельности они регулируются как «вузы, контролируемые государством».

Модель 2: Все общественно-государственные (public) университеты имеют статус общественных объединений, но отдельные сферы их деятельности (кадровая политика и капитальное строительство) строго регулируются государством (штатом).

Модель 3: Большинство общественно-государственных вузов имеют статус общественных объединений, но отдельные вузы пользуются большей свободой, намеренно данной им властями штата, которые стремятся децентрализовать управление и диверсифицировать источники финансирования.

Так же, как администрация штата во взаимодействии с вузами представлена Советами по образованию, интересы вузов в этом диалоге отстаивают Советы попечителей (boards of trustees) или Советы регентов (boards of regents). По своим функциям эти органы сходны с советами директоров некоммерческих организаций. Управляющие комитеты государственных вузов были созданы по образцу попечительских советов частных колледжей и университетов, однако в частном секторе попечительский совет занимается делами только одного вуза, в то время как управляющие комитеты обычно курируют несколько государственных образовательных учреждений. Лишь 35% государственных вузов курируются в индивидуальном порядке.

Обычно функции управляющих комитетов таковы:

- Назначение и оценка работы ректоров отдельных вузов, утверждение их зарплаты и социального пакета.
- Стратегическое планирование, бюджетирование и распределение ресурсов между подконтрольными вузами.
- Обеспечение целевого, прозрачного и ответственного использования вузом выделенных ресурсов.
- Сохранение вузовских активов (физических, программных и кадровых ресурсов) и проверка их соответствия задачам вуза.
- Разработка и внедрение политики вуза в различных областях (например, при разработке образовательных программ, социальной поддержки студентов) без согласования с внешними органами.

1.8. ОЦЕНКА И КОНТРОЛЬ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ

Цель занятия:

Ознакомление с общими принципами и особенностями современных подходов к оценке качества образования. Компетентностный подход в подготовке и оценке качества выпускников.

Рассмотрение особенностей систем оценки качества образования в отдельных странах.

Анализ основных направлений интернационализации процессов оценки и обеспечения качества образования и формирования международной инфраструктуры по оценке качества высшего образования.

1.8.1. Общие принципы и особенности современных подходов к оценке качества образования

Эффективность и качество являются ключевыми параметрами, определяющими общественно-экономическую значимость сферы образования. При этом, если эффективность обычно рассматривается как экономическая или экономико-управленческая категория, то понятие качества, включающее в себя наряду с экономическими также социальные, познавательные и культурные аспекты образования, воспринимается как всеобъемлющая интегральная характеристика образовательной деятельности и ее результатов.

Традиционная система обеспечения качества школьного образования включает в себя два основных механизма: *внутренний* – оценка усвоения учебного материала в школе во время уроков и на экзаменах и контроль администрации за качеством работы преподавателей; и *внешний* – инспектирование школ представителями органов управления образованием разных уровней. Особое значение при этом придается оценке деятельности образовательного учреждения, которую проводят на внутреннем и на внешнем

уровнях по итогам учебного периода, когда анализируются и оцениваются суммарные показатели, в первую очередь, общая успеваемость и достижения школьников на различных конкурсах и при поступлении в вузы.

На современном этапе все большее распространение получает относительно новый *мониторинговый* механизм оценки качества, масштабное и относительно малозатратное использование которого стало возможным благодаря использованию информационно-коммуникационных технологий, в том числе и в обработке информации.

Мониторинг качества, проводимый чаще всего в форме тестирования, позволяет получить быструю и представительную оценку знаний для любого массива учащихся, делая выборку по годам обучения, по дисциплинам, в отдельных регионах, по типу школ и т.д. Считается, что эффективность мониторинговых оценок возрастает, если они проводятся структурами, относительно автономными от образовательного ведомства и если их результаты открыто публикуются.

В Великобритании новые механизмы оценки качества школьного образования задействованы по программе Национальной оценки, в рамках которой на основе единых национальных тестов оценивается индивидуальная подготовка учащихся, результаты класса и школы, а также проводится мониторинг качества в масштабах страны.

Аналогичные механизмы функционируют или создаются во всех развитых странах, каждая из которых устанавливает свои собственные параметры и критерии оценки. Так, в **Италии** каждые два года проводится выборочный мониторинг академических достижений учащихся 2-го, 4-го, 6-го, 8-го, 12-го и 13-го классов. Все более широкое распространение на уровне земель получает мониторинг образовательных достижений учащихся средней школы **Германии**, который вначале проводился только в нескольких регионах по математике и естествознанию. Во **Франции** с 2001 года проводится выборочное мониторинговое тестирование достижений по математике, языку и естественнонаучным дисциплинам учащихся 7, 9 и 10-х классов, а с 2002 го-

да – общенациональное диагностическое тестирование по математике и языку, обязательное для всех учащихся 3-х и 6-х классов в начале каждого учебного года. В США с 2003 года введен национальный мониторинг (каждые 2 года) уровня умений учащихся 4-х классов читать и понимать различные тексты, а с 2005 г. вводится национальная система ежегодного индивидуального тестирования уровня знаний учащихся 3–8-х классов по математике и чтению. В Японии проводится общенациональное ежегодное тестирование по окончании начальной, базовой и старшей ступеней общего образования.

Системы обеспечения, контроля и *оценки качества высшего образования* также основаны на применении внутреннего (внутривузовского) и внешнего механизмов. Основные традиционные элементы этих механизмов, которые можно обобщенно охарактеризовать как административно-педагогические, более или менее одинаковы для всех стран. Существующие различия касаются в основном форм оценки индивидуальных достижений студентов (внутренний механизм) и форм аккредитации вузов или другой процедуры, позволяющей установить статусный характер вуза (внешний механизм).

Современный период характеризуется резким усилением требований к обеспечению качества высшего образования. Для решения этой задачи на первое место выдвигается задача модернизации системы обеспечения качества, включая разработку критериев, показателей и методологий оценки, и, с другой стороны, создания более эффективных механизмов. По первому аспекту особое внимание уделяется введению *компетенции* как одной из основных категорий качества высшего профессионального образования. По второму аспекту большое значение придается участию в оценке качества как можно большего числа заинтересованных субъектов, в первую очередь, студентов, а также *работодателей* и *общественности*. Особый упор делается на создание гарантий для объективного и независимого характера оценки качества. Это предполагает передачу полномочий по оценке качества высшего образования вневедомственным структурам, в которых должны участвовать

независимые эксперты. При этом становится особенно важным, чтобы в состав групп независимых экспертов включались иностранные специалисты.

1.8.2. Компетенция как приоритет профессионального образования

Пространство профессиональной трудовой деятельности традиционно рассматривалось как неоднородная среда, состоящая из множества дискретных элементов. Профессии обычно описывались как фиксированная совокупность определенных профессиональных характеристик; различные категории работников идентифицировались, главным образом, посредством интерполяции существующей в рассматриваемый период картины занятости в соответствии с принятой в данной социально-экономической системе номенклатурой профессий и квалификаций, рабочие должности определялись посредством перечня производственных функций; изменения профессионального положения совершались путем однозначных административно фиксируемых переходов. Права и функциональные обязанности работников, формы оплаты, организация труда основывались на дискретной социальной статике.

На современном этапе развития эта социальная статика все более входит в противоречие с новыми условиями рынка труда, требующими гибкости и оптимальной приспособляемости к быстрым изменениям соотношений спроса и предложения.

При этом учитывается не только и не столько полученная базовая квалификация, но и межпрофессиональная мобильность и ее совершенствование в целях повышения конкурентоспособности.

В последний период число наемных работников в большинстве развитых стран не переставало увеличиваться и в настоящее время составляет от 70 до 90% трудоспособного населения. Вместе с тем, число работающих на постоянных контрактах уменьшилось в полтора раза с 1970г. по 2000г. Одно-

временно выросло количество кратковременных контрактов, работ на половину ставки, работ по разовым проектам, что также отражает новые стратегии в области трудовых ресурсов и возросшую организационную гибкость.

Распространение нетипичных видов занятости коснулось обладателей различных квалификаций. Так, если во Франции в 1985 году лишь 25% работающих по контракту с ограниченным сроком были обладателями дипломов о полном среднем образовании, то в 1990 году такие лица составили уже 39%, вытеснив из этой ниши занятости работников, обладавших квалификацией. Таким образом, сама по себе более высокая квалификация не являлась гарантией от возможной потери занятости.

Новые формы организации труда требуют теперь от «профессионалов» (т.е. профессионально обученных специалистов) обладания рядом дополнительных и относительно новых характеристик, выражающих их независимость и конкурентоспособность: автономию, инициативу, ангажированность, самоконтроль, личную креативность, способность применять свои компетенции, умения и знания в процессе непрерывающегося производственного обучения. Карьера наемного работника индивидуализируется; все более ценятся поливалентные работники, обладающие особой суммой компетенций, применимых при мобильности внутри предприятий. Работа оценивается как по личным достижениям, так и по результатам коллективной работы в группе. В целом контроль за выполнением конкретных задач заменяется оценкой компетенций и их проявлений. Индивидуумы вынуждены становиться «антрепренерами собственной карьеры» путем все большей индивидуализации личной деятельности и рационального управления своими личностными ресурсами (время, усилия, компетенции, репутация, используемость).

Профессиональная подвижность и гибкость содействуют созданию непрерывного пространства занятости, в котором смешиваются и конкурируют между собой все еще остающиеся дискретными квалификационные характеристики профессий. *Центральным понятием, которое объединяет различные сферы профессионального образования, использования и занятости,*

становится компетенция. Профессиональная компетенция является составной величиной, имеющей много измерений, испытывающей эволюцию. Выявление и обоснованное формулирование компетенций представляется самым рациональным способом идентификации основных атрибутов данного вида трудовой деятельности и атрибутов (профессиональных и личностных характеристик) пригодного для этой деятельности работника. Выдвижение понятия компетенций на передний план образовательной и профессиональной активности позволяет оптимизировать применение имеющихся способностей и личностных достижений (дипломы, опыт) в условиях конкретных траекторий образования и занятости. Компетенции определяются с помощью избранных критериев или принципов оценки, которая в общем виде касается знаний, опыта, обучаемости и потенциала.

Разумеется, определение компетенций, как и определение всякого вида квалификаций, весьма относительно и дифференцированно, но оно включает большое число важных составных элементов, что позволяет расширить перспективы индивидуализации занятости.

Поставить профессиональную деятельность в зависимость от всей совокупности знаний, которые не сводятся лишь к техническим требованиям занимаемой должности, – это означает поместить профессиональное образование в основу усилий по рационализации всей социально-экономической сферы, при условии, что это образование, в свою очередь, состоит из нескольких поддающихся оценке и измерению понятий: дипломы, масштабы подготовок, профессиональная мобильность, элементы непрерывной подготовки, индивидуальные инвестиции, формализованное признание имеющегося практического опыта.

Если говорить о профессиональной мобильности, то она имеет не «тейлоровский» вертикальный характер восхождения от должности к должности, а скорее близка к японской модели горизонтальной мобильности, продвигающей распространение опыта, при которой сразу целые группы работников переходят от исполнительских должностей к должностям разработчиков.

Прогресс достигается через поливалентность постепенно приобретаемых компетенций. Целая группа должностей на каждом уровне инициирует потребности в мобильности и поливалентности и непременно создает условия для непредусмотренных изначально перемещений между категориями работников с разными уровнями квалификации. Речь идет о рационализации эволюции карьеры в рамках одного трудового коллектива в соответствии с новой логикой организации внутреннего рынка труда.

Появляется новая фигура работника, который не занимает свою должность, а скорее «создает или изобретает» ее, и строит свою карьеру, далекую от линейных стандартизированных схем фордовских предприятий.

Таким образом, *переход от логики квалификаций к логике компетенций становится важным инструментом современной образовательной политики*, ориентированной на увеличение гибкости и индивидуализации в области организации труда. Это объективно способствует развитию конкуренции между работниками в двух видах: как традиционной конкуренции, мотивированной стремлением к более высоким должностям, так и новой межиндивидуальной конкуренции, связанной с перспективами приобретения дополнительных компетенций благодаря внутренней мобильности и возможностям непрерывного образования.

Иностранные социологи, занимающиеся изучением факторов, определяющих изменение профессионального статуса различных категорий работников, делают вывод, что компетенция как динамичная постоянно развивающаяся и обогащающаяся субстанция, является наиболее значимым из этих факторов, и что только непрерывное, на протяжении всей жизни, дополнительное образование является залогом ее обретения и поддержания. Этот вывод уже принят практически всеми развитыми странами в качестве одного из абсолютных приоритетов развития не только национальных образовательных систем, но и социально-экономического развития общества в целом.

1.8.3. Особенности систем оценки качества образования в отдельных странах

Австралия. Оценка качества школьного образования производится на основе оценки реализации следующих главных приоритетов, установленных в 1989 году министрами образования регионов (штатов) Австралии: академические результаты обучения, социальная направленность, достижение равенства в получении школьного образования. С учетом этих приоритетов разработаны индикаторы для оценки школьного образования, по которым во всех регионах проводится оценка отдельных образовательных учреждений. В дополнение к этому с 2000 года введены единые оценочные индикаторы успеваемости по математике и литературе.

Оценка качества обучения в университетах проводится в рамках общенационального проекта оценки качества, в котором университеты участвуют на добровольной основе. Координацию этой деятельности, в которой принимаются во внимание три ключевых параметра (собственно обучение, научные исследования, общественные услуги), осуществляет внештатный министерский консультативный комитет. Одновременно с этим правительственный департамент проводит выборочный мониторинг деятельности высших учебных заведений.

Великобритания. Основным органом оценки качества среднего образования на уровне образовательных программ второй ступени является Королевская инспекция, которая изучает и периодически докладывает правительству о состоянии качества образования в школах и во всех образовательных учреждениях среднего профессионального образования. В университетах качество отдельных образовательных программ и высшего образования в целом оценивается Советом по высшему образованию, деятельность которого включает в себя следующие функции: оценка качества, включая регулярный аудит направлений подготовки и образовательных программ; обеспечение качества, включая выявление и распространение положительного опыта.

Совершенствование последнего периода включает переход от оценки качества программ по дисциплинам подготовки к комплексной оценке качества обучения и исследований в университете, с целью предоставления всем пользователям достоверной информации об академических стандартах и качестве образовательных возможностей в 119 университетах и 50 колледжах страны.

Агентство по обеспечению качества (АОК), сформированное в 1997 году, независимо от правительства Великобритании, имеет контракты с Советами по финансированию Англии, Шотландии и Уэльса и Департаментом по занятости и обучению Северной Ирландии. Агентство подотчетно организациям, представляющим интересы университетов (Universities UK, Universities Scotland, Higher Education Wales, Standing Conference of Principals). Деятельность Агентства обеспечивается из бюджета Советов по финансированию и за счет ежегодных взносов университетов. В 2003 году общий доход АОК составил 10,222,000 фунтов стерлингов, из которых 47% – поступление от Совета по финансированию; 35,2% – от университетов и колледжей; 35% – правительства Великобритании; 2,3% – другие источники. Университеты несут ответственность за качество присуждаемых ими квалификаций. Право присуждения дипломов предоставляется на шесть лет и возобновляется при условии успешной внешней оценки Агентства. Агентство защищает интересы общества, обеспечивая высокий стандарт квалификаций высшего образования¹.

Основные инструменты системы обеспечения качества представляют из себя академическую инфраструктуру (academic infrastructure) – набор согласованных на национальном уровне рекомендаций, определяющих наилучшие практики и академические стандарты.

За последнее десятилетие в Великобритании создана интенсивная система национального тестирования в системе среднего общего образования.

В рамках программы Национальной оценки (National Assessment) на основе единых национальных тестов оцениваются индивидуальная подготов-

¹ Quality assurance in the UK higher education: A guide for international readers. Quality assurance Agency for Higher Education. 2005

ка учащихся, результаты класса и школы, а также проводится национальный мониторинг качества образования. Несмотря на централизацию, система оценки результатов обучения в Англии является самой сбалансированной, т.к. она имеет две составляющие: внешний контроль за достижениями учащихся с помощью централизованно разработанных тестов и обязательный внутренний контроль, осуществляемый учителем («teacher assessment»). Результаты учительского контроля сообщаются учащимся, родителям и другим лицам одновременно с результатами централизованного тестирования.

В настоящее время в Англии все учащиеся в возрасте 7, 11 и 14 лет в конце учебного года ежегодно выполняют систему тестов. В 7 лет (1 степень) – по чтению, письму, математике; в 11 лет (2 степень) – по чтению, письму, математике и естествознанию; в 14 лет (3 степень) – по английскому языку, математике и естествознанию.

С сентября 1998 года школы начали оценивать уровень подготовки детей в начальный период их обучения в возрасте 4-5 лет на основе специально разработанной системы базового оценивания («baseline assessment»), которая предлагает около 90 различных подходов к оцениванию. Каждая школа может выбрать один из них. В 2001 года 94% четырехлетних детей были обследованы с целью определения уровня их развития.

В последние два года стало возможным использовать национальные тесты для получения информации о динамике достижений учащихся при переходе с одной ступени обучения на другую на основе централизованно созданной базы данных по каждому ученику.

Результаты выполнения национальных тестов являются одним из элементов отчетности английской школы перед учащимися, их родителями и обществом в целом, т.к. они отражают национальные стандартизированные показатели, которые можно использовать наряду с другими показателями для оценки деятельности конкретной школы в сравнении со всеми школами страны. Публикации результатов тестирования являются открытой и наибо-

лее доступной для общественности формой оценки качества образования в каждой школе.

Результаты национального тестирования также используются школой в процессе самооценки. Анализируя результаты национальных тестов, каждая школа разрабатывает свой индивидуальный план развития, который публикуется местными органами образования. Для оказания помощи школам Управление квалификации и программ QSA каждый год публикует национальные результаты достижений учащихся (“benchmark analysis”) и их динамику при переходе из одной ступени обучения на другую. Используя эти результаты, каждая школа может сравнить динамику достижений своих учащихся с общей динамикой по стране (“value added analysis”).

Германия. В немецких средних школах не проводится ни централизованного тестирования, ни экзаменов на национальном уровне. Ответственность за контроль за образовательными достижениями учащихся возложена на школы, которые организуют его в строгом соответствии с рекомендациями министерств образования отдельных регионов страны. В некоторых регионах проводятся свои региональные экзамены (в 6 из 16) и осуществляется мониторинг образовательных достижений.

Широкие дискуссии о качестве школьного образования в Германии развернулись после официального объявления результатов международного исследования качества математического и естественно-научного образования TIMSS, 1995 (Mathematics and Science Study). Критика состояния системы общего образования еще более усилилась в 2001 году в процессе обсуждения результатов международной программы PISA (Programme for International Student Assessment).

События последних лет начали оказывать значительное влияние на систему образования. В настоящее время в Германии значительно увеличены расходы на образование, а также научные исследования, связанные с повышением эффективности образования. Усиливается внимание к системе контроля за качеством образования. Разрабатываются стандарты, которые долж-

ны определить содержание выпускных экзаменов по всем предметам. Возможны изменения в системе оценки качества образования.

За исключением ряда специальностей качество всех видов подготовки на уровне начального и среднего профессионального образования контролируется региональными образовательными ведомствами и учреждениями, при этом особая ответственность возлагается на руководителей образовательных учреждений и преподавательский персонал.

С 1995 года введена единая общегосударственная система контроля качества высшего образования под эгидой Конференции ректоров высших учебных заведений, в соответствии с которой на первом этапе вуз готовит отчет на основе самооценки, а на следующем этапе подвергается внешней оценке. Конференция ректоров вузов формирует специальную комиссию для аттестации направлений видов подготовки. В состав комиссии обычно включаются также компетентные представители из других регионов, а также представители соответствующей отрасли экономики или сферы деятельности.

Важнейшим элементом системы контроля качества подготовки специалистов в высшем образовании в Германии считаются выпускные экзамены. Содержание и процедура проведения выпускных экзаменов регламентируются на федеральном и региональных уровнях. Выпускные требования включают в себя также выполнение дипломной работы. По ряду специальностей (право, медицина, педагогика, ветеринария, питание) экзамены регламентируются только на федеральном уровне (государственные экзамены). Организуется специальная государственная комиссия с привлечением известных специалистов и профессоров университетов. Тем самым обеспечивается широкое профессиональное представительство сообщества на выпускной стадии процесса подготовки специалистов.

Отчасти это обусловлено тем, что контроль за качеством подготовки в Германии проводится путем оценки не образовательного учреждения в целом, а каждой отдельной профессиональной образовательной программы или курса данного вуза.

Введение новых квалификаций бакалавра и магистра и выраженная в связи с этим, особенно со стороны деловых кругов, озабоченность по поводу поддержания качества образования, послужило дополнительным стимулом для распространения системы аккредитации на федеральном уровне. Решением Постоянной конференции министров образования был создан Национальный Аккредитационный совет, секретариат которого подчинен Совместной федерально-земельной комиссии по планированию образования. Задачами Аккредитационного совета являются:

- координация процедур оценки образовательных программ и аккредитации;
- аккредитация региональных и межрегиональных агентств, уполномоченных проводить оценку;
- обеспечение объективности и прозрачности правил оценки.

Китай. Основным механизмом контроля и оценки качества школьного образования является инспектирование, для реализации которого в КНР создана специальная структура – Государственный национальный инспекторат. Он представляет собой агентство, руководители и основной штатный состав которого подбираются и назначаются Государственной комиссией по образованию. На региональном уровне в 30 провинциях, автономных округах и муниципалитетах крупных городов созданы департаменты инспекции, находящиеся под контролем центральных органов управления образованием. Национальный инспекторат координирует работу региональных департаментов, в практику которой все более вводится мониторинг академических достижений учащихся разных классов.

В высшем образовании оценка качества производится на предмет установления соответствия деятельности вузов образовательным стандартам, разработанным Государственной комиссией по образованию. Оценка деятельности при этом осуществляется по совокупности трех форм: самооценки, оценки органом управления и социальной оценки со стороны потребителей и общественности.

Соединенные Штаты Америки. Основной тенденцией в развитии систем оценки качества профессионального образования, особенно дополнительного, является их переориентация на более современные технологии, в рамках которых оцениваются различные стороны академических и профессиональных достижений, а не только знания и умения, традиционно проверяемые путем тестирования. На уровне отдельных штатов вводятся технологии, использующие накопительную систему оценок и зачетных единиц (портфолио). Применительно к высшему образованию основной формой оценки качества является система общественной (корпоративной или профессиональной) аккредитации образовательных учреждений и образовательных программ при отсутствии государственной аккредитации. Главная цель аккредитации высшего профессионального образования в США, которая носит добровольный характер, но возможные последствия которой значительны, в т.ч. в итоге и в финансово-экономической деятельности – определение эффективности конкретного образовательного учреждения или отдельных образовательных программ.

Франция. Качество образования на всех ступенях *школьного* обучения контролируется органами управления образованием, которые образуют централизованную иерархическую структуру, возглавляемую Генеральными инспекциями Министерства национального образования, имеющую свои подразделения во всех регионах и департаментах.

Проблема поддержания высокого качества образования постоянно находится в центре внимания французских органов управления образованием и общественности. Для решения этой задачи на уровне первой и второй ступеней образования в Министерстве национального образования в 1987 году было создано Управление (дирекция) по оценке и планированию, координирующее деятельность в этой области инспекционных подразделений как в центральном ведомстве, так и на местах. Наряду с оценкой образовательных учреждений в задачу Управления по оценке и планированию входит разработка мероприятий по повышению квалификации всех категорий образова-

тельного персонала, а также проведение анализа соответствия педагогических целей и достигаемых результатов при изучении конкретных дисциплин на уровне начальной и средней школ.

При оценке качества школьного образования с начала 90-х годов используются мониторинговые исследования образовательных достижений учащихся 7, 9 и 10 классов (на национальных выборках) по ряду предметов, включая математику и естествознание. Ежегодно проводится национальное диагностическое тестирование, обязательное для всех учащихся 3 и 6 классов, по математике и французскому языку в начале учебного года. Его результаты используются для корректировки образовательного процесса. Они обобщаются на уровне школы, региона и страны в целом и публикуются ежегодно. С 1992 году подобное диагностическое тестирование по ряду предметов проводится и на первом году обучения в лицее (10-ый класс).

Что касается проблемы качества *высшего образования*, то во Франции, в отличие от других стран отсутствует институт аккредитации учебных заведений или учебных программ. Все государственные вузы считаются аккредитованными, однако они должны обладать правом осуществлять обучение и выдавать дипломы государственного образца, что означает также и возможность получения государственного финансирования. Это право ежегодно подтверждается Министерством национального образования в форме публикуемых официальных списков видов подготовки (наименований дипломов) по всем признанным специальностям с перечислением университетов и других вузов, в которых министерство предусматривает данную подготовку на предстоящий учебный год и соответственно планирует ее финансирование из своего бюджета. Как правило, наблюдаются подвижки в участии вузов в списках, относящихся к тем или иным специальностям или к уровням подготовки. Это связано с введением новых специальностей и частичным закрытием старых, связанных с колебаниями студенческого состава. В любом случае каждый вуз, претендующий на открытие у себя нового вида подготовки,

должен обосновать это право и получает его от министерства в результате длительной процедуры.

Основной формой внешнего контроля высших учебных заведений во Франции в настоящее время является оценка их деятельности. Оценку вузов осуществляет Национальный Комитет по оценке – независимое вневедомственное учреждение, созданное специальным законом от 26 января 1984 года. Обладая административной и финансовой независимостью и располагая необходимыми экспертными возможностями, Национальный комитет по оценке проводит комплексную оценку качества работы вузов согласно отработанной системе критериев и показателей, среди которых важнейшими являются критерии качества обучения и научных исследований.

Оценка высших учебных заведений Комитетом представляет собой некоторую аналогию аттестации вузов в других странах. При этом между оценкой и аттестацией имеются существенные различия, как в их процедурах, так и в концептуальном назначении: оценка, в отличие от аттестации, призвана играть информационно-стимулирующую роль и не предназначена осуществлять жесткое ранжирование вузов по принципу «соответствует – не соответствует».

Швеция. Согласно шведскому законодательству непосредственную ответственность за качество образования несут преподаватели, администрация образовательных учреждений и соответствующие органы управления образованием. В масштабах страны имеется ряд государственных органов, которые организуют работу по обеспечению и контролю качества образования и координируют деятельность местных контролирующих органов: Национальное агентство по образованию (отвечает за оценку функционирования школьной системы, за текущий мониторинг, инспектирование и аттестацию образовательных учреждений и образовательных программ второй ступени); Национальное агентство по высшему образованию (отвечает за мониторинг, инспектирование, оценку деятельности шведских вузов, включая реализацию программ дополнительного профессионального образования). Национальный

совет по здравоохранению и благосостоянию осуществляет национальную оценку дошкольной деятельности.

На дошкольном уровне оценка качества образования преследует две цели: предоставляет правительству возможность контролировать выполнение обязательств муниципальными органами и отслеживать развитие образовательной деятельности в будущем.

Что касается школьной системы, то ежегодно Статистическая служба Швеции (Statistics Sweden) собирает большое количество данных, которые обрабатываются Национальным агентством образования и публикуются в форме докладов (Comparative figures for the school).

Каждые 3 года Национальное агентство представляет полный доклад об оценке состояния и изменениях, происходящих в шведских школах.

Агентство несет ответственность за объективную оценку состояния образования на национальном уровне.

1.8.4. Интернационализация показателей и форм оценки и обеспечения качества образования

Еще недавно деятельность систем высшего образования и отдельных высших учебных заведений в различных странах оценивалась количественными параметрами (число студентов на 10 тыс. населения, доля ВВП, выделяемая на высшее образование, соотношение преподаватель/ студенты, объем финансирования научных исследований, осуществляемых в высших учебных заведениях и т.п.), а термин «качество образования» ассоциировался прежде всего с академической успеваемостью студентов и учащихся, с достижением отличных или выдающихся успехов в учебе. В настоящее время решающее значение приобретает оценка эффективности образовательных систем и учреждений, их соответствия современным потребностям и международным измерениям в сфере образования, и понятие качества претерпевает существенную трансформацию.

С учетом рекомендаций «Всемирной декларации о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры», утвержденной на Всемирной конференции по высшему образованию 9 октября 1998 года в Париже, было принято следующее определение: «Качество образования – это его соответствие поставленным целям» (fitness for purpose). Это определение позволяет высшим учебным заведениям самим или с участием группы внешних экспертов оценивать соответствие своей деятельности заявленным целям и задачам. Данное определение качества допускает диверсификацию высших учебных заведений, что способствует повышению эффективности системы высшего образования в целом.

Современная концепция качества образования предопределяет необходимость внешней оценки качества и создание соответствующих органов (агентств) для этой цели. Внешняя оценка качества может быть связана с национальными, региональными, отраслевыми потребностями, но по своей сущности это институциональная проблема.

В мировой практике обеспечения качества образования используются три основных **формы оценки качества**: аудит, оценка, аккредитация.

Аудит качества. Аудит, по мнению экспертов ОЭСР, – это проверка прямого или косвенного заявления высшего учебного заведения о себе и своем состоянии. Аудит качества устанавливает, в какой степени высшее учебное заведение достигает своих собственных целей.

Результат аудита имеет форму описания того, насколько заявления высшего учебного заведения соответствуют действительности.

Международная организация по стандартизации (International Organization for Standardization – ISO) определяет аудит качества как трехцелевой процесс проверки:

- соответствия планируемых процедур проверки качества заявленным целям;
- соответствия планам реальной деятельности по повышению качества;

– эффективности деятельности, направленной на достижение заявленных целей.

Оценка (evaluation). Оценка – процесс проверки, результаты которой выражаются в баллах – количественных величинах (абсолютных или относительных) или обозначаются буквами алфавита (А, В, С, D, Е). Оценка является ответом на вопрос: насколько достигнутые результаты соответствуют результатам, рассматриваемым в данной системе оценки как «хорошие». В этой связи существенное значение имеет понятие термина «хорошие», который в разных странах и в разных системах оценки качества определяется по-разному.

Аккредитация. Аккредитация – это оценка соответствия высшего учебного заведения определенному статусу. Особое значение при этом имеет *специализированная* или *профессиональная аккредитация* (аккредитация учебных программ) – это выявление и подтверждение того факта, что высшее учебное заведение или учебная программа обеспечивает достаточную квалификацию выпускникам для практической деятельности в определенных отраслях (право, медицина, техника и т.п.).

Несмотря на то, что определения терминов «аудит», «оценка», «аккредитация» разные, они в известной степени перекрывают друг друга. Например, посредством аудита определяется степень соответствия действительности заявления высшего учебного заведения о своем состоянии; эта степень может быть выражена в процентах, т.е. количественной величиной, а не описанием, что характерно для аудита. Таким образом аудит превращается в оценку. По аналогии, если соответствие высшего учебного заведения определенному статусу выражается в процентах достигнутых целей от их общего числа, тогда аудит становится и аккредитацией.

Все эти процессы реализуются высшими учебными заведениями или внешними органами по оценке качества, однако, самооценка и самоаккредитация не могут рассматриваться как самодостаточные легитимные процедуры.

По мере углубления и расширения интернационализации образования и интеграции национальных образовательных систем все большее значение придается тому, чтобы высшие учебные заведения при оценке качества учитывали международные критерии и показатели. В этом отношении в ряде зарубежных стран, особенно входящих в ОЭСР, уже накоплен определенный опыт использования международных показателей при оценке качества высшего образования в национальных высших учебных заведениях.

Так, например, в Программе **ОЭСР** под названием «Институциональный менеджмент в высшем образовании» (Institutional Management in Higher Education – ИМНЕ) в течение ряда лет используются международные показатели.

В результате этой деятельности были выполнены фундаментальные исследования по проблеме качества образования в целом и применительно к отдельным странам (**Австралия, Канада, США**) и был разработан пилотный проект «Интернационализация процессов оценки качества в высшем образовании» (ИПОК). В течение 1995–1997 гг. была разработана методика и документация по тестированию указанного проекта и проведено тестирование в университете Хельсинки (**Финляндия**), в колледже Бентли в **Бостоне** (США) и в университете Монаш, Мельбурн (**Австралия**). Члены группы проекта принимали участие в тестировании в качестве внешних экспертов.

ИПОК оказывает помощь высшим учебным заведениям в оценке и повышении их показателей до уровня международных в соответствии со своими целями и задачами. Процесс оценки включает разработку процедур, рекомендаций и методов, которые должны быть приняты и использованы как в процессе самооценки, так и при оценке группами экспертов.

В 1997–1998 гг. пилотный проект прошел тестирование в университетах разных стран (**Австралия, Кения, Малайзия, Мексика, Польша, Эстония**).

Основные цели пилотного проекта «Интернационализация процессов оценки качества» были следующие:

- повысить осознание необходимости оценки качества и интернационализации высшего образования;
- разработать процесс оценки с тем, чтобы отдельные высшие учебные заведения могли принять и использовать рамочные руководящие указания по оценке и поддержке качества их стратегий интернационализации в соответствии со своими собственными целями и задачами;
- увеличить вклад интернационализации в повышение качества высшего образования.

На основе опыта, полученного в ходе реализации пилотных проектов, были разработаны рекомендации («руководящие указания») по интернационализации процессов оценки качества для высших учебных заведений

1.8.5. Формирование международной инфраструктуры по оценке качества высшего образования

К настоящему времени сложилась и действует развитая международная инфраструктура по содействию оценке и поддержанию качества высшего образования, включающая в себя ряд организаций и учреждений, действующих на глобальном или региональном уровнях.

Международная сеть агентств, гарантирующих качество высшего образования (International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education – INQAANE). Международная сеть INQAANE была создана в 1991 году. Ее главная цель заключается в сборе, анализе и распространении информации о современных и инновационных теориях и практике оценки, улучшения и поддержки высокого качества высшего образования.

Посредством такого совместного использования информации Сеть оказывает содействие всем партнерам в выполнении своей главной задачи: выявлении и поощрении успешных примеров поддержания и улучшения качества высшего образования.

Полноправными членами Сети являются организации, ответственные за гарантии академического качества послесредних учебных заведений или образовательных программ.

Европейская сеть гарантии качества высшего образования (European Network for Quality Assurance in Higher Education – ENQA). Создание этой структуры, быстро присоединяющей к себе системы оценки качества образования европейских стран, стало результатом выполнения Рекомендации Европейской комиссии (98/561/ЕС) от 24 сентября 1998 года о европейском сотрудничестве в области гарантии качества в высшем образовании и соответствующих положений Болонской декларации.

Европейская сеть была создана в целях содействия развитию европейского сотрудничества в области оценки и гарантии качества высшего образования между всеми участниками этого процесса.

Членство в Сети открыто для агентств по гарантии качества, государственных органов, ответственных за гарантии качества, ассоциаций высшего образования и высших учебных заведений государств – членов **Европейского Союза.**

По состоянию на 2003 год членами Сети были около 30 национальных агентств по гарантии качества высшего образования (советы, комиссии, центры и другие структуры по аккредитации) и четыре общеевропейских агентства: Ассоциация европейских университетов (EUA), Европейская ассоциация высших учебных заведений (EURASHE), Фонд аккредитации программ подготовки работников международной деловой администрации (FIBAA), Национальные союзы студентов Европы (ESIB).

Созданная под эгидой Европейской комиссии Европейская сеть гарантии качества высшего образования должна стать главной платформой обмена опытом решения проблем качества высшего образования в Европе.

Международный альянс по транснациональному образованию (Global Alliance for Transnational Education – GATE)

В 1995 году по инициативе международного консорциума, в который вошли представители систем высшего образования, использующих в своей работе как традиционные, так и инновационные формы и методы обучения, а также представители бизнеса и правительств различных государств, был образован Международный альянс по транснациональному образованию (Global Alliance for Transnational Education – GATE). Основная цель деятельности альянса заключается в предоставлении и совершенствовании высшего образования и профессиональной подготовки, не связанных рамками каких-либо государств. К 1997 году GATE для регулирования процесса транснационального образования разработал «Принципы транснационального образования», которые являются сводом норм (правил), призванных обеспечить позитивное развитие образовательных услуг в новом секторе образования – транснациональном образовании. Данные принципы были сформулированы на основе исследований показателей качества, проведенных широким кругом организаций, работающих в области транснационального образования, с целью содействия высшим учебным заведениям, желающим включиться в процесс транснационального образования.

GATE также работает над созданием и внедрением процесса сертификации в зоне транснационального образования. Сертификация альянса – это процедура международного обеспечения качества высшего образования и профессиональной подготовки вне государственных границ.

Осуществляя сертификацию в секторе транснационального образования, альянс стремится к сотрудничеству с национальными и международными структурами, обеспечивающими качество высшего образования. Он использует методы, подходы и результаты внутренних и внешних оценок деятельности высших учебных заведений, полученных другими организациями.

Международная организация по стандартизации (International Standards Organization – ISO). Международная организация по стандартизации (МОС) является неправительственной организацией, осуществляющей разработку международных стандартов и сотрудничество в области стандар-

тизации. Учреждена в Лондоне в 1946 году на совещании представителей 25 стран. В настоящее время насчитывает около 150 членов. МОС содействует развитию стандартизации в мировом масштабе с целью облегчения международного товарообмена и сотрудничества в области интеллектуальной, научно-исследовательской и экономической деятельности. Международные стандарты, разрабатываемые МОС на основе координации и унификации национальных стандартов, имеют рекомендательный характер.

Группа стандартов (МОС 9000), относящихся к гарантии качества системы управления и адаптированных к образованию как одному из видов услуг, вошла в сектор образования в качестве одной из стандартизованных процедур внешнего аудита. Стандарты МОС 9000 рассматриваются как надежное средство обеспечения гарантии качества многих процессов в сфере образования и в ряде случаев самого продукта, выпускаемого образовательным учреждением.

В системе образования в некоторых из управленческих процессов могут использоваться также стандарты МОС 9002, в частности: прием студентов, набор персонала и повышение его квалификации, стратегическое планирование, обучение и преподавание, управление НИР и проектами, международная деятельность, финансовое планирование и отчетность и др.

Ассоциация европейских университетов: Конференция ректоров университетов (КРЕ – Association of European Universities – CRE). В отличие от других международных агентств, непосредственно осуществляющих оценку и аккредитацию высших учебных заведений, КРЕ для подтверждения результатов самооценки университетов использует экспертов из зарубежных университетов, назначенных Ассоциацией. В течение двух визитов зарубежные эксперты проводят проверку и готовят устный и письменный доклад о ее результатах.

КРЕ также сотрудничает с американскими агентствами по аккредитации, что позволяет решать сложную проблему взаимного признания аккредитации европейских и американских университетов как одной из возможных формальных целей оценки высших учебных заведений.

1.9. МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Цель занятия:

Общая характеристика предпосылок и основных направлений модернизации образовательного законодательства.

Изменения нормативно-правовой базы обеспечения Болонского процесса в отдельных европейских странах.

Изучение опыта кодификации образовательного законодательства.

1.9. Общая характеристика предпосылок и основных направлений модернизации образовательного законодательства в развитых странах

Разработка и принятие необходимых законодательных норм является неременным условием и отправной точкой проведения любых существенных изменений в системе образования на институциональном уровне. Как правило, эволюция образовательного законодательства находит свое реализованное, хотя и не всегда адекватное, отражение в целевых установках и учебно-содержательных требованиях образования, в его организационных структурах, в процедурах и механизмах управления и функционирования.

Успешное осуществление этих преобразований невозможно без их эффективного законодательного обеспечения. Современное адекватное реформирование законодательной базы образования является необходимым условием и неременной составляющей любой образовательной реформы и должно проводиться в опережающем темпе по сравнению с ее другими составляющими.

На Всемирной конференции по высшему образованию, проводившейся ЮНЕСКО в октябре 1998 года в Париже, были приняты два ключевых документа: «Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века: «подходы и практические меры» и «Рамки приоритетных действий, направленных на реформу и развитие высшего образования». Декларация содержит Преамбулу и 17 статей, в которых сформулированы наиболее важные задачи и функции высшего образования, общие для всех стран на рубеже веков. Вторым документ («Рамки приоритетных действий») составлен из трех разделов, содержащих конкретные рекомендации о направленности приоритетных мер в области высшего образования соответственно на национальном уровне (то есть, для каждой отдельно взятой страны); на уровне систем и учреждений (для образовательных систем и отдельных вузов) и на международном уровне (имеются ввиду международные организации и все механизмы международного образовательного сотрудничества).

Примечательно, что среди множества рекомендаций, относящихся к разным аспектам высшего образования (всего около 50), на первое место поставлена рекомендация о необходимости приоритетного законодательного обеспечения образовательных реформ. Это сформулировано следующим образом:

«Государствам, включая их правительства, парламенты и другие законодательные органы, следует:

а) разработать в соответствующих случаях рамки **законодательных**, политических и финансовых мер, направленных на реформу и дальнейшее развитие высшего образования...»

В настоящее время задача модернизации законодательства в сфере образования повсеместно выдвигается на первый план образовательной политики, и в большинстве развитых стран происходит серьезное реформирование законодательства об образовании. В этом процессе отмечаются как общие тенденции, так и особенности, присущие отдельным странам или группам стран.

В странах с федеративным устройством, например, в *США и Канаде*, наблюдается усиление роли федерального законодательного регулирования с целью увеличения и повышения эффективности федеральной финансовой помощи региональным учреждениям общего и высшего образования; сокращения бюрократических преград при получении студентами федеральных займов и грантов; гармонизации системы оценок, тестирования и учебных планов. Аналогичная тенденция характерна для *Великобритании*, где правительство пытается с помощью финансовых рычагов усилить свое влияние в управлении университетами, действующими в форме публичных корпораций и традиционно обладающими широкой автономией практически во всех вопросах.

В *Германии и Бельгии*, где едва ли не все вопросы функционирования образования находились в ведении регионов, наблюдается постепенное перераспределение полномочий в сторону центральных органов управления с целью унификации основных образовательных стандартов, прежде всего, на уровне школьного образования, квалификационных требований, условий найма, оплаты персонала и других организационно-содержательных параметров образования.

В ряде стран, где исторически сформировалась централизованная модель управления системой образования (*Франция, Италия, Нидерланды, Япония, Китай* и др.), вводятся законодательные нормы, позволяющие государственным образовательным учреждениям высшего образования расширить педагогическую, научную, административную и финансовую автономию, установить более тесные связи с промышленными предприятиями и коммерческими структурами. Так, в *Японии* в процессе осуществления реформы высшего образования государственные университеты получают статус независимых административных корпораций, что, по мнению авторов реформы, должно значительно повысить эффективность их функционирования. При этом законодатель предусмотрел возможность приоритетного фи-

нансирования государством реформированных университетов на основе оценки третьей стороной.

В США законы об образовании как на федеральном, так и на региональном уровне, чаще всего кодифицированы или, по крайней мере, консолидированы. Анализ изменений федерального регулирования школьного образования показывает, что в США существует устойчивая тенденция к усилению позиций федерального законодателя в этой сфере. Одной из основных целей реформы общего образования США являются стандартизация системы оценок и учета академических достижений, а также гармонизация системы тестирования и учебных планов, которые в настоящее время сильно различаются от штата к штату.

В последнее десятилетие в США происходит серьезное реформирование законодательства о высшем образовании. В 1998 году был принят блок поправок к «Закону о высшем образовании», направленный на повышение федерального финансирования в сфере высшего образования, усиление контроля за расходованием выделяемых средств, а также сокращение административных барьеров при прохождении аккредитации вузами.

В ближайшее время на федеральном уровне планируется принять еще ряд поправок к Закону о высшем образовании. Например, один из основных проектов поправок, активно разрабатываемых в последние несколько лет, ориентирован на повышение эффективности финансовой помощи в сфере высшего образования путем сокращения бюрократических преград при получении студентами федеральных займов и грантов.

В большинстве стран Европы основные направления модернизации образовательного законодательства связаны с более четким определением принципов организации учебного процесса, регулированием участия в нем обучающихся, родителей и преподавателей; расширением систем непрерывного образования, установлением новых механизмов финансирования. Применительно к высшему образованию особое внимание уделяется структурированию по модульному принципу учебных программ и курсов, определе-

нию механизмов и рамок реализации предоставленной вузам автономии. Законодательно пересматриваются определения категорий кадрового персонала высших учебных заведений, их основные функциональные обязанности, общие условия найма на работу.

1.9.2. Нормативно-правовое обеспечение участия европейских стран в Болонском процессе

В настоящее время практически все более или менее существенные преобразования, осуществляемые в странах Европы в области образовательного законодательства, проходят с учетом известных положений Болонской декларации, реализация которых, в свою очередь, составляет основную задачу Болонского процесса.

Выполнение глобальной задачи формирования единого Европейского пространства высшего образования предполагается осуществить на базе более оптимального использования совокупного потенциала высшей школы стран-участниц Болонского процесса за счет проведения ими скоординированной образовательной политики по реализации в течение 10-летнего периода основных положений Болонской декларации, имеющих форму обязательств для подписавших ее стран.

Почти во всех странах, относящих себя к региону Европы, осуществляются или планируются структурные и качественные преобразования образовательных систем, концептуальная и практическая направленность которых так или иначе связывается с Болонским процессом. Повсеместно ведется обсуждение различных аспектов реального или потенциального участия конкретных стран в этом процессе, по этим вопросам публикуется множество материалов информационного, аналитического и нормативно-рекомендательного характера.

Большое внимание, уделяемое данной теме в России на многочисленных вузовских конференциях и на страницах различных изданий, свидетель-

ствуется о глубокой заинтересованности академической общественности и руководства Минобрнауки в поиске наиболее эффективных путей дальнейшего развития российской высшей школы, наиболее оптимальных условий и возможностей ее интеграции в европейское образовательное пространство.

Как уже сказано выше, положения Болонской декларации имеют форму обязательств для присоединившихся к ней стран, и поэтому вполне обоснованно этот документ может рассматриваться как международный правовой акт в сфере образования, являющийся по своему содержанию наиболее масштабным и конкретным по сравнению с любыми другими международными актами в данной области. Действительно, известные документы ООН, как правило, ограничиваются общими декларациями о праве на образование и о недопустимости дискриминации любого рода при доступе к образованию. Принятая в 1997 году Лиссабонская конвенция регулирует хотя и очень важный, но все же частный аспект проблемы международного признания академических квалификаций. Болонская же декларация затрагивает едва ли не все аспекты высшего образования, включая его организационную структуру, назначение и качество.

Поскольку 19 сентября 2003 года на Берлинской конференции министров европейских стран, ответственных за высшее образование, состоялось присоединение Российской Федерации к Болонской декларации, все ее положения принимают для нашей страны форму международных обязательств, подлежащих исполнению. Тем самым для российской системы образования, как и для систем образования других стран-участниц Болонского процесса, установлено внешнее правовое поле, в границах которого отныне могут и должны осуществляться все те изменения в образовательных системах, которые так или иначе затрагиваются положениями Болонской декларации.

В связи с вышеизложенным особое значение имеет ответ на вопрос, в какой мере образовательное законодательство стран-участниц Болонского процесса адекватно его главным целевым установкам. Естественно, это зависит от того, насколько глубокими и масштабными должны быть преобразо-

вания в системах образования заинтересованных стран для реализации принятых обязательств.

Первая качественная оценка хода выполнения странами-участницами Болонского процесса его концептуальных и структурно-организационных установок была проведена при подготовке к Берлинской конференции министров образования европейских стран (2003 год). Подготовительным комитетом были проанализированы отчеты, представленные 29 странами-участницами. В этих отчетах наряду с общим стандартным описанием текущего состояния национальной системы образования каждая страна представила информацию о реализации ключевых установок Болонской декларации, в том числе:

- о введении 2-уровневой (2-цикловой) структуры высшего образования;
- о введении Европейской системы переводных кредитов (ECTS);
- о введении единого Приложения к диплому;
- об обеспечении качества образования;
- об обеспечении образования в течение жизни.

В результате проведенного анализа национальных отчетов по первой позиции (2-уровневая структура высшего образования) было выявлено, что хотя 2-уровневая структура высшего образования традиционно функционировала во многих европейских странах, даже в них оказалась необходимой ее определенная адаптация к соответствующим положениям Болонской декларации. В большинстве европейских стран по данной позиции Болонской декларации к 2003–2004 учебному году были проведены необходимые преобразования законодательной и нормативно-регламентной базы высшего образования. Однако, было отмечено, что четкое правовое и институциональное разделение двух уровней высшего образования распространяется в основном на традиционные университетские направления и специальности, в то время как для прикладных направлений специальностей ситуация изменяется гораздо медленнее, а для некоторых направлений (в первую очередь,

медицина и смежные специальности) остается тенденция к сохранению непрерывной (без деления на циклы) структуры подготовки.

Что касается повсеместного введения Европейской системы переводных кредитов, которая рассматривается как ключевой элемент «прозрачности» и сопоставимости систем образования разных стран, начало которому было положено в 1989–1990 гг., то было установлено, что система ECTS к 2004 году уже была введена или находилась в состоянии введения во всех европейских странах-участницах Болонского процесса за исключением Люксембурга и Португалии. Было отмечено, что ряд стран, которые уже имели национальные системы зачетных кредитов до начала Болонского процесса, в рассматриваемый период проводили их адаптацию к системе ECTS. Речь шла, в частности, о следующих странах: Греция, Испания, Ирландия, Финляндия, Швеция, Великобритания, Исландия, Болгария, Кипр, Латвия, Литва, Эстония.

Относительно Приложения к диплому было установлено, что происходит быстрое повсеместное введение единой европейской модели Приложения и что в этих целях в большинстве стран были внесены необходимые изменения в нормативно-правовую базу образования. Было отмечено, что согласно национальным законодательствам к 2004 году в 5 европейских странах (Дания, Италия, Швеция, Норвегия, Эстония), а к 2005 году еще в 2 странах (Польша и Словакия) выдача Приложения к диплому должна была осуществляться в общем порядке, а в 13 странах (Бельгия, Франция, Германия, Голландия, Австрия, Финляндия, Исландия, Чехия, Румыния, Словения, Латвия, Литва, Эстония) это предусматривалось по просьбе студентов.

Ниже приводятся краткие описания нормативно-правовой базы обеспечения Болонского процесса в отдельных европейских странах и осуществляемых или планируемых ими в этой связи изменений в сфере образовательного законодательства.

Великобритания. Основными действующими законами в сфере образования в Великобритании являются Акт о реформе образования от 1988 года

и Акт о дальнейшем и высшем образовании от 1992 года. В Англии, Уэльсе и Северной Ирландии большая часть преобразований, осуществленных в высшем образовании в последние годы, производится в ответ на рекомендации доклада Дюринга (Rapport Dearing), опубликованного в 1997 году. Национальной комиссией по высшему образованию (National Committee of Inquiry into Higher Education). Последние мероприятия этих реформ учитывают также цели Болонского процесса.

В соответствии с рекомендациями Национальной комиссии по высшему образованию разработан и утвержден правительством План действий, определяющий перечень и очередность мероприятий по 2005 год включительно, в результате которых должны быть реализованы основные исходные положения Болонской декларации.

Английская система высшего образования структурно наиболее точно вписывается в европейскую схему единых квалификаций. Вместе с тем существуют определенные трудности, обусловленные наличием степеней бакалавра разной длительности – 3 и 4 года для «обычного» бакалавра и бакалавра «с отличием» соответственно, а также тем фактом, что форма и названия присваиваемых квалификаций часто варьируются от одного учебного заведения к другому. В связи с этим ставится задача, по возможности, придания большей однородности присваиваемым квалификациям, в том числе за счет введения нормативно-регламентарных ограничений.

Европейская система переводных кредитов используется в Великобритании обычно теми вузами, которые участвуют в европейской программе академических обменов Socrates (Erasmus). Большинство вузов продолжает применять национальную систему кредитов. Поставлена задача установить однозначное соответствие между обеими системами, чтобы перевод результатов обучения из национальной в систему ECTS осуществлялся без затруднений.

Общеввропейское приложение к Диплому нормативно пока еще не введено в Великобритании, несмотря на то, что учебным заведениям рекоменду-

ется составлять учебное досье (progress file), включающее выписку с результатами обучения. Агентство по обеспечению качества высшего образования, английские университеты, постоянная конференция руководителей образовательных учреждений вместе с другими партнерами выработали директивы (2001 год) с тем, чтобы помочь учебным заведениям повсеместно ввести эти досье, задуманные как ответ на требования Болонской декларации.

Германия. В связи с федеративным устройством Германии, относящим практическое ведение вопросов образования к юрисдикции земель, в качестве единой правовой основы высшего образования на всей территории страны является новый Рамочный закон о высшем образовании, принятый в последней редакции в 1998 году. Этот закон определяет общие цели и общие принципы системы высшего образования, а дальнейшая их конкретизация проведена в законодательных актах о высшем образовании отдельных земель. Согласно Закону 1998 года в Германии впервые введена 2-ступенчатая структура подготовки, предусматривающая введение новых квалификаций бакалавра и мастера в дополнение к существующим квалификациям. Новая образовательная программа для получения степени бакалавра длительностью от 3 до 4 лет предусматривает ее профессиональную ориентацию.

В сентябре 2000 года Конференция министров образования земель, являющаяся главным координирующим органом высшего образования в Германии, установила общие критерии, необходимые для введения зачетных кредитов ECTS в совокупности с новой шкалой оценок системы ECTS.

Начиная с 2000 года, во всех программах обучения постепенно вводится Приложение к диплому. Для облегчения начальной административной нагрузки высших учебных заведений в их распоряжение предоставлено информационно-техническое обеспечение, соответствующее Приложению к диплому, называемому Diploma Supplement Deutschland (DSD).

Что касается обеспечения качества образования, то в Германии одновременно с введением новых квалификаций бакалавра и мастера учрежден

Совет по аккредитации образовательных программ, ведущих к получению этих квалификаций во всех землях.

В целях более полного обеспечения образования и подготовки на протяжении жизни в феврале 2001 года Конференция министров образования приняла рекомендацию, предусматривающую более широкое использование для этого новых информационных и коммуникационных технологий, а также более тесное сотрудничество в этой области между всеми участниками процесса непрерывной подготовки.

В августе 2002 года в Рамочный закон о высшем образовании были внесены поправки, имеющие целью дальнейшую адаптацию системы высшего образования к требованиям Болонского процесса.

Испания. Хотя структурная перестройка высшего образования в соответствии с 2-мя основными циклами еще не проведена, главные изменения, отвечающие целям Болонского процесса, определены в законах, принятых в декабре 2001 года и июне 2002 года (*Ley Organica de Universidades u Ley Organica de las cualificaciones y de la Formacion Professional*).

Испанское правительство сформулировало рамочные рекомендации по практическому введению этих изменений, в соответствии с которыми университеты сами должны выработать практические шаги по их реализации. Первая 3-летняя квалификация, предусмотренная Болонской декларацией, начала вводиться с 2003/2004 учебного года.

В Испании еще в 1983 году была законодательно введена Национальная система зачетных кредитов, которая стала повсеместно использоваться в 90-е годы. В настоящее время разрабатываются меры по адаптации национальной системы кредитов к системе ECTS, и правительство готовит соответствующие предложения по этому вопросу для обсуждения в Координационном совете по высшему образованию.

В ответ на требования улучшения степени прозрачности дипломов в международном плане законодательно установлены условия введения Приложения к диплому. Первая фаза реформирования тесно связана с введением

системы европейских кредитов, и уже начиная с 2001 года принимались меры по увеличению мобильности студентов и преподавателей. С 2002 года существует национальный каталог квалификаций, который должен облегчать официальное признание полученной подготовки, детально описывая все имеющиеся профессиональные квалификации.

Италия. Реформа высшего образования регулируется декретом Министерства, изданным в ноябре 1999 года, который касается учебной автономии университетов и других образовательных учреждений. В соответствии с этим декретом структура высшего образования делится на два последовательных цикла, завершающиеся получением квалификаций «лауреат» (Laurea) и «мастер» (Master) со сроками обучения 3 и 2 (т.е., 3+2) года соответственно. В свою очередь, дополнительное обучение в течение 1 года после каждой из указанных квалификаций ведет к получению специализированных дипломов первого и второго уровня соответственно.

Непосредственно реализация структурной реформы была начата в 2001 году, когда начала вводиться национальная система зачетных кредитов (CFU), разработанная на основе принципа, что 1 кредит должен соответствовать 25 часам учебной нагрузки. Один учебный год предусматривает получение 60 кредитов.

Декретом 1999 года было введено также Приложение к диплому, которое в настоящий момент должно выдаваться всем выпускникам. Условия выдачи Приложений к диплому были нормативно определены декретом Министерства образования в мае 2001 года.

Финляндия. Главные изменения, связанные с целями болонского процесса, прописаны в плане развития «Образование и научные исследования 1999–2004» министерства образования, принятом в 1999 году. Новый пятилетний план развития, предусматривающий дальнейшую модернизацию высшего образования в соответствии с установками болонского процесса, принят в конце 2003 года.

Хотя 2-уровневая структура высшего образования по большинству направлений введена в начале 90-х годов, получение диплома бакалавра не считалось обязательным, так как основная масса студентов предпочитала обучаться по программам, ведущим непосредственно к диплому магистра. Только в конце 90-х годов получение диплома бакалавра стало обязательным для всех студентов.

С 2005 года существовавшая ранее национальная система зачетных кредитов заменена на систему ECTS.

Для улучшения международной прозрачности дипломов министерство образования рекомендовало введение Приложения к диплому, начиная с июня 2000 г. Практически большая часть высших учебных заведений автоматически выдает данное Приложение всем студентам. Ряд учебных заведений выдает его по требованию.

Франция. До 2000 года образовательное законодательство Франции включало в себя более 100 действующих законов, многие из которых были приняты еще в XIX веке. Центральное место среди них занимали законы «О высшем образовании» от 1984 года и «Об ориентации образования» от 1989 года, имеющие системообразующее назначение применительно к высшей школе и образованию в целом, в то время как большинство остальных законов относятся к отдельным аспектам образовательной деятельности и носят более частный характер. В 1995–2000 гг. была проведена работа по кодификации французского образовательного законодательства, и 15 июня 2000 года был введен в действие Кодекс образования Франции, являющийся первым и единственным на сегодняшний день интегральным правовым документом подобного рода применительно к образованию.

Во Франции адаптация высших учебных заведений к принципам Болонского процесса, начатая в 1999 году, завершилась выработкой серии регламентных текстов, опубликованных в апреле 2002 года. Одним из наиболее значимых является Декрет от 8 апреля 2002 года, касающийся применения во французской системе образования принципов построения европейского про-

странства высшего образования. В соответствии с этим декретом было принято решение о введении к 2005 году образовательных программ профессионального лицензиата, ориентированных на непосредственное включение выпускников в трудовую жизнь. Одновременно вводится единая квалификация мастера (Master), предназначенная постепенно заменить выдаваемые в настоящее время различные дипломы третьего цикла высшего образования Франции. При этом как на уровне лицензиата, так и на уровне мастера сохраняются различные направления образовательных программ: с исследовательской и профессиональной ориентацией. Эти новые квалификации: лицензиата и мастера, предусматривающие 3- и 5-летние сроки обучения соответственно будут представлять собой основные квалификации, соответствующие требованиям Болонского процесса.

С 2002/2003 учебного года в вузах Франции начала вводиться Европейская система переводных кредитов (ECTS).

Выдача Приложения к диплому, нацеленная на обеспечение международной мобильности и оценки полученных знаний и умений, уже осуществляется рядом французских вузов и будет постепенно проводиться всеми высшими учебными заведениями.

Что касается образования и подготовки на протяжении жизни, то решению этой проблемы посвящены многие нормативно-правовые акты, положения которых включены в настоящее время в Кодекс образования. Значительное внимание при этом уделяется возможностям получения квалификаций на основе учета имеющегося профессионального опыта, что соответствующим образом отражено в законодательстве. В 2002 году были приняты новые декреты, призванные содействовать непрерывному образованию и предусматривающие, в частности, учет обучения, проводившегося за рубежом и учет практического опыта в целях получения нового диплома.

Швеция. Закон о высшем образовании и Постановление о высшем образовании, которые регулируют шведское высшее образование, вошли в силу

в 1993 году. Постановление о высшем образовании включает в себя постановление о дипломах.

В апреле 2002 года в министерстве образования и науки была создана рабочая группа по разработке предложений по адаптации шведской системы высшего образования к требованиям Болонского процесса. Подготовленный отчет и предложения в феврале 2004 года были переданы в правительство для разработки необходимых нормативно-правовых положений, в первую очередь, относительно введения 2-уровневой системы квалификаций. В Швеции, как в высшем, так и в среднем образовании, используется национальная система зачетных единиц. В целом одна шведская зачетная единица эквивалентна 1,5 кредита ECTS.

Для улучшения международной прозрачности и упрощения академического и профессионального признания квалификаций одновременно с любым дипломом Шведского высшего образования выдается Приложение к диплому (на английском языке), начиная с 1 января 2003 года.

В январе 2002 года новый диплом мастера (Master) был введен для студентов, желающих расширить свои знания в новой области вместо того, чтобы специализироваться в одной дисциплине. Эта программа соответствует 40 кредитам и открыта для любого претендента с первым дипломом, соответствующим не менее 120 кредитам.

1.9.3. Опыт кодификации образования во Франции

Одним из важных направлений модернизации российского образовательного законодательства является разработка Кодекса образования, которую вот уже на протяжении нескольких лет осуществляет коллектив квалифицированных юристов и специалистов в области образовательного законодательства. Эта работа ведется в Центре образовательного законодательства Минобрнауки России, где уже были подготовлены варианты проектов общей

части Кодекса и концепция его особенной части, которые могут быть использованы в качестве исходных материалов.

Большую пользу при разработке Кодекса, особенно в концептуальном и структурно-содержательном плане, может принести ознакомление с аналогичным опытом других стран. Особый интерес в этой связи для нас представляет опыт Франции – страны, система образования которой централизована не в меньшей мере, чем России, и в которой всего несколько лет назад была завершена многолетняя работа по кодификации образовательного законодательства. Результатом этой работы стало введение в действие во Франции (возможно, впервые среди Европейских стран) Кодекса образования, перевод которого на русский язык осуществлен в 2003 году. Центром образовательного законодательства¹.

До 2000 года образовательное законодательство Франции включало в себя более 100 действующих законов, многие из которых были приняты еще в XIX веке. Как и в ряде других стран Западной Европы, во Франции длительный процесс формирования образовательного законодательства до конца 60-х годов прошлого века носил преимущественно фрагментарный характер. Его характерным признаком было отсутствие обобщающих правовых актов, применимых к системе образования в целом или к ее основным ступеням. На каждом очередном этапе развития системы образования требовалось принятие новых законов для регулирования и согласования ее различных секторов и видов образовательной деятельности, для создания новых типов образовательных учреждений и определения их статуса, для распределения полномочий как внутри самой системы образования, так и при ее взаимодействии с другими государственными и общественными институтами. Вследствие этого с течением времени постоянно расширяющаяся правовая база французского образования стала представлять собой сложный конгломерат старых и новых законов, сферы действия которых, как правило, ограничивались отдель-

¹ Кодекс образования Франции. Законодательная часть. Изд-во «Статут». М., 2003.

ными секторами и даже частными элементами системы образования и конкретными механизмами их функционирования.

Между тем задача сохранения понятийной соотнесенности и терминологической однозначности законодательных и регламентарных положений, нередко относящихся к разным историческим эпохам, становилась все более трудно осуществимой, несмотря на постоянно проводимую работу по их корректировке и актуализации и несмотря на принятие системных законов 1984 и 1989 гг. Все возрастающая усложненность образовательного законодательства ограничивала возможности его эффективного практического применения. Эти обстоятельства стали в конечном счете одной из основных причин, по которой разработке Кодекса образования было отведено приоритетное место в программе кодификации французского законодательства, предпринятой по инициативе правительства в 1989 году и окончательно утвержденной законом в 2000 году.

Кодекс образования Франции введен в действие ордонансом Президента Республики № 2000-549 от 15 июня 2000 года. В Статье 1 данного документа сказано: «Положения, прилагаемые к настоящему ордонансу, составляют законодательную часть Кодекса образования»¹. Этим лаконичным утверждением был подведен итог основного этапа многолетней работы по кодификации образовательного законодательства Франции, включавшего в себя нормы и положения, действовавшие в течение двух столетий. Как следует из подзаголовка официального названия Кодекса, его содержание ограничивается пока только законодательной частью, а вторая его часть, посвященная регламентным положениям и нормативам, находится в стадии доработки и может быть представлена в ближайшем будущем. Ниже рассматриваются наиболее существенные причины и предпосылки, приведшие к созданию Кодекса, приводятся принципы его составления и основные содержательные характеристики.

¹ Ordonnance № 2000-549 du 15 juin 2000, relative à la partie législative du code de l'éducation. J.O. № 143 du 22 juin 2000.

В сопроводительном докладе министра национального образования Президенту Республики в связи с подписанием Кодекса¹ указывалось, что проект Кодекса является результатом многолетней работы, проводившейся министерством и завершенной в 1996 году. В дальнейшем, получив одобрение Государственного Совета, проект Кодекса рассматривался в Комиссии по культурным, семейным и социальным вопросам парламента и был одобрен 27 мая 1998 года после внесения необходимых поправок и дополнений, связанных, в частности, с необходимостью актуализации текста и учета в нем новых законов, уже принятых за истекший период. Вследствие загруженности парламентского календаря и замедленности законодательных процедур было принято решение ввести Кодекс в действие посредством президентского ордонанса. Такая возможность предусмотрена Законом № 99-1071 от 16 декабря 1999 года о предоставлении Правительству соответствующих полномочий. Это не отменило последующую процедуру принятия закона, которую в дальнейшем документ проходил в обычном порядке. Окончательно правовой статус Кодекса был установлен с принятием Закона от 14 апреля 2003 года, которым был ратифицирован президентский ордонанс, и тем самым Кодекс образования был утвержден в качестве закона.²

В упомянутом выше сопроводительном докладе подчеркивается, что сфера образования ранее никогда не была объектом кодификации и что единственный Кодекс, принятый в 1956 году применительно к техническому образованию, не получил в дальнейшем своего законодательного утверждения.

Разработка и составление Кодекса проводилась в соответствии с определенными основополагающими принципами. Главный из них заключался в том, что единственным источником кодификации могут быть только действующие законы и что кодификация не влечет за собой изменения действующих правовых норм или создания новых. Сущность кодификации заключает-

¹ Rapport au President de la Republique relatif à l'ordonnance № 2000 – 549 du 15 juin 2000... J.O. № 143 du 22 juin 2000, p.9343.

² J. O. du 15 avril 2003 Loi № 2003-339 du 14 avril 2003 portant ratification de l'ordonnance № 2000-549 du 15 juin 2000 relative a la partie legislative du Code de l'education.

ся, таким образом, в отборе, классификации и расположении существующих положений в соответствии с логически обоснованной целевой иерархией их назначения и последующем редактировании. При этом правовые нормы, полностью вошедшие в Кодекс, отменяются с началом его действия.

Концепция Кодекса предусматривает также всеохватный подход к сфере образования, и в этом смысле он носит межведомственный характер. Это не влечет за собой изменения образовательных функций других министерств, но отныне законодательные основы всех видов образования и подготовки, осуществляемых или контролируемых различными министерствами, сведены в едином правовом документе.

Все виды образования, общие или специализированные, находящиеся в ведении Министерства образования, в том числе высшее образование, охвачены настоящим Кодексом. При его составлении был реализован также принцип кодификации правовых текстов, касающихся отношений между государством и частными образовательными учреждениями, что соответствует цели рациональной кодификации всей совокупности положений, относящихся к одной отрасли права.

Что касается видов подготовки, находящихся в ведении других министерств, то в случаях, когда такая подготовка регулируется другими действующими кодексами, соответствующие положения приводятся в Кодексе образования в форме цитат. Так, например, в отношении сельскохозяйственного образования приводятся цитаты из Сельскохозяйственного кодекса, который регулирует это направление подготовки. Аналогично ряд положений, относящихся к профессиональной подготовке и ученичеству, цитируются из Трудового кодекса. Законодательная часть Кодекса образования состоит из девяти книг, сгруппированных в четыре части. Первая часть (книги I и II) посвящены общим и единым принципам и управлению образованием. Вторая часть (книги III и IV) отведена вопросам школьного образования. В третьей части (книги с VI по VIII) приведены положения, относящиеся к высшему

образованию. И наконец, четвертая часть (книга IX) объединяет правовые нормы, регулирующие кадровые вопросы (персонал).

Конкретные положения Кодекса распределены по 762 статьям, имеющим сквозную нумерацию. Латинская буква «L», предшествующая порядковому номеру каждой статьи, указывает на ее законодательный (Legislative) характер, а в самом номере первая цифра соответствует номеру книги, вторая – номеру раздела в данной книге и третья – номеру главы в разделе.

Вскоре после официального опубликования Кодекса и вступления его в силу министр национального образования Франции направил руководящему составу министерства и региональных органов управления образованием, а также руководителям образовательных учреждений циркуляр, разъясняющий назначение и сферу применимости Кодекса¹. В этом циркуляре предписывается отныне использовать положения Кодекса в качестве основного действующего правового документа в области образования. Указывается, что с введением в действие Кодекса полностью или частично утрачивают свою силу 119 законодательных текстов. В этой связи рекомендуется не использовать более указанные тексты и не ссылаться на них при принятии решений и в служебной документации. Перечень отмененных в связи с введением Кодекса законодательных норм приведен в президентском ордонансе от 15 июня 2000 года.

Введением в действие Кодекса образования Франция осуществляет радикальную модернизацию своего образовательного законодательства. Нет сомнения, что опыт этой первой в международном масштабе всеобъемлющей кодификации в области образования привлечет внимание специалистов во многих странах и будет использован ими в целях совершенствования собственного образовательного законодательства.

На настоящем этапе система образования Российской Федерации и ее образовательное законодательство стоят перед необходимостью их адапта-

¹ Circulaire relative à la partie Legislative du code de l'éducation. C. № 2000 – 101 du 4-7-2000. MEN – DAJ – Mission de codification.

ции в соответствии с целями и задачами создания к 2010 году «европейского пространства высшего образования», реализуемыми в рамках Болонского процесса, участником которого наша страна стала с сентября 2003 года.

В результате подписания и ратификации Лиссабонской конвенции и присоединения к Болонской декларации, а также в связи с предстоящим вступлением во Всемирную Торговую Организацию (ВТО), которая будет регулировать международный рынок образовательных услуг, Россия сделала существенный шаг на пути к интеграции в мировое академическое сообщество, что сопровождается принятием серьезных международных обязательств, которые предстоит выполнять. В этих условиях для разработки и осуществления оптимальной образовательной политики требуется обновленная нормативная правовая база, которая предопределит направление и перспективы дальнейшего развития российской системы образования в новых условиях и ее полномасштабного участия в мировых интеграционных процессах.

Одной из отличительных особенностей сферы образования в Российской Федерации продолжает оставаться преобладающая роль государства и высокая степень централизации управления. Практически все виды образовательной деятельности подлежат государственному контролю и регулированию, формы и механизмы которых подробно прописаны в законодательстве. Это представляет собой важный благоприятный фактор для проведения необходимых преобразований более быстро и с меньшими затратами.

2. ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАНЯТИЯ

2.10. СОПОСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОБЗОР РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ В МИРЕ ПО СТРАНАМ И РЕГИОНАМ (2 занятия по 2 часа)

Цель занятий:

Закрепление материала, изучавшегося в течение лекционного курса. Систематизация данных и классификация стран по параметрам, изучавшимся при рассмотрении тем 1–9.

Составление выводов о динамике основных параметров развития образования в зарубежных странах за последние 15–20 лет.

Предусмотрено проведение рубежной аттестации в форме коллоквиума или защиты рефератов по изложенным ниже вопросам. Представление результатов самостоятельной работы в форме стандартных таблиц, сопровождаемых аналитической запиской (рефератом).

Общие вопросы к занятиям (в каждом случае должно быть проведено сопоставление по группам стран из основных регионов мира по типу: развитые страны – страны с переходной экономикой – слаборазвитые страны или Азия – Африка – Латинская Америка, или США – Европа):

– Основные количественные и качественные параметры, характеризующие развитие образования, их эволюция и современные значения. Сопоставление по регионам и странам.

– Грамотность населения. Охват образованием по возрастным группам и по уровням обучения.

– Доступность образования.

– Распределение выпускников разных уровней по областям обучения и направлениям подготовки.

– Расходы на образование. Распределение по основным статьям. Источники финансирования.

2.11. СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ В ФИНАНСИРОВАНИИ ОБРАЗОВАНИЯ РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЕЙ

Цель занятия:

Рассмотрение различных моделей финансирования образования, структуры и масштабов образовательных расходов.

Анализ систем финансирования образования в отдельных развитых странах. Поиск и привлечение альтернативных источников финансирования образования. Плата за обучение. Формы финансовой поддержки студентов.

Предусмотрено обсуждение подготовленных слушателями в процессе самостоятельной работы сообщений и письменных материалов по теме занятия.

Методический материал по теме 2.11.:

Модели финансирования образования

Современные модели финансирования практически во всех развитых странах мира отличаются гибкостью, отзывчивостью на рыночные инициативы, использованием возможностей обучения на протяжении всей жизни. В них просматривается ориентация на дифференциацию стимулов по результатам учебы и образовательной деятельности: поощрение отличников, талантливых преподавателей и эффективных вузов; санкции для отстающих студентов и учебных заведений. Принципиальной составляющей современных моделей является: *совместное финансирование учреждений образования со стороны государства, частных организаций, семей, самих обучаемых, спонсоров, донорских и благотворительных организаций.*

В разных странах финансирование в большей или меньшей мере имеет свою стратегическую направленность: ориентацию на свободный рынок,

поддержание регулируемого рынка «общественных благ», социально ориентированного финансирования.

Первые две стратегии основаны на оценке результатов финансирования, а не объемов затрат. Учебные заведения в рамках таких стратегий все более приобретают черты децентрализованных автономных организаций, «производящих» образовательные услуги и действующих как предприятие. *Стратегия ориентации на свободный рынок* сфокусирована на качестве учебы студентов и проявлении ими «рвения к образованию» в соответствии с финансовыми поощрениями и собственными затратами, на обеспечении финансовыми инструментами потребностей конкретного качества в новой рабочей силе. *Стратегия поддержания рынка «общественных благ»* предоставляет каждому индивиду возможности для успешного вступления в процесс обучения (равные стартовые возможности), но результаты от полученного образования должны соответствовать личным достижениям. *Социально ориентированная модель* финансирования основана на финансировании «равных возможностей и равных результатов» для всех.

На практике реализуются модели финансирования, сочетающие элементы всех трех направленностей, при явном доминировании первых двух.

«Наиболее рыночная» стратегия финансирования получила развитие в основном за пределами континентальной Европы: в США, Великобритании, Австралии, Новой Зеландии, Южной Африке. Все ощутимее проявляются ее черты в Нидерландах, Испании, Швеции, Японии, Китае и некоторых странах Восточной Европы.

Несмотря на то, что практически все страны выделяют на нужды образования значительные доли своего национального дохода и своих государственных бюджетов, наблюдаются огромные различия в реальных масштабах финансирования образования в разных странах и регионах. Естественно, что наиболее развитые и богатые страны могут позволить себе выделять значительно больше средств на образование и тем самым создавать благоприятные условия для решения приоритетных задач своей образовательной политики.

Ниже приводятся краткие сведения о масштабах финансирования в 30 наиболее развитых странах, входящих в ОЭСР. Эти сведения почерпнуты из ежегодного обзора «Взгляд на образование» за 2007 год¹.

В обзоре утверждается, что страны ОЭСР выделяют 6,2% их совокупного ВВП на образование. Отмечается, что в последние 10–15 лет развитие образования сопровождалось внушительными финансовыми инвестициями. В период 1995–2004 гг. в совокупности на всех уровнях образования расходы на образовательные учреждения в странах ОЭСР выросли в целом на 42%. Показатели свидетельствуют о том, что в странах ОЭСР результаты обучения могут быть улучшены на 22% при сохранении нынешнего уровня расходов.

Установлены следующие факты:

- Расходы на основные услуги образования (исключая научно-исследовательскую деятельность и дополнительные услуги) в вузах, в среднем, составляют 7664 американских долл. на студента: от 4500 долл. или менее – в Греции, Италии, Польше и Турции, до 9000 долл. и более в Австралии, Австрии, Дании, Норвегии, Швейцарии и США.

- Страны ОЭСР в среднем затрачивают 81485 долл. на ученика на начальное и среднее образование (за весь период обучения): от 40 000 долл. или менее в Мексике, Польше, Словакии и Турции, до 100 000 долл. и более – в Австрии, Дании, Исландии, Люксембурге, Норвегии, Швейцарии и США.

- Меньшие затраты на единицу не обязательно приводят к более низким результатам. Например, совокупные расходы Кореи и Голландии ниже средних по странам ОЭСР, тем не менее, обе страны показали лучшие результаты успеваемости при проведении обзора PISA в 2003 году.

Как общая тенденция **отмечается увеличение значимости частных источников финансирования образования.**

В среднем, страны ОЭСР выделяют 13,4% всех социальных затрат на образование: от 10% или менее в Чехии, Германии, Греции, Италии и Японии до 20% или более в Мексике и Новой Зеландии. В 2004 году в среднем 87%

¹ Education at a Glance 2007: OECD Indicators

затрат на всех уровнях образовательной системы финансировались из государственных источников. Во всех странах, которые предоставили сравнительные данные, на всех уровнях образования государственное финансирование увеличилось в период с 1995 по 2004 год. Однако частное финансирование еще более возросло, почти в 75% данной группы стран. Около 24% расходов на высшее образование и 20% на дошкольное образование финансировалось из частных источников.

Плата за обучение в разных странах ОЭСР существенно различается. В четверти стран ОЭСР (Германия, Франция, Скандинавские страны, Чехия, Ирландия и Польша) в государственных учебных заведениях плата за обучение не взимается. И наоборот, государственные учреждения в четверти стран ОЭСР и странах-партнерах взимают плату со своих студентов, которая превышает 1500 долл.

В странах ОЭСР, где студенты должны оплачивать обучение и могут пользоваться довольно крупными государственными субсидиями, не наблюдается ограничения доступа к высшему образованию по сравнению со средним уровнем в ОЭСР.

Финансирование образования в отдельных развитых странах

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

Финансирование учреждений общего образования

В 2003-2004 учебном году вклад налогоплательщиков в развитие общего образования страны составил 501 млрд. долл. Одновременно в систему высшего образования было вложено из различных источников еще 350 млрд долл.

По расходам на одного учащегося в год **США** остаются в числе лидеров: в средней школе в 2003 году они достигли 8,7 тыс. долл в год, уступая только **Швейцарии** (около 10 тыс. долл.) и незначительно превосходя **Австрию и Норвегию**.

Изменяется соотношение финансового участия в системе общего образования федерального правительства, штатов и местных органов. За последние 14 лет средний показатель федерального «вклада» в школьное образование вырос с 5 до 8%. Доли местных и региональных расходов на общее образование примерно равны. В структуре региональных расходов общее образование составляет около 25%. В структуре местных расходов общее образование доминирует, составляя примерно 50%.

Совокупная доля иных источников финансирования общего образования за этот же период неуклонно снижалась (с 1% до 0,5%), оставаясь неизменной в абсолютных величинах: около 25 млрд долл. в год. В масштабе всей страны затраты на общее образование с 1990 по 2004 год возросли примерно в 2 раза. Вместе с тем, расходы на 1 учащегося с поправкой на инфляцию за последние 10 лет выросли только на 21%.

Основной объем федеральных средств, направляемых на нужды региональных систем общего образования, приходится на Федеральный Департамент образования. В 2005 году по линии Департамента на эти нужды было выделено свыше 23 млрд. долл.

В структуре доходов школьных округов, в составе местных источников, как правило, свыше 50% занимают поступления от налогов на имущество. Основная статья расходов школьного округа – заработная плата школьным работникам – превышает половину всех расходов. К другим заметным статьям расходов относятся капитальные вложения (полностью возложены на местные органы управления), затраты на коммунальные услуги и транспортные расходы. Почти все школьные округа финансируются за счет грантов выравнивания штатов и за счет средств федерального бюджета.

Финансирование высших учебных заведений

Вузы получают доходы из различных источников, включая федеральное правительство, правительство штатов, местные органы власти, студентов (плата за учебу) и частных лиц (пожертвования). Небольшую долю дохода приносит оказание услуг. Отличие в финансировании государственных и ча-

стных вузов состоит в том, что первые получают основную часть дохода из федерального бюджета, бюджетов штатов и местных органов власти, а вторые – в большей степени зависят от частных финансовых средств.

Распределение доходов вузов по источникам финансирования (2004 г.)

Федеральный бюджет	Бюджет штата	Местный бюджет	Плата за обучение	Коммерческая деятельность	Иные источники
22 %	36 %	4%	19%	11%	8%

Ведущая роль в финансировании государственных вузов принадлежит правительствам штатов. Федеральное правительство выделяет средства в основном на помощь студентам или на целевые программы отдельных исследовательских университетов, а развитием системы государственных вузов занимаются штаты. Главной целью предоставления университетам и колледжам федеральных средств является выполнение различного рода заданий федеральных учреждений. Федеральное правительство финансирует свыше 60% расходов вузов на исследования.

Прослеживается тенденция сокращения ассигнований на нужды государственных вузов из бюджетов штатов: с 10% в 1990 году до 7% в 2000 году. Традиционно объем средств, выделяемых бюджетом штата, зависел от количества студентов в каждом вузе. Однако в связи с сокращением доли выделяемых средств в последнее время при определении объемов финансирования введены дополнительные критерии. Это усиливает конкуренцию вузов и стимулирует повышение качества предоставляемых образовательных услуг. Тем не менее, государственные вузы все более остро испытывают недостаток средств. Местные органы власти прибегают к новым мерам (например, выпуск государственных ценных бумаг для финансирования университетов), которые также не решают проблемы. Вузы вынуждены изыскивать недостающие средства путем повышения платы за обучение и привлечения

частного капитала. В результате, плата за образование только в 2002-2003 гг. выросла в среднем на 10%, а за последние пять лет – на 28%.

Частные средства привлекаются посредством сбора пожертвований и проведения исследований по заказам корпораций и фондов. В 2004 году 971 крупнейшей колледжей и университетов получили в качестве пожертвований 24.4 млрд долл. Примерно 48% пожертвований передали частные лица, 27% – выпускники вузов и 25% – благотворительные фонды. Государственные вузы вступили в активную борьбу за частный капитал с негосударственными вузами. Последние же, в свою очередь, стараются привлечь все больше средств из фондов федеральных целевых программ. С точки зрения финансирования, таким образом, происходит дальнейшее сближение государственных и частных вузов.

Система образовательных кредитов

В США существуют три основных типа образовательного кредита: студенческий заем, родительский заем и частный заем.

Студенческие займы имеют низкую процентную ставку и не требуют дополнительного обеспечения. Займы обычно предоставляются частными кредитными организациями, при этом гарантии возврата предоставленного кредита берет на себя федеральное правительство. Кредиты могут быть субсидиарные и несубсидиарные. В первом случае проценты по кредиту оплачиваются правительством, во втором – самим студентом. Для получения субсидиарного кредита требуется доказать необходимость в нем. Несубсидиарный кредит может получить любой студент. Студенты-иждивенцы могут заимствовать до 2625 долл. на первом курсе, 3500 долл. на втором курсе и 5500 долл. на – каждом последующем. Студенты, имеющие самостоятельный доход, могут заимствовать дополнительно 4000 долл. на первых двух курсах и 5000 долл. – на последующих. Аспиранты могут заимствовать 18500 долл. в год, до 8500 долл. – субсидируются. Процентная ставка примерно одинакова у всех кредиторов: в пределах 8%-9%. В зависимости от размера кредита срок выплаты может быть увеличен и составляет от 12 до 30 лет.

Примерно 6% студентов получают гранты, как правило, из фондов университетов или корпораций, полностью или частично покрывающие плату за образование.

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Система финансирования образования

Перевод управления финансовыми ресурсами и ответственности на институциональный уровень управления – одно из важнейших направлений реформы финансирования образования в **Великобритании**. Для этого вместо Комитетов субсидирования были учреждены региональные Советы финансирования университетов. Принципиальным отличием Советов является то, что в их состав входят представители не только вузов, но и промышленных кругов. Советы наделяются реальными полномочиями по распределению государственных средств между вузами.

Средства выделяются в зависимости от показателей приема студентов, трудоемкости и материалоемкости их обучения. Примерно 80% средств выделяются в формате ежегодных блок-грантов. В 2003 г., например, Совет по финансированию высшего образования Англии распределил между английскими университетами 5,485 млн фунтов, из них на преподавание было направлено 3,399 млн фунтов, на исследования – 1,042 млн. Кроме того, исследования финансируются через Исследовательские Советы (так называемая «система двойной поддержки»).

Начиная с 80-х гг. правительство проводит мероприятия по сокращению расходов на высшее образование. В период с 1989 по 1997 гг. финансирование в расчете на каждого студента упало на 36%. В 2003-2004 гг. расходы на высшее образование составили 7,5 млрд фунтов (около 0,8% ВВП **Великобритании**).

Сокращение бюджетного финансирования сопровождалось мерами по стимулированию более тесного взаимодействия вузов с рынком труда, эффективного самоуправления, привлечения средств из коммерческих источни-

ков. Сейчас управление в вузах **Великобритании** максимально приближено к традиционному для бизнеса менеджменту.

Заключение контрактов на обучение по конкретным направлениям подготовки, а также на проведение исследований с промышленными, торговыми и финансовыми организациями – следующая мера реформы. Особо поддерживается совместное участие вузов и бизнеса в создании научных парков и технологических центров. Кроме того, университетам предоставляются льготные права выхода на рынок с результатами своей исследовательской деятельности. Особое внимание уделяется развитию собственных университетских коммерческих центров.

Особая роль в развитии исследовательской деятельности университетов отводится Фонду инноваций. Этот фонд образует третий поток финансирования наряду с фондами, финансирующими учебный процесс и исследования. Позиции фонда поддерживаются благодаря системе исследовательских налоговых льгот, которые должны стимулировать вклады коммерческих предприятий в исследования. Размер фонда в 2005-2006 гг. приблизился к 100 млн фунтов.

Финансовая поддержка студентов

Одним из приоритетов развития британского образования сегодня является обеспечение 50% охвата молодого поколения высшим образованием. Социологические исследования показывают, что молодые люди, чьи родители уже имеют высшее образование, в пять раз чаще поступают в вузы по сравнению с теми, в чьих семьях родители занимаются неквалифицированным трудом. Все это имеет место несмотря на то, что финансовые затраты на поддержку студентов (включая студенческие ссуды) в процентах к общим затратам на высшее образование являются в Великобритании наиболее высокими среди всех стран ОЭСР и составляют 36% от общих расходов на высшее образование.

По мнению Союза студентов Великобритании, государственное финансирование университетского образования явно недостаточно – сегодня каждый пятый студент бросает учебу на первых же курсах из-за нехватки

средств. До сих пор основной формой поддержки британских студентов остается студенческая ссуда, которая начинает возвращаться из зарплаты молодого специалиста лишь по достижению им уровня доходов в 10 000 фунтов в год. «Белая книга» английского правительства предусматривала реализацию в 2005-2006 гг. следующих мер: замену «десятитысячного» порога начала выплаты ссуды «пятнадцатитысячным»; ограничение свободы университетов в установлении платы за обучение в промежутке от 0 до 3000 фунтов для студентов из стран ЕС, отмена предоплаты обучения.

С 2004 года Правительство вернулось к системе национальных грантов, выделяемых для поддержки нуждающихся студентов. Для малообеспеченных были установлены ограничения в размере платы за обучение и возвращена система грантов – как основное условие справедливого доступа¹.

Однако далеко не все нуждающиеся студенты могут получить грант. Наиболее распространена система грантов в **Шотландии**, где резиденты могут получить грант, полностью покрывающий расходы на обучение. Это вызвало дополнительный приток в **Шотландию** студентов из других провинций страны.

ГЕРМАНИЯ

Финансирование образования в Германии со стороны государства осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном (земли) и местном (муниципалитеты). С 1980 год по 2000 год совокупные государственные расходы на образование увеличились в Германии в 2,1 раза, при этом затраты федерального правительства увеличились в 1,4 раза, а затраты земель и муниципалитетов – в 2,2 раза. Доли каждого из трех указанных бюджетных источников составляют в последние годы примерно 6–7%, 74–75% и 19,5–20% соответственно. Таким образом, основным источником государственного финансирования образования являются бюджеты земель, в то время как доля

¹ www.legislation.hmsso.gov.uk

федерального бюджета не превышает 7% (без учета федеральных ассигнований на общенациональные исследовательские и другие целевые программы).

В период 2000-2004 гг. немецкое государство выделяло на нужды образования ежегодно около 15% всего государственного бюджета или 4,2% ВВП. Из этих средств примерно 55% предназначались школьному образованию, 21% – высшему, 10% – дошкольному и внешкольному секторам, 6% – на вузовскую науку, 3% – на систему непрерывного образования и оставшиеся 5% – на другие нужды.

Начиная с конца 90-х годов значительные средства (более 30 млрд DM ежегодно) выделяются частным сектором экономики на финансирование «дуального» профессионального обучения, осуществляемого совместно промышленными компаниями (предприятиями) и образовательными учреждениями начального и среднего профессионального образования (профессиональными школами). Суммарные же вложения частного сектора на все виды подготовки, образования и повышения квалификации, на проведение научных исследований и разработок были сопоставимы с государственными (116,8 млрд DM).

Что касается высшего образования, то более 90% средств поступают из региональных и местных бюджетов и только 7–8% – из федерального бюджета.

По сравнению с другими странами немецкие вузы имеют ограниченные возможности для привлечения внебюджетных средств, поскольку плата за обучение не взимается даже с иностранных студентов (они принимаются в вузы Германии на бесплатной основе в пределах выделяемых для этих целей квот, от 5% до 15% в зависимости от специальности). Вследствие этого дополнительные поступления вузам идут, в основном, за счет оплаты за выполнение НИР по договорам с фирмами, предприятиями, исследовательскими фондами и обществами, а также оплаты за выполнение исследований и других работ по заказам федеральных и региональных властей.

Значительные внебюджетные субсидии на разнообразные исследования поступают от различных частных компаний, обществ, фондов (Немецкое научно-исследовательское общество, фонд Фольксваген и др.). Таким образом, наиболее существенное значение внебюджетные поступления имеют для развития вузовской НИР, особенно технического и естественно-научного профилей.

До настоящего времени выделение средств на следующий год производилось по формуле: «фактически достигнутое + обоснованное (принятое) финансирование под новые виды затрат». При этом осуществлялось жесткое государственно-директивное (на уровне земель) нормирование вузов по всем конкретным статьям расходов, включая определение численности штатов профессорско-преподавательского состава (ППС). Вузы самостоятельно не могли вводить дополнительные штаты ППС даже за счет собственных внебюджетных средств.

В связи с этим активно обсуждались вопросы об изменении порядка финансирования, о возможности выделения средств без разбивки по статьям и разработке соответствующих формул нормативного финансирования. Инициативы подобных предложений исходили от высших учебных заведений, т.к. для вузов это означало бы превращение «государственного» детализированного бюджета в консолидированный бюджет университета, когда государство предоставляет университету субсидию, а решение о ее распределении по статьям расходов университет принимает самостоятельно. При этом уровень финансирования, установленный государством, не должен подлежать сокращению.

В 2000 году правительства земель предприняли первые шаги по ослаблению всеобъемлющего финансового контроля над вузами, и начался постепенный процесс расширения их финансовой автономии. Вузам были предоставлены права самостоятельно перераспределять в установленных пределах бюджетные средства, выделяемые им по некоторым статьям.

Тенденция к снижению роста бюджетного финансирования высшего образования, сопровождается расширением автономии вузов в решении финансовых вопросов и управлении ресурсами. Эта тенденция постепенно распространяется и на основные фонды вузов, которые пока остаются собственностью земель. В сочетании с новыми моделями финансирования (исполнение бюджетов в виде общей суммы, формульное финансирование) вводятся меры обеспечения финансовой прозрачности деятельности вузов.

В некоторых землях практикуется заключение между вузами и региональными правительствами рамочных контрактов о высшем образовании, фиксирующих бюджетные залоговые суммы на срок 5–10 лет. Контракты обеспечивают вузам на несколько лет стабильность планирования своей деятельности.

Дальнейшую реорганизацию финансово-экономической деятельности вузов планируется осуществлять по следующим направлениям:

- 1) преобразование учебных заведений в сервисные центры;
- 2) функционирование учебных заведений на основании расчета затрат на учебную деятельность;
- 3) введение финансового менеджмента;
- 4) создание условий для повышения конкурентоспособности учебных заведений как независимых бизнес-структур на общем и образовательном рынках.

Финансирование студентов

Систематические национальные наблюдения показывают, что в вузах страны адекватно представлены все социальные слои населения. Это достигается путем законодательно закрепленной поддержки студентам с учетом доходов семей. Индивидуальное финансирование предоставляется по формуле: 50% – на стипендии для наиболее нуждающихся, 50% – на целевые льготные кредиты. Если в 2000 году такой поддержкой было охвачено 21,4% студентов, то в 2004 г. – 25,6%. Повысились и размеры предоставляемых средств: стипендии – с 326 до 370 евро в месяц, студенческие кредиты – с 9 до 10 тыс. евро.

61% студентов охвачен другими видами социальной поддержки: субсидии на питание, спортивные занятия, наем жилья, проезд.

В целях сокращения численности студентов, обучение которых превышает нормативные сроки (средняя продолжительность по пятилетним программам в 2002 году составила 7,8 лет) была введена плата за сверхнормативное обучение в размере 600 евро за семестр. Получение второго высшего образования является платным. В стране обсуждается введение платного обучения в государственных вузах. Обучение по направлениям «экономика и бизнес» и другим наиболее востребованным программам уже сейчас предоставляется на условиях частичной компенсации затрат – примерно 600 евро за семестр. Плата за обучение в немногочисленных негосударственных вузах составляет около 6000 евро в год.

Многие студенты, как немецкие, так и иностранные, имеют возможность подработать во время учебы (62%). Специальные студенческие биржи труда помогают в трудоустройстве.

ФРАНЦИЯ

Система финансирования образования

Финансирование высшего образования во Франции осуществляется почти на 90% из средств центрального бюджета. Их распределением занимаются Главное управление финансов и администрация Министерства национального образования. Все штатные сотрудники высшей школы Франции являются государственными служащими и в этом качестве нанимаются на работу не отдельными вузами, а министерством. Их заработная плата составляет около 70% всех государственных расходов на высшее образование; примерно 10% расходуется на социальную помощь студентам (стипендии, медицинское страхование, различные льготы); 2–3% ежегодно выделяется на строительство и другие капитальные работы. В непосредственное распоря-

жение вузов поступает только остаток (17–20% государственных средств), который проводится по статье «субсидии вузам».

В соответствии с законом от 1984 года вузам предоставлена финансовая автономия в использовании государственных субсидий: они могут самостоятельно перераспределять выделенные средства по основным видам расходов и отчитываются за них только по завершении бюджетного периода. Распределение субсидий Министерством национального образования осуществляется согласно системе национальных норм, устанавливаемой специальной финансовой службой. Эти нормы являются основой общегосударственного механизма распределения средств по конкретным вузам в форме субсидий на функционирование, субсидий на инфраструктуры, субсидий на преподавательскую деятельность. Эти три типа субсидий определяются, исходя из анализа количественных параметров, характеризующих масштабы деятельности и конкретные условия функционирования каждого учебного заведения.

В настоящее время эти нормы, имеющие решающее значение для регулирования процесса распределения государственных субсидий и их рационального использования, все чаще входят в противоречие с реальными условиями функционирования вузов и нуждаются в пересмотре. Основные направления такого пересмотра сформулированы в выводах и рекомендациях Национального комитета по оценке вузов о проблемах финансирования высшего образования Франции. Комитет по оценке вузов считает, что существующая система распределения субсидий, целиком зависящая от решений ответственных лиц министерства, не берет в расчет научно-исследовательскую деятельность и рассматривает ее лишь как частный элемент при распределении преподавательских постов. Однако, такая деятельность является одним из наиболее важных элементов развития вуза и оценки его деятельности.

Вторая проблема, имеющая скорее технический характер, связана с трудностями и неопределенностью в получении данных. Подготовка бюджета

та каждого следующего года, а планируемый бюджетный год начинается 1 января в то время, как университетский учебный год начинается 1 сентября предыдущего «бюджетного» года, приводит к тому, что указанные нормативы и производимые на их основе расчеты используются применительно к общей численности обучающихся, а не к численности дипломников. Они не учитывают количество выпускников, хотя именно этот показатель является самым очевидным индикатором «отдачи» университетской системы.

И, наконец, третья проблема заключается в том, что распределение субсидий осуществляется в соответствии с едиными нормами, устанавливаемыми на предстоящий период на основе прошлого опыта. Однако реальность не всегда соответствует тому, чего от нее ждут, тем более что критерии остаются чисто теоретическими. Вся система нормативов базируется на понятиях абстрактных «квадратного метра», «учебного часа», реальные значения которых весьма различны для разных вузов и для разных специальностей. Имеется очень мало общего между квадратным метром старого здания прошлого века и только что построенного, между расходами на отопление в городах на севере и на юге. Что же касается часов занятий и сложных образовательных моделей, построенных для каждой дисциплины и типа педагогической деятельности, то это не столько педагогические документы, сколько различные варианты учебных планов, не отражающие конкретных особенностей организации учебного процесса.

Внебюджетные средства составляют около 12% общего финансирования французских вузов. В этом объеме доли основных источников, в среднем, составляют: около 25% – взносы за различные платные курсы и другие формы подготовки; 20% – поступления за контракты по НИР; 15% – доходы от различных сервисных служб; 14% – вступительные взносы студентов и аспирантов. Примерно 2% объема внебюджетных средств поступают от местных властей и в качестве прибыли от финансовой деятельности.

Обучение в государственных высших учебных заведениях Франции является бесплатным, в том числе и для иностранных учащихся. Со студентов

ежегодно взимается так называемый вступительный взнос, а также определенная сумма за каждый получаемый диплом или свидетельство. Их размеры устанавливаются министерством в начале каждого учебного года. В то же время в частных вузах (абсолютное большинство которых составляют коммерческие школы) или на платных курсах обучения и повышения квалификации плата за обучение определяется в расчете покрытия всех расходов и может быть очень высокой.

Государственные стипендии получает незначительная часть студентов из семей с ограниченными материальными возможностями. Наиболее широко финансовая поддержка в форме стипендий или особых выплат оказывается студентам 3-го цикла и аспирантам – в течение 1, 2 или 3 лет они могут получать специальное «исследовательское пособие», выплачиваемое Министерством национального образования. Аналогичные пособия и стипендии предоставляются также ведущими научными учреждениями, национальными программами, профессиональными, общественными и региональными организациями, фондами. В отдельных случаях студентам может быть предоставлена беспроцентная ссуда с условием погашения не позднее, чем через 10 лет после окончания учебы. Студенты имеют право на возмещение расходов, связанных с подготовкой курсовых и дипломных работ, прохождением практики и стажировки.

В 2004 г. правительство направило на развитие образования более 67 млрд евро. Из них 33,5% было выделено на общее среднее образование, 22,3% – на начальное среднее образование и 13,5% – на высшее образование.

Правительственный бюджет является основным источником финансирования высшего образования: в 2004 г. государственные расходы составили 9,1 млрд евро, более 60% от общего объема финансирования. Общациональные расходы на высшее образование (включая государственное финансирование, а также финансирование от региональных властей и бизнеса) составили 17 млрд евро.

Пятилетнее обучение одного студента, проживающего отдельно от своей семьи, обходится государству в 47750 евро, т.е. около 9500 евро в год. По этому показателю Франция оказывается на 11% ниже среднего показателя по **странам ОЭСР**. Общие расходы на высшее образование во Франции составляют около 1,1% от ВВП (из них 1% – государственные расходы, 0,1% – частные), что в 2 раза меньше, чем, например, в **США** (2,3% – общие расходы, 1,1% – государственные, 1,2% – частные).

Расходы на НИОКР (34,6 млрд евро, или около 2,1% от ВВП) также ниже средних показателей **по ОЭСР** (2,3% от ВВП). Это связано с системой финансирования НИР во Франции, в отличие, например, от США, университеты и исследовательские центры, как правило, отделены друг от друга. Исследовательская деятельность вузов имеет два источника финансирования: гранты Министерства образования, предоставляемые университетам в соответствии с результатами оценки перспективности исследований; финансирование партнерских исследовательских организаций, таких, например, как Национальный центр научных исследований.

В университетах сложилась ситуация, вынуждающая их проводить политику «жесткой экономии» (на отоплении и ремонте, на квадратных метрах рабочих помещений кафедр и лабораторий). Университеты порой отказываются принимать свой бюджет в случае недостаточного размера государственных средств и готовы выражать протест. В связи с этим проблемы повышения эффективности механизмов финансового управления, контроля качества и эффективности функционирования системы высшего образования становятся все острее.

Современный порядок финансовых отношений между государством и вузами был введен в 1989 году, когда на смену ежегодному финансированию пришла практика заключения четырехлетних контрактов между государством и вузами. Основой этих контрактов являются планы институционального развития, которые обсуждаются представителями вуза и Министерства образования. В настоящее время предлагается расширить предмет контрактов,

включив в них кадровую политику, учебные и научные программы вузов. Одновременно предполагается продлить срок действия этих контрактов до 6 лет, а также упростить процедуры оценки программ институционального развития.

Финансовый кризис, переживаемый системой высшего образования, заставляет университеты активно включаться в систему региональных экономических связей, осваивать основы предпринимательской деятельности. Наибольших успехов на этом направлении добились инженерные школы.

Финансовая поддержка студентов

В стране существует развитая система финансовой и социальной поддержки студентов. В соответствии с Социальным планом правительства 1998 году существенно возросло число студентов, получающих материальную помощь в виде грантов и стипендий. Критериями для получения гранта являются материальное положение семьи и академическая успеваемость студента. В 2002 и 2003 гг. были введены новые виды грантов для студентов повышенных ступеней подготовки. В каждом университете работает служба социальной поддержки и профессиональной ориентации студентов. Национальный центр по вопросам университетской и школьной жизни содействует в решении вопросов улучшения жилищных условий, организации недорогого питания и обустройства иностранных студентов.

КАНАДА

Финансирование высшего образования

Роль федерального правительства в финансировании высшего образования не является определяющей. Структура финансирования вузов складывается из средств федерального бюджета, средств органов управления провинциями и муниципального бюджета, а также средств самих университетов. В целом, в 2004–2005 гг. общий доход канадских университетов и колледжей составил 27,7 млрд. долл. США.

Широкое распространение получают сегодня программы целевого финансирования исследовательской деятельности университетов. Целевые программы реализуются из средств федерального бюджета специально созданным Национальным фондом содействия инновациям.

Инвестиции федерального правительства и местных органов управления составили 55,6% общего дохода университетов в 2004–2005 гг. Тем не менее, по сравнению с **Соединенными Штатами, Великобританией и Германией**, канадское правительство делает небольшой денежный вклад в развитие исследовательской деятельности и обеспечение образовательных нужд университетов.

Современной тенденцией в финансировании высшего образования является привлечение инвестиций частных компаний. В период с 1991 по 2000 гг. финансирование бизнесом университетских исследований выросло вдвое, заметно превысив совокупные затраты на эти цели федерального бюджета и самих университетов.

Среди других важных источников финансирования вузов выступают оплата за обучение студентами (около 20% доходов), а также прямые инвестиции, продажа товаров и услуг, сдача в аренду площадей и доходы образовательных фондов – 24,2%.

Плата за образование и финансовая поддержка студентов

Профессиональное образование в Канаде является платным. В среднем стоимость обучения в вузе для резидентов составляет 10 тыс. канадских долл., для иностранных студентов – 17 тыс. канадских долл. Исключением являются колледжи провинции Квебек, где со студентов взимается лишь минимальный регистрационный взнос.

Канадский фонд стипендиальной поддержки предоставляет стипендии (до 3000 канадских долл. в год) на получение высшего образования студентам из малообеспеченных семей.

Канадская программа студенческих займов предоставляет ссуды и займы студентам, испытывающим финансовые трудности, снижая тем самым со-

циальные барьеры и открывая доступ к образованию слоям населения с низкими доходами.

Канадский образовательный грантовый фонд представляет государственную систему поддержки получения высшего образования, гарантируя субсидии социально уязвимым категориям населения, в том числе людям с ограниченными возможностями и этническим меньшинствам.

Некоторые университеты самостоятельно принимают меры по обеспечению доступности высшего образования для наиболее способных студентов, предоставляя им гранты из собственных средств.

КИТАЙ

В современной экономической политике в сфере образования китайское правительство делает акцент на двух приоритетах: развитие школьного образования в сельских районах и создание университетов мирового уровня.

До начала 90-х годов учеба в китайских вузах была бесплатной. Студентам оплачивалось жилье, а в некоторых вузах (педагогических, агрономических и лесотехнических) – даже питание. После проведения реформы образования ситуация изменилась. Сейчас студент должен платить за свою учебу примерно 600 американских долларов. Значительная часть китайских семей в состоянии оплачивать такую сумму, но для многих из них – эта сумма непосильна.

В китайских вузах обучаются в общей сложности около 20 млн студентов, одна пятая часть из них – из бедных семей. По решению правительства таким студентам оказываются следующие виды поддержки: выдача субсидий; полное или частичное освобождение малоимущих студентов от оплаты за учебу; содействие студентам в получении работы в свободное от учебы время; предоставление отличным студентам поощрительных стипендий; государство через коммерческие банки на льготных условиях предоставляет кредиты. Студент может каждый год брать кредит в размере не больше 6000

юаней, которые он должен вернуть после окончания вуза. Такая финансовая поддержка считается наиболее эффективной и привлекательной для молодежи. Студенту для получения кредита не требуется поручительство, половину процентов по кредиту оплачивает государство. За 1999–2002 гг. около 400 тысяч студентов воспользовались такой финансовой поддержкой. В настоящее время их число возросло до 1 млн. Система студенческих кредитов считается основным методом разрешения проблемы обеспечения доступа к высшему образованию молодежи из малоимущих семей.

ЯПОНИЯ

Финансирование образования

Правительство выделяет на образование ежегодно 8% расходов государственного бюджета. Министерство просвещения и науки финансирует не только учебные заведения, находящиеся в его ведении, но и частично покрывает расходы органов самоуправления в сфере образования. Доля министерства в расходах на обязательное образование в 2003 г. составила 44,1%. За счет государственного бюджета покрываются расходы на учебники и половина расходов на заработную плату. Остальные 50% расходов на содержание учителей покрывают префектуры, которые также обеспечивают от 30 до 50% расходов на оснащение и ремонт школ. Министерство оказывает поддержку частным школам, выделяя по этой статье 1,6% своего финансирования.

До 60–70% доходов государственных вузов обеспечивается правительственным бюджетом. Главным критерием объема выделяемых субсидий является число обучаемых студентов. Это число определяется среднесрочным планом приема. Остальную часть доходов вузы зарабатывают сами. Оплата за обучение и прием экзаменов составляет 12%, до 18% – приносят университетские больницы, примерно по 3% процента поступает от исследований и займов. Главная статья расходов внебюджетных средств – выплаты заработной платы. Правительственные ассигнования частным вузам, в которых учится до 70% студентов, обеспечивают до 50% их общих доходов.

Концепция реформирования высшего образования заключается в переводе университетов на методы управления частными компаниями. Государственные университеты превращаются в независимые административные корпорации, нацеленные на зарабатывание возрастающей доли собственных доходов и максимально эффективное использование университетских бюджетов.

Финансовая поддержка студентов

Еще реформой 80-х гг. была сформулирована концепция: получение высшего образования – личное дело каждого гражданина, следовательно, правительственное участие в высшем образовании должно быть сведено к минимуму. Правительство не устранилось от финансирования вузов, но бремя расходов было в значительной мере перенесено на население. Сегодня обучающиеся в государственных и муниципальных университетах платят 10-20 тыс. долл. США в год, а в частных учебных заведениях – примерно на 30% больше. В результате 80% студентов подрабатывают.

Основная доля финансовой помощи студентам предоставляется в форме ссуды. Программа предоставления субсидий, призванная снизить затраты родителей, связанные с ростом платы за обучение в университетах, была сокращена. Ранее ссуды предоставлялись без оплаты процентов, но несколько лет назад из-за финансовых трудностей правительство приняло решение о выдаче ссуд под 3% годовых, а студентам, обучающимся по медицинским специальностям – на условиях 6,5%. Система грантов и стипендий не получила широкого распространения из-за непрекращающихся дискуссий о критериях их предоставления и растущего числа претендентов. В стипендиях нуждается более половины студентов, но получают ее только 23% студентов университетов и 10% студентов колледжей.

2.12. ИЗМЕНЕНИЯ В НАЧАЛЬНОМ И СРЕДНЕМ ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

Цель занятия:

Выявление основных организационных форм и особенностей содержания и организации учебного процесса.

Сопоставление общеобразовательной и профессиональной составляющих.

Рассмотрение возможностей и условий доступа выпускников к образовательным программам более высокого уровня.

Предусмотрено обсуждение подготовленных слушателями в процессе самостоятельной работы сообщений и письменных материалов по теме занятия.

Методический материал по теме 2.12.:

Общая характеристика организации начального и среднего профессионального образования

Системы начального профессионального образования (НПО) и среднего профессионального образования (СПО) характеризуются, по-видимому, наибольшим разнообразием организационных форм и диверсификацией образовательных учреждений по уровням подготовки и степени профессионализации.

Организационно-правовые формы. Имеется большое разнообразие организационно-правовых форм НПО и СПО. В самом общем плане их можно разделить на две большие группы: реализация программ НПО и СПО в рамках существующей (формальной) системы образования и в рамках системы непрерывного образования.

В первом случае имеет место реализация программ НПО и СПО в качестве структурных элементов системы среднего образования, что показано выше. Нормативные, правовые и организационные основы НПО и СПО в рамках формальной системы образования обычно определены совместно с соответствующими нормами, регулирующими организацию и функционирование системы среднего образования в целом. В равной мере это относится и к управлению соответствующими образовательными учреждениями, большая часть которых находится в ведении национальных министерств образования. Особое место занимают некоторые специализированные виды подготовки на уровне НПО и СПО, как, например, подготовка в области сельского хозяйства, мореходства и ряда других видов профессиональной деятельности, когда эти виды подготовки в той или иной мере находятся в ведении соответствующих министерств или ведомств.

Во втором случае, в рамках системы непрерывного образования, основными организационными формами получения НПО и СПО являются разнообразные профессиональные курсы и центры ученичества, функционирующие непосредственно на предприятиях, в рамках самостоятельных центров профессиональной подготовки. Правовой и академический статус этих форм чрезвычайно разнообразен. Среди них всегда выделяются формы, реализующие учебные программы, которые завершаются получением признанных в национальном масштабе квалификаций (дипломов, свидетельств). Это предопределяет регламентацию содержания подготовки и аттестационных требований в соответствии со стандартными условиями. В ряде стран при этом при проведении итоговой аттестации допускается учитывать реальный профессиональный опыт (профессиональные навыки) в качестве одного из элементов итоговой аттестации.

Система финансирования. Финансирование программ НПО и СПО производится в зависимости от формы их реализации. В случае, когда программы входят составной частью в структуру среднего образования, их финансирование осуществляется в обычном порядке, наравне с финансировани-

ем обычных общеобразовательных программ. Дополнительные расходы, которые всегда имеют место в связи с особыми требованиями профессионального обучения (оплата дополнительного персонала, расходов на специальное оборудование, и практические стажировки – в том числе в форме периодов ученичества на предприятии), возмещаются обычно за счет соответствующих статей бюджета системы образования. Практикуются также различные варианты привлечения сторонних средств (прежде всего, от заинтересованных предприятий и сфер бизнеса), что обычно осуществляется в форме многосторонних контрактов между образовательным учреждением, предприятием (фирмой) и местными органами власти. Формы и содержание подобных контрактов обычно строго регламентируются.

Если программы НПО и СПО осуществляются в рамках системы непрерывного образования, то механизмы их финансирования значительно более разнообразны. Степень государственного участия в этом случае определяется тем, в какой мере эти программы имеют официально признанный статус и какое бюджетное финансирование предусмотрено для их реализации.

Система управления. Управление образовательными учреждениями, реализующими программы НПО или СПО и функционирующими в рамках национальной системы образования той или иной страны, осуществляется в соответствии с правовыми нормами и по тем же организационным схемам, которые приняты в данной стране для образовательных учреждений аналогичного уровня подготовки. В случаях, когда образовательные программы реализуются в специализированных учреждениях, находящихся в ведении других министерств, они подпадают под совместное управление министерства образования и соответствующего ведомства. Все общие вопросы организации учебного процесса и проведения аттестации относятся при этом к компетенции министерства образования. Характерным для учреждений НПО и СПО является привлечение к различным аспектам планирования и управления их деятельностью представителей заинтересованных профессиональных кругов и бизнеса.

Что касается частных образовательных учреждений, реализующих программы НПО или СПО, то организация их управления зависит от того, признаны (аккредитованы) эти учреждения государством или нет. В первом случае на них распространяются основные нормы управления, характерные для публичных образовательных учреждений. Во втором случае образовательные учреждения, получившие лицензию на право осуществления образовательной деятельности, самостоятельны в вопросах содержания и организации подготовки и управления соответствующими программами обучения.

Организация учебно-производственного процесса. Программы НПО и СПО обычно предусматривают включение обучения в производственный процесс, что наиболее эффективно осуществляется при согласовании программ и учебных планов с предприятиями и профессиональными кругами. Распространенной формой реализации такого включения является чередующееся обучение, которое заключается в последовательном прохождении периодов общеобразовательной и общепрофессиональной подготовки в стенах образовательного учреждения с периодами предпрофессионального и профессионального обучения в центрах ученичества, функционирующих самостоятельно или на предприятиях.

Наличие общего образования и соотношение НПО и СПО. Поступление на программы **НПО** или **СПО** осуществляется, как правило, по завершении общего (основного) базового образования продолжительностью от 9-ти до 10-ти лет. Именно этот уровень предшествующего образования обычно требуется для программ НПО, продолжительность которых варьируется от 1-го до 4-х лет.

Что касается программ СПО, то они могут осуществляться как на основе общего базового образования, так и на основе полного среднего образования. В первом случае продолжительность обучения составляет от 3-х до 4-х лет, во втором – 2 (иногда 3) года.

В системах образования зарубежных стран разделение профессионально ориентированного образования на НПО и СПО не всегда соответствует

критериям, принятым в **Российской Федерации**. Это обусловлено тем, что вследствие профильного характера на заключительном этапе обучения продолжительностью от 2 до 4 лет (в среднем 3 года) значительная часть выпускников средних школ наряду с общеобразовательной подготовкой получают профильную подготовку, которая не всегда может быть идентифицирована и сопоставлена с НПО и СПО. Так, например, в **Швеции** все выпускники получают профильное образование, при этом около 50% из них – с квалификациями НПО, а остальные – со свидетельствами о завершении профильных общеобразовательных программ. В **Германии** более 60 % старшеклассников получают профессионально ориентированное образование. В **Китае** в образовательных учреждениях, в которых программы НПО или СПО реализуются одновременно с программами общего среднего образования, обучается 43 % учащихся второй ступени среднего образования. Во **Франции** на заключительном цикле обучения в лицее наряду с НПО реализуются также программы, сопоставимые с СПО, хотя формально их также относят к НПО. Приводимые в табл. 3 данные о распределении учащихся старших классов средних школ по основным профилям обучения – общеобразовательному, СПО и НПО – свидетельствуют, что это распределение в настоящее время является примерно паритетным, однако в отдельных странах соответствующие показатели сильно различаются. Это объясняется, в частности, тем, что в ряде стран начальное профессиональное образование реализуется уже на уровне первой ступени среднего образования, в то время как в других странах соответствующая подготовка проводится вне рамок школьного обучения, вследствие чего наблюдаются существенные различия в статистических данных, которые в разных странах соотносятся с разными группами населения.

Программы НПО и СПО в рамках общего образования обычно реализуются изначально отдельно. В некоторых странах возможна интеграция этих программ на начальном периоде подготовки, когда после первого года обучения учащимся еще предоставляется возможность переориентироваться. Более просто осуществляется переориентация с программ СПО на НПО или с

общеобразовательных программ на СПО или НПО. Обратный переход, как правило, всегда сопряжен с большими трудностями.

Таблица 3

Распределение учащихся заключительного цикла среднего образования по основным профилям обучения (2002 и 2005 гг.).

Страна	Профессионально-ориентированный профиль (НПО и частично СПО), %		Общеобразовательный профиль, %	
	2002	2005	2002	2005
США	0	0	100	100
Великобритания	xxx	39	xxx	61
Германия	63	60	37	40
Франция	56	56	44	44
Италия	65	61	35	39
Япония	26	25	74	75
Испания	38	43	62	57
Дания	53	54	47	46
Норвегия	58	61	42	39
Финляндия	57	53	43	47
Швеция	50	58	50	42
Индия	0	2	100	98
Китай	43	37	57	63
Республика Корея	32	28	68	72
Аргентина	78	90	22	10
Бразилия	14	7	86	93
Чили	40	39	60	61
Венгрия	50	27	50	73
Польша	61	45	39	55
Чехия	80	79	20	21
Беларусь	2	2	98	98
Казахстан	16	18	84	82
Украина	23	24	77	76
Литва	26	25	74	75
Латвия	38	37	62	63
Эстония	29	31	71	69

Выпускники образовательных учреждений НПО и СПО получают право доступа к высшему образованию в тех случаях, когда общеобразовательная составляющая их обучения рассматривается как равноценная программам среднего общего образования, реализуемым в данной стране. Обычно это предусматривает удлинение общей продолжительности обучения на 1 год. Существующие для выпускников ограничения чаще всего распространяются на профиль обучения и тип вуза, в который они могут поступить.

Требование соответствия профилей предшествующего и последующего обучения действует повсеместно, а во многих странах документы о завершении программ НПО и СПО, даже если в них содержится подтверждение об изучении общеобразовательных дисциплин на должном уровне, дают доступ только в высшие учебные заведения неуниверситетского типа. Так, например, выпускники лицеев в **Бельгии** общеобразовательного и технического профилей получают свидетельства о «высшем среднем образовании», которое дает право поступления в любой вуз по профилю обучения. Однако выпускники «технических институтов» после третьего цикла обучения (при таких же сроках обучения, как и в лицеях) получают профессиональное свидетельство без права поступления в вуз. В связи с этим во многих технических институтах организованы дополнительные (седьмые) классы с узкопрофессиональной или более широкой технической ориентацией. Если в учебном плане этого дополнительного года обучения не менее 40% отведено на изучение общеобразовательных дисциплин, то учащиеся, успешно окончившие этот класс, также получают свидетельство о «высшем среднем образовании» и получают доступ к программам высшего образования наравне с выпускниками лицеев.

Особенности модернизации НПО и СПО в отдельных странах

Одно из направлений реформирования профессионального образования в **Бельгии** предусматривает учреждение различных форм кооперативного сотрудничества между средними школами с одновременным сокращением числа направлений (профилей) подготовки за счет их объединения по «областям обучения». «Область обучения» определяется как группа близких по содержанию направлений подготовки, которые позволяют применять свои знания в одном и том же трудовом секторе и нуждаются в единой образовательной инфраструктуре. Государственная поддержка на этом направлении осуществляется в форме пакетного финансирования, когда образовательное

учреждение может получить дополнительное финансирование на заранее представленную и обоснованную программу деятельности.

Правительство **Великобритании** рассматривает совершенствование профессионально-технического образования молодежи в качестве одного из ключевых вопросов развития не только системы образования, но и всей национальной экономики.

В 1993 году правительством страны был создан Национальный Консультативный Совет по образованию и целям подготовки (National Advisory Council for Education and Training Targets – NACETT), которому было поручено осуществлять мониторинг целей образования, а также разрабатывать рекомендации правительству о мерах по их реализации. Перед Советом была поставлена задача пересматривать цели, принимая во внимание прежде всего потребности в трудовых ресурсах, чтобы поддерживать и повышать конкурентоспособность страны в 21 веке. Обновленные рамки целей, составившие фундамент стратегии развития образования и профессиональной подготовки, изложены в Белой книге о конкурентоспособности под названием «Двигаться вперед» (White Paper Forging ahead, May, 1995). Для реализации намеченных планов в регионах правительство поручило Советам по подготовке и предпринимательству в Англии и Уэльсе (Training and Enterprise Councils) и местным компаниям в Шотландии (Local Enterprise Companies) возглавить работу по определению целей и их достижению в своих регионах, действуя вместе с представителями местных администраций, школ, колледжей и бизнеса.

Национальные цели образования и профессиональной подготовки (National Targets for Education and Training) призваны повысить конкурентоспособность Великобритании на мировой арене путем доведения стандартов и уровней успеваемости до лучших мировых показателей. Национальные цели направлены на то, чтобы:

- все работодатели инвестировали в повышение квалификации своих работников и тем самым достигали больших успехов в своем бизнесе;

– все лица имели доступ к образованию и профессиональной подготовке, обеспечивающей получение признаваемых квалификаций, отвечающих их жизненным устремлениям и общественным потребностям;

– все виды образования и подготовки способствовали профессиональной и общественной востребованности и развивали гибкость, широту кругозора, особенно посредством повышения компетенции по наиболее важным профессиям.

Реализация этих общих целей должна была конкретизироваться в достижении следующих показателей:

– 75% молодых людей к достижению 19-летнего возраста должны получить второй уровень компетенции в области коммуникации, математики и информационных технологий; 35% к достижению 21-летнего возраста должны получить третий уровень квалификации в наиболее важных специальностях;

– к 21-летнему возрасту 60% молодых людей должны получить национальную профессиональную квалификацию третьего уровня;

– 60% рабочей силы должны иметь квалификацию на уровне национальной профессиональной квалификации третьего уровня, продвинутой национальной профессиональной квалификации или на уровне свидетельства о среднем полном общем образовании;

– 30% рабочей силы должны иметь профессиональную квалификацию, квалификацию в области управления или академическую квалификацию на уровне национальной профессиональной квалификации четвертого или более высокого уровня;

– 70% всех предприятий с общей численностью работающих 200 или более человек и 35%, нанимающих 50 или более человек, должны быть инвесторами в развитие человеческих ресурсов.

2.13. БОЛОНСКИЙ ПРОЦЕСС И ЕГО РОЛЬ В МОДЕРНИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ (2 занятия по 2 часа)

Цель занятий:

Формирование у слушателей представлений о предпосылках, основных положениях и организационно-правовых механизмах Болонского процесса.

Рассмотрение хода реализации установок Болонской декларации в зарубежных странах.

Оценка проблем и перспектив осуществления положений Болонской декларации в системе образования России.

Предусмотрено обсуждение подготовленных слушателями в процессе самостоятельной работы сообщений и письменных материалов по теме занятий.

Общие вопросы к занятиям:

– *Предпосылки и причины усиления интеграционных процессов в сфере образования в Европе.*

– *Концептуальные установки и организационно-правовые механизмы формирования единого Европейского пространства высшего образования.*

– *Основные положения Болонской декларации.*

– *Структура квалификаций высшего образования, реализуемого в рамках Болонского процесса.*

– *Основные инструменты осуществления академической мобильности и сопоставимости систем образования.*

– *Оценка хода реализации положений Болонской декларации в странах Европы.*

– *Участие Российской Федерации в Болонском процессе.*

– *Эволюция исходных содержательно-целевых рамок Болонского процесса.*

– *Воздействие Болонского процесса на направленность и темпы образовательных реформ в странах европейского региона и в мире.*

Методический материал по теме 2.13.:

Эволюция приоритетов Болонского процесса и некоторые правовые аспекты их реализации

В настоящее время почти во всех странах, относящих себя к региону Европы, осуществляются или запланированы структурные и качественные преобразования образовательных систем, концептуальная и практическая направленность которых так или иначе связывается с Болонским процессом и с теми установками, которые сформулированы в Болонской декларации. Исходным этапом этих преобразований везде становятся мероприятия по внесению соответствующих изменений в нормативную правовую базу высшего образования и в образовательное законодательство в целом.

Академическая общественность и средства массовой информации нашей страны уделяют большое внимание вопросам участия России в Болонском процессе, однако дискуссия, которая ведется вот уже более пяти лет на эту тему, чрезмерно затянулась, и в отличие от абсолютного большинства европейских стран, включая наших ближайших соседей, не сопровождается соответствующими организационно-структурными преобразованиями, которым должны предшествовать адекватные изменения нормативной правовой базы.

В Болонской декларации содержится шесть следующих приоритетных направлений на пути формирования Европейского пространства высшего образования, основная конструкция которого должна быть завершена к 2010 году:

- обеспечение сопоставимости национальных систем высшего образования посредством утверждения в них трех последовательных уровней с сопоставимыми сроками и содержанием подготовки;
- введение системы переводных зачетных единиц (кредитов);
- обеспечение качества образования;
- расширение мобильности студентов и преподавателей;

- содействие трудоустройству студентов и увеличение конкурентоспособности европейского образования (в частности, за счет введения единого Европейского приложения к диплому – Diploma Supplement);

- формирование и утверждение европейского подхода к основным ценностным установкам и организационно-содержательным принципам высшего образования («европейское измерение»).

Очевидно, что Болонская декларация, с одной стороны, подводит черту под предпринимавшимися на протяжении последних 50-ти лет усилиями, направленными на консолидацию европейской сферы образования, а с другой стороны, служит началом энергичных действий, называемых «Болонским процессом», по строительству единого европейского образовательного пространства. Среди целей Болонского процесса можно видеть не только общие, но и институциональные. Так, главной (общей) задачей Болонского процесса является создание в Европе «самой конкурентоспособной и динамичной экономики в мире, основанной на знаниях и способной обеспечить устойчивый экономический рост, большее количество и лучшее качество рабочих мест и большую социальную сплоченность». Решение этой задачи не может быть достигнуто без улучшения качества образования, повышения мобильности и конкурентоспособности выпускников. Это требует проведения целого ряда институциональных (внутрисистемных) преобразований, к которым, по мнению участников Болонского процесса, относятся:

- формирование трехуровневой системы образовательных программ высшего образования таким образом, чтобы квалификации как первого, так и второго уровня могли обеспечивать не только разнообразные индивидуальные и академические нужды, но и потребности трудового рынка;

- упрощение сопоставимости национальных образовательных систем путем усовершенствования процедур признания квалификаций и периодов обучения, выработки единого определения квалификаций, учитывающего показатели объема академической нагрузки, уровня и результатов учебного процесса, компетенций и профиля образовательных программ;

- обеспечение качества высшего образования путем развития эффективных систем качества на уровне вузов, на национальном и общеевропейском уровнях, рационального сочетания академического и прикладного характера образовательных программ;

- развитие системы переводных и накопительных кредитов и ее последовательное применение в рамках растущего общеевропейского пространства высшего образования.

Естественно, что для решения перечисленных задач необходимо разработать соответствующие механизмы. Это, прежде всего, создание единых общеевропейских органов как источника норм, правил и процедур развития Болонского процесса; формирование новых образовательных программ, таких как: «Настройка образовательных структур», «Создание совместных (двойных) дипломов», «Формирование культуры качества» и др.; создание сети национальных информационных центров по академическому признанию и мобильности, общеевропейской информационной сети EURYDICE и пр. Большая часть мероприятий в рамках Болонского процесса происходит при поддержке со стороны ЮНЕСКО, Совета Европы и Еврокомиссии с широким вовлечением университетской общественности и конструктивным участием студенческих организаций.

В ходе Болонского процесса значительное внимание уделяется повсеместному введению Европейской системы переводных кредитов (ECTS), основанной на философии взаимного доверия, способности образовательных программ к совместимости как на национальном, так и на международном уровнях. Речь идет о выражении результатов обучения не в виде временных затрат, требуемых на освоение той или иной образовательной программы, а в терминах кредитов (зачетных единиц), привязанных к достигнутым результатам в виде набора компетенций, формирующихся на основе соответствующей образовательной программы. Для этого необходимо иметь единые требования к различным квалификациям в виде набора компетенций, разработать систему прозрачных уровневых индикаторов, как основу сопоставимо-

сти образовательных программ, академических и профессиональных квалификаций (степеней).

Первое из шести основных положений (обязательств) Болонской декларации заключается в установлении системы однозначно воспринимаемых и сопоставимых квалификаций в интересах содействия трудоустройству европейских граждан и повышения международной конкурентоспособности европейской системы высшего образования. В качестве одного из конкретных средств достижения этой цели предписывается использование единого Приложения к диплому в целях облегчения признания дипломов и содействия академической и профессиональной мобильности.

На проводившихся после подписания Болонской декларации общеевропейских образовательных форумах ее целевые установки подвергались всестороннему обсуждению и получили дальнейшее развитие.

Так, в марте 2001 года в Саламанке (Испания) представители более 300 европейских высших учебных заведений учредили Европейскую ассоциацию университетов, призванную вырабатывать и доводить до сведения общества и правительств консолидированную позицию европейских вузов относительно их участия в работе по созданию Европейского пространства высшего образования и их будущего места в нем. Принятый в Саламанке итоговый документ, озаглавленный «Формирование будущего» и называемый в дальнейшем как Конвенция высших учебных заведений, содержит в себе тезисные формулировки основных принципов и направлений предстоящих преобразований.

В заявлении, принятом 19 мая 2001 года по итогам состоявшейся в Праге второй конференции министров образования европейских стран, содержится призыв облегчать академическое и профессиональное признание отдельных курсов, степеней и других академических достижений, чтобы граждане могли эффективно применять свои квалификации, знания и навыки во всем Европейском пространстве высшего образования. Для этого предлагается использовать все возможности национального законодательства и международных европейских правовых механизмов. При этом подчеркивается

необходимость простого, обоснованного и справедливого подхода к признанию, учитывающего все многообразие существующих квалификаций.

Очередная конференция министров образования стран, участвующих в Болонском процессе, количество которых уже достигало 40, прошла 18–19 сентября 2003 года в Берлине. Она наполнила дополнительным содержанием исходные позиции Болонской декларации и уточнила приоритеты ее осуществления. На конференции в Берлине было принято Коммюнике под названием «Создание общеевропейского пространства высшего образования», в котором европейские страны подтвердили следующие основополагающие принципы социальной направленности, на которых должно основываться функционирование создаваемого единого Европейского пространства высшего образования:

- отношение к образованию как к общественному благу и общественной ответственности;
- необходимость придания приоритетного значения академическим ценностям при осуществлении международного академического сотрудничества в программах обменов;
- обеспечение более тесных связей между собственно высшим образованием и научно-исследовательскими структурами в каждой из стран-участниц;
- сохранение европейского культурного богатства и языкового разнообразия;
- признание роли вузов и студенческих организаций в развитии пространства высшего образования;
- обязательство сделать высшее образование доступным для всех, используя все возможности и соответствующие средства;
- активизация усилий с целью развития эффективных систем обеспечения качества высшего образования.

Наиболее существенным дополнением к первоначальным установкам Декларации относительно структуры квалификаций высшего образования можно считать принятое в Берлине решение о включении в круг проблем,

подлежащих согласованному регулированию в ходе Болонского процесса, подготовку в докторантуре как третью ступень высшего образования. Это обусловлено осознанием внутреннего единства всех ступеней высшего образования и особой значимости исследовательской составляющей для полноценного функционирования высшей школы в целом.

В каждом из документов, принятых по итогам официальных мероприятий, проводившихся в рамках Болонского процесса (Прага, Саламанка, Берлин, Берген, Лондон), задача достижения сопоставимости квалификаций конкретизировалась и актуализировалась, однако ни в одном из документов, включая сам текст Болонской декларации, не содержится предписаний относительно введения конкретных квалификаций, поскольку решение этого вопроса относится к компетенции каждой страны. Везде говорится о системе двух (после Берлина – трех) последовательных ступеней уровней (циклов) высшего образования, из которых первая ступень длительностью 3–4 года должна завершаться получением квалификации, востребованной европейским рынком труда, а вторая ступень после 5 лет обучения должна приводить к получению квалификации «мастера» (Master), как это уже имеет место во многих европейских странах. И наконец, третья квалификация – степень доктора со сроком обучения 3 года, которой следует придать большую практическую направленность, должна завершать единую общую структуру европейских квалификаций высшего образования.

Как уже отмечалось в п. 1.12.2., в 2003 году была проведена первая качественная оценка выполнения странами-участницами Болонского процесса его ключевых установок. Результатом этой оценки, выполненной на основе материалов, представленных в отчетах стран-участниц, стало относительное ранжирование стран по пяти позициям, включая введение 2-уровневой (2-цикловой) структуры высшего образования, введение Европейской системы переводных кредитов (ECTS) и введение единого Приложения к диплому¹.

¹ По понятным причинам Российская Федерация, которая на конференции в Берлине присоединилась к Болонскому процессу, свой отчет не представляла.

Дальнейшее развитие Болонский процесс получает в Бергене (Норвегия), где 19–20 мая 2005 года состоялась 4-я конференция министров европейских государств, ответственных за высшее образование, на которой были проведены промежуточные итоги хода выполнения Декларации и сформулированы приоритеты дальнейшего развития к 2007 и 2010 гг. В принятом в Бергене Коммюнике было подчеркнута особое значение высших учебных заведений, а также преподавателей и студентов как партнеров в реализации целей Болонского процесса. Была отмечена также необходимость участия организаций, представляющих бизнес и социальных партнеров.

При обсуждении вопросов, связанных с практической отдачей принятых реформ, было отмечено, что основная проблема выпускников со степенью бакалавра связана с неопределенностью перспектив их трудоустройства. Работодатели, как показывает европейский опыт, еще не готовы к приему их на работу. В этой связи в Берлинском коммюнике особо выделено данное обстоятельство и содержится призыв к налаживанию широкого диалога на уровне правительства, вузов и рынка труда. Принято обязательство создать к 2010 году национальные структуры (рамки) квалификаций, совместимые с единой структурой (рамкой) квалификаций для Европейского пространства высшего образования, и приступить к этой работе в 2007 году.

Были одобрены стандарты и руководство по обеспечению качества, предложенное Европейской сетью оценки качества высшего образования (ENQA), поддержано предложение о создании Европейского регистра агентств обеспечения качества на базе национальной экспертизы.

Подводя промежуточные итоги по трем приоритетным направлениям – двухуровневая система образования, обеспечение качества и признание степеней и периодов обучения – участники конференции подчеркнули особую значимость полученных результатов.

В процессе подготовки Конференции в Бергене специальная Рабочая группа экспертов на основе данных, приведенных в национальных докладах стран-участниц, провела анализ реализации названных выше приоритетных

направлений Болонской декларации с проставлением каждой стране – участнице оценок по 5-балльной шкале с выведением общей оценки по нескольким направлениям (таблица 1).

Таблица 1

**Оценка реализации установок Болонской декларации
в 20 наиболее развитых странах Европы по состоянию на март 2005 года
(составлено по: Focus on the structure
of higher education in Europe – 2004/05. EURIDICE. 2005).**

№	Страна	Введение 2х-уровневой структуры высшего образования	Решение проблемы признания квалификаций				Обеспечение качества высшего образования	Общая оценка реализации Болонской декларации
			a	b	c	d		
1	Австрия	4	5	5	5	5,00	4	4,22
2	Бельгия (фламанд.община)	5	5	5	3	4,33	4,75	4,58
3	Великобритания	5	3	3	5	3,67	4,75	4,47
4	Венгрия	4	5	4	5	4,67	4,5	4,28
5	Германия	4	5	5	3	4,33	5	4,44
6	Дания	5	5	5	5	5,00	4,75	4,92
7	Испания	3	3	4	1	2,67	4	3,00
8	Италия	5	4	3	5	4,00	2,5	3,39
9	Латвия	5	3	5	5	4,33	4,5	4,50
10	Литва	5	3	4	5	4,00	4	4,11
11	Нидерланды	5	5	5	3	4,33	4,5	4,50
12	Норвегия	5	5	5	5	5,00	5	4,89
13	Польша	4	4	5	5	4,67	4	4,22
14	Португалия	2	3	3	5	3,67	3,75	3,14
15	Россия	4	3	2	4	3,00	3	3,11
16	Финляндия	5	3	5	5	4,33	4,75	4,36
17	Франция	5	4	3	5	4,00	3	3,78
18	Чехия	5	5	5	5	5,00	4,25	4,53
19	Швеция	3	4	5	5	4,67	4,75	4,25
20	Эстония	5	3	4	5	4,00	4,25	4,08
	Средняя оценка по 43 странам	4,09	3,93	3,86	4,19	3,99	3,59	3,78

a – введение системы зачетных единиц (кредитов) ECTS;

b – введение Европейского Приложения к диплому;

c – присоединение к Лиссабонской конвенции и ее исполнение;

d – общая оценка решения проблемы признания;

Оценка для каждого направления (в диапазоне от «1» до «5») проставлялась согласно критериям, отражавшим степень «продвинутости» системы образования данной страны в реализации конкретной позиции Болонской декларации. При этом решающее значение придавалось нормативному правовому обеспечению соответствующей позиции, в частности, более высокие оценки (от «3» до «5») проставлялись в зависимости от того, на каком правовом уровне регулируется та или иная позиция для рассматриваемой страны. Так, проставление оценки «5» обычно предполагало однозначное законодательное регулирование соответствующей позиции, а оценка «2» – только заявленные намерения и проведение ограниченных экспериментальных проектов при отсутствии нормативного регулирования.

Состоявшаяся 17–18 мая 2007 года в Лондоне очередная (5-я по счету, начиная с Болонской) конференция министров европейских стран, ответственных за высшее образование, приняла Коммюнике, озаглавленное «На пути к европейскому пространству высшего образования: ответы на вызовы глобализованного мира». В отличие от более кратких документов, принимавшихся на предшествующих конференциях, Лондонское коммюнике представляет собой более масштабный документ, в котором в тезисной форме:

- подведены предварительные итоги Болонского процесса за период 1999–2007 гг. (Раздел 2. «Прогресс в формировании Европейского пространства высшего образования» – 20 пунктов);
- намечены приоритетные направления на предстоящий 2х-летний период (Раздел 3. «Приоритеты на 2009 год» – 7 пунктов);
- сформулированы в общей форме основные цели развития высшего образования в Европе (Раздел 4. «Размышляя о 2010 году и последующем периоде» – 6 пунктов).

Наиболее развернутым является 2-ой раздел Коммюнике, в котором не только перечислены достижения за истекший период, но и обозначены трудности и препятствия на пути окончательного выполнения намеченных установок. Утверждается, что в результате преобразований, осуществляемых в

ходе Болонского процесса, созданы предпосылки для того, чтобы начать переход от высшего образования, «в центре которого находится преподаватель», к высшему образованию, «ориентированному на студента».

Отмечается, что проведенная европейскими странами работа по переходу к единой системе трех уровней высшего образования с сопоставимыми квалификациями для каждого уровня создает задел для формирования к 2010 году общей Рамки квалификаций Европейского пространства высшего образования, относительно которой будут сертифицированы национальные рамки квалификаций отдельных стран.

В заключительном разделе Лондонского коммюнике выражена решимость после 2010 года «продолжить развитие Европейского пространства высшего образования» и заявлено намерение «превратить 2010 год в год возможностей для «перенавешивания» наших систем высшего образования на курс, выходящий за рамки текущих задач и ориентированный на вызовы, которые несет нам будущее».

В аналитическом материале, подготовленном группой экспертов к Лондонской конференции на основе изучения национальных отчетов, представленных странами – участницами, были сделаны выводы о дальнейшем продвижении отдельных стран по основным направлениям Болонского процесса (таблица 2). По сравнению с ситуацией на 2005 г. наблюдается определенный прогресс, однако следует признать, что к 2007 г. в большинстве европейских стран все еще не была завершена работа по одной или двум из рассматриваемых позиций. В приводимой таблице термины «введено» и «завершается» использовались в тех случаях, если в рассматриваемой стране уже осуществлено нормативное правовое (законодательное или регламентное) регулирование соответствующей позиции, а термин «начальная фаза» - в тех случаях, если в национальном образовательном законодательстве такое регулирование все еще отсутствует.

Таблица 2

Реализация установок Болонской декларации в 20 наиболее развитых странах Европы (из 48, по которым проводилось рассмотрение) по состоянию на март 2007 года (составлено по: *Focus sur les structures de l'enseignement supérieur en Europe 2006/2007. Euridice 2007, p. 58-61*).

№	Страна	Введение 3х-уровневой структуры высшего образования	Введение зачетных единиц (кредитов) ECTS	Введение европейского Приложения к диплому
1	Австрия	начальная фаза	в процессе	в процессе
2	Бельгия (фламанд.общ.)	введена	введены	введено
3	Великобритания	введена	в процессе	в процессе
4	Венгрия	завершается	введены	введено
5	Германия	начальная фаза	введены	введено
6	Дания	введена	введены	введено
7	Испания	начальная фаза	в процессе	в процессе
8	Италия	введена	введены	введено
9	Латвия	введена	начальная фаза	введено
10	Литва	введена	в процессе	введено
11	Нидерланды	введена	введены	в процессе
12	Норвегия	введена	введены	введено
13	Польша	начальная фаза	в процессе	завершается
14	Португалия	в процессе	в процессе	в процессе
15	РОССИЯ	начальная фаза	начальная фаза	начальная фаза
16	Финляндия	завершается	введены	завершается
17	Франция	завершается	в процессе	в процессе
18	Чехия	завершается	завершается	завершается
19	Швеция	завершается	в процессе	введено
20	Эстония	начальная фаза	завершается	введено

В большинстве европейских стран, вовлеченных в Болонский процесс, просматриваются общие тенденции в реализации образовательных реформ. Главными из них являются:

- децентрализация и демократизация управления;
- расширение автономии высших учебных заведений с одновременным усилением их подотчетности перед обществом;
- движение в сторону рыночных моделей организации, управления и финансирования образования с учетом вызовов XXI века.

В рамках этих общих тенденций особое внимание придается четкому разграничению в законодательном порядке функций и ответственности между различными уровнями управления образованием: общегосударственным,

региональным, муниципальным и институциональным. С повышением роли образования в обеспечении устойчивого развития и конкурентоспособности государств на мировых рынках усиливается роль общегосударственных органов управления в выработке стратегии и политики развития образования, координации усилий и ресурсов, необходимых для нормального функционирования образовательных систем. Все другие управленческие функции делегируются низшим эшелонам власти в соответствии с предписанными им законодательством обязанностями и правами в сфере образования.

В связи с изложенными выше проблемами и под влиянием набирающих силу интеграционных процессов в области высшего образования в регионе Европы важное значение придается усилиям по нормативно-терминологической стандартизации как основных параметров образовательного процесса, так и его конечных результатов. В число этих результатов, причем в наиболее конкретной, однозначной и персонифицированной форме, входят документы об образовании, получаемые каждым обучающимся по окончании того или иного учебного заведения, и в первую очередь, диплом о высшем образовании, являющийся своеобразным сертификатом академического и профессионального статуса его обладателя. Введение единого Приложения к диплому рассматривается как наиболее эффективное средство решения этой проблемы.

Анализ текстов основных документов, принимаемых в ходе Болонского процесса, позволяет сделать вывод, что для Болонского процесса в целом, как и для всех его последовательных двухлетних этапов, остается неизменной сформулированная в Декларации сверхзадача поддержания высокого качества европейского высшего образования, продукция которого была бы востребована рынком труда. Все остальные направления намечаемых и осуществляемых преобразований, которые периодически уточняются и дополняются, являются подчиненными по отношению к указанной сверхзадаче. Данный подход позволяет понять сложную, на первый взгляд, эволюцию приоритетов

развития высшего образования, выдвигаемых на каждом этапе Болонского процесса.

Необходимость изменения образовательного законодательства европейских стран и его адаптации к требованиям Болонского процесса выступает в этой связи не как самоцель, а как непереносимое предварительное условие полномасштабного и эффективного участия в этом процессе. Речь идет не только о предоставлении высшей школе и ее учреждениям соответствующих возможностей и снятия существующих в правовом поле отдельных стран ограничений для такого участия, но и о нормативном правовом оформлении механизмов, предназначенных регулировать и стимулировать работу по вхождению в Европейское пространство высшего образования.

Естественно, что на настоящем, фактически начальном этапе Болонского процесса, если иметь в виду достижение его конечных целей, на первый план выдвигаются те направления, реализация которых должна служить основой дальнейшего формирования единого Европейского пространства высшего образования. Именно к таким направлениям относятся мероприятия по созданию трехуровневых систем сопоставимых квалификаций, а также по введению Европейской системы переводных зачетных кредитов и Европейского Приложения к диплому. При этом если первое (сопоставимые квалификации) предусматривает проведение преобразований структурно – содержательного характера, что, как правило, требует изменения образовательного законодательства, то для второго (зачетные кредиты и Приложение) уровень нормативного обеспечения может быть ограничен регламентным регулированием, в которое, в свою очередь, относительно легко могут вноситься необходимые коррективы.

Указанные выше обстоятельства объясняют тот факт, что основной вектор модернизации образовательного законодательства европейских стран ориентирован в последний период в соответствии с рассмотренными выше направлениями. При этом каждая страна самостоятельно устанавливает приоритеты, выдвигая в качестве первоочередной глобальную задачу реформи-

рования структуры уровней, как это имело место в ряде стран Балтии и Восточной Европы, или, наоборот, относительно частную инструментально-технологическую задачу введения единой системы зачетных кредитов и Приложения к диплому, как это происходило, в Австрии, Германии, Испании, Польше. В некоторых странах соответствующие изменения в образовательном законодательстве осуществлялись практически сразу по всем трем направлениям, как, например, во Франции, Швеции, Чехии.

Что касается других направлений формирования Европейского пространства высшего образования (обеспечение высокого качества образования, содействие мобильности, содействие трудоустройству выпускников), то количество нормативных правовых актов, принимаемых европейскими странами по этим направлениям, существенно ниже. Это обусловлено тем, что для данных направлений, в отличие от трех предшествующих, весьма сложно разработать и ввести в действие законодательные или регламентные нормы, предусматривающее четкие и гарантированные механизмы их исполнения.

2.14. УПРАВЛЕНИЕ В ВЫСШЕМ УЧЕБНОМ ЗАВЕДЕНИИ (2 часа)

Цель занятия:

Рассмотрение современных тенденций модернизации системы управления в вузе.

Миссия высшего учебного заведения.

Политики высшего учебного заведения.

Внутривузовский менеджмент и подготовка менеджеров образования.

Участие студентов в управлении вузом.

Предусмотрено обсуждение подготовленных слушателями в процессе самостоятельной работы сообщений и письменных материалов по теме занятия.

Методический материал по теме 2.14:

В настоящее время выделяются следующие международные тенденции в организации управления в высших учебных заведениях.

Стратегическое управление высшими учебными заведениями.

В течение последних двух десятилетий большинство ведущих университетов мира внедрило практику *стратегического управления вузами*. Одной из существенных особенностей (и сложностей) организации использования университетами стратегического управления, является то, что университетам необходимо разрабатывать свою стратегию на значительно более длительные периоды будущего, чем это обычно делают другие организации.

Как известно, разработка Стратегического управления организацией соответствует поиску ответов на три простых вопроса: «Знаете ли вы, где находитесь? Знаете ли вы, куда идти? Знаете ли вы, как туда попасть?». Таким образом, и накопленный западными вузами опыт это подтверждает, разра-

ботка *Стратегического плана развития вуза* должна начинаться с системного анализа исходного состояния имеющегося потенциала, а также – с системного проектирования экспертами желаемых состояний. При этом уже многие вузы, например, в **Англии, Ирландии, Австралии** используют известные в деловом планировании методики стратегического анализа:

- Анализ среды/маркетинговый анализ (с использованием PEST-анализа, сканирования среды, сценарного планирования и т.п.);
- Портфельный анализ (например, Бостонская матрица, продуктивные жизненные циклы);
- Внутренний анализ (SWOT-анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз) и др.

В качестве наиболее детальной проработки такой стадии Стратегического плана, можно назвать Лондонскую школу экономики, в которой в итоге было сформулировано 29 стратегических целей, 85 подцелей и 320 конкретных задач.

Миссия высшего учебного заведения

Каждое высшее учебное заведение, приступая к разработке стратегии своего развития, должно исходить, прежде всего, из национальных приоритетов (Национальной Доктрины образования, Концепции, Программы, Стратегии или Приоритетных направлениях развития образования и т.п.), с учетом международных тенденций развития высшего образования.

Вместе с тем, определение миссии конкретного высшего учебного заведения связано со спецификой его деятельности, в частности – региональными и отраслевыми особенностями. Большинство университетов в **Западной Европе** в настоящее время имеют ясно выраженную миссию, составленную в четких конкретных терминах. Формулирование миссии высшего учебного заведения – очень важная и ответственная задача, в результате которой создается основополагающий документ, которым данный вуз хочет идентифицировать себя во внешней среде.

Выработка миссии проводится с привлечением широкого круга коллективов вуза – преподавателей, сотрудников и студентов. Принимается миссия вуза, как правило, его высшим органом при обязательном участии учредительских (попечительских) советов. Обоснованность выработки миссии вуза в последнее время обусловлена необходимостью ответа на вызовы времени, в частности, точного определения своей реальной категории и класса (университет классического типа, отраслевой, исследовательский, инновационный, предпринимательский, корпоративный университет и т.д.), что позволяет оптимально расставить акценты на направлениях деятельности.

Вместе с тем, к одному и тому же университету могут быть применены различные комбинации вышеуказанных характеристик, так что невозможно разделить все университеты на непересекающиеся классы вузов (исследовательских, предпринимательских, инновационных, корпоративных и т.п.). Поэтому скорее можно говорить о различных акцентах (академической, предпринимательской, инновационной и т.д.) в стратегии развития вуза.

Выбор одного из типов – направлений деятельности в миссии университета (или их комбинации, в том числе для отдельных факультетов, институтов) далее многое определяет в *политике* вуза. Причем определяться вузам с учетом стремительного роста конкуренции на рынке образовательных услуг (чему в немалой степени способствует бурное развитие ИКТ) приходится уже в настоящее время, поскольку, например, по оценкам экспертов Всемирного банка, в скором времени в мире будет больше корпоративных университетов, чем традиционных на базе университетских городков. Более того, с развитием процессов глобализации, в том числе и с использованием ИКТ, в мировом университетском сообществе уже десятилетие идет дискуссия о том, сохранятся ли *в обществе знаний* в ближайшие десятилетия университеты как основные центры по аккумулярованию и ретрансляции знаний, или им на смену придут новые, более мобильные структуры и провайдеры.

Политики высшего учебного заведения

Для реализации определенной (утвержденной) миссии, высшее учебное заведение должно определить свои *политики* по каждому из основных направлений своей деятельности – в учебно-методической (массовое высшее образование и/или элитарная подготовка), научной (развитие фундаментальных и/или прикладных исследований), инновационной, финансово-экономической и др. Выбор определенной политики важен также с учетом и того фактора, что высшие учебные заведения (как академические сообщества) не всякую деятельность могут себе позволить – не всякая эффективная в финансовом отношении деятельность для университетов является допустимой.

В настоящее время практически все государственные вузы в мире сочетают в себе элементы *государственного учреждения* и *саморазвивающегося субъекта рыночной экономики*, вынужденного реализовывать свою деятельность в условиях конкуренции на различных рынках – образовательных услуг, трудовых ресурсов, инвестиций, инноваций и технологий, использования земли, имущества и т.д.

В западных университетах с 70-х годов, в значительной мере - после студенческих волнений во **Франции**, начался отход от чисто альтруистических традиций интеллектуальной свободы в университетском укладе жизни: общество предъявило свой счет к университетам, желавшим остаться «башнями из слоновой кости»; началась активная адаптация университетов к потребностям общества. Очевидно, отчасти и в связи с этим – в целях создания экономических стимулов для университетов к ориентации на потребности общества, правительства стали проводить политику расширения внебюджетного финансирования вузов, перекладывая часть расходов за образование на потребителей – на граждан, на работодателей.

В современных условиях в развитых странах мира происходит адаптация общей *теории менеджмента организации* к высшим учебным заведениям с учетом специфической сферы их деятельности.

Таким образом, современный саморазвивающийся университет в конкурентной рыночной среде необходимо становится проектно-ориентированным университетом, для которого уже недостаточны ни прежняя жесткая структура, ни отдельные интуитивные методы разработки и принятия решений.

Вместе с тем, на данном этапе практически повсеместно в университетах **Европы** идет не слом имеющихся структур (которые совершенствовались столетиями и имеют свои достоинства в обеспечении главных – образовательных и научных целей вузов), а дополнение и некоторое изменение их функций. Существующую многие годы *традиционную* схему организации деятельности университета и *проектную* схему организации рассматривают как *статическую* и *динамическую* составляющие общей системы управления проектно-ориентированного университета.

Управление организацией и качеством образовательного процесса в высшем учебном заведении

Ключевой проблемой в области университетского менеджмента является построение системы *управления вузом на принципах управления качеством образования*, при этом создание обеспечивающих систем: контроля качества, управления учебным процессом, исследованиями, бюджетом, персоналом, связями с рынком труда и образовательных услуг и т.п., – должно способствовать решению этой главной задачи. Поскольку под образованием во всех странах понимается вся совокупная деятельность по *воспитанию и обучению*, под управление качеством образования подпадают, по крайней мере, управление учебной, учебно-воспитательной и учебно-методической деятельностью вуза.

Задача создания внутривузовских систем *обеспечения качества* образования в соответствии с общеевропейскими требованиями стала особенно актуальной в связи с модернизацией систем образования европейских стран в рамках Болонского процесса. Это побуждает европейские вузы вводить комплексные системы *обеспечения* (а не только *контроля*) качества образования как части системы менеджмента качества деятельности вуза.

С неизбежным расширением различных форм *открытого образования, дистанционного образования, трансграничного образования, в развитых странах* обосновываются и разрабатываются новые подходы в обеспечении и контроле качества образования. В частности, рассматривается возможность уже в скором будущем пересмотра подхода к аттестации, базирующегося в основном на оценке традиционных показателей (качества ППС и учебно-методического обеспечения, учебно-лабораторной и материально-технической базы и т.п.), на подход с усилением акцента на *квалификации (компетенции)* выпускников.

Одной из очевидных мировых тенденций в совершенствовании образовательного процесса является гибкость высших учебных заведений в разработке и реализации вузами современных образовательных программ. В настоящее время это особенно стимулируется правительствами в наиболее значимых, высокотехнологических областях: в молекулярной биологии и биотехнологии, материаловедении, микроэлектронике, в области информационных систем, робототехники, интеллектуальных систем и нейронауки, охраны окружающей среды и т.п.

В связи с этим, значительное место в организации образовательного процесса в вузах занимает *управление* созданием и реализацией междисциплинарных образовательных программ и, соответственно, более гибкая организация вузовских учебно-научных структур: создание, в дополнение или взамен факультетов и кафедр – департаментов, институтов, временных коллективов для обеспечения соответствующих новых программ высшего образования и отдельных междисциплинарных курсов.

Внутривузовский менеджмент и подготовка менеджеров образования

Институциональный (внутривузовский) менеджмент различных направлений деятельности высшего учебного заведения всегда направлен либо на *повышение производительности*, либо на *повышение эффективности*.

Необходимость *повышения эффективности* связана с актуальной практически для любого университета в мире проблемой дефицита ресурсов –

финансов, квалифицированных кадров, оборудования, площадей и т.п. (говорят, «денег либо нет, либо совсем нет»). Поэтому меры по повышению эффективности использования имеющихся ресурсов определяют методы, механизмы достижения наилучших результатов при имеющихся ресурсных ограничениях.

Принцип повышения производительности в институциональном менеджменте определяет выбор направлений, определяющих *успех деятельности* в данной области (выбор элитарности или массовой подготовки, фундаментальности или прикладных исследований, уравнительного или стимулирующего подходов и т.п.).

Выстраивая систему институционального менеджмента, необходимо всегда рассматривать высшее учебное заведение как *открытую систему*, точнее – «совокупность взаимосвязанных подсистем, помещенных в окружающую их сверхсистему – среду. Открытость системы означает связь со средой, а цель системы – отвечать на запросы этой среды».

В большинстве университетов **Западной Европы и Северной Америки** для разработки и сопровождения внутривузовского менеджмента путем проведения постоянных *институциональных исследований*, создаются специальные отделы (*экспертно-аналитические центры*). Как правило, их численность невелика – 3–4 человека, поскольку в дальнейшем они работают с привлечением экспертов (каковыми могут быть преподаватели, сотрудники, студенты старших курсов и аспиранты, а также сотрудники других организаций). При этом нет единой практики даже в западных университетах: где-то (в большинстве случаев) такие отделы (центры) создаются централизованно – для всего вуза, где-то – по факультетам и направлениям деятельности (особенно часто выделяются в отдельные, центры по управлению качеством образовательного процесса).

Суть и необходимость постоянных институциональных исследований заключаются в регулярной выработке системных предложений руководству вуза по анализу и повышению эффективности менеджмента по различным направлениям. В более широком контексте институциональные исследования

помогают вузу определить, как общественность оценивает его работу и насколько он преуспевает в достижении своих институциональных целей.

Проблемы, с которыми сталкивается сегодняшнее управление в университетах, во многом связаны с острым дефицитом подготовленных на современном уровне управленческих кадров и недостатком управленческих знаний и навыков у значительной части руководителей как академических, так и административных подразделений. В ряде развитых стран (**США, Великобритания, Австралия, Канада, Нидерланды** и др.) созданы специализированные агентства, иногда – частные, иногда – государственные, организующие повышение квалификации университетских администраторов. При этом такие организации, как правило, не только сами проводят соответствующие курсы повышения квалификации, но и оказывают консалтинговые услуги, помогают университетам в создании внутривузовских систем повышения квалификации и управления персоналом.

За рубежом в рамках подготовки менеджеров образования можно выделить две основные базовые организационно-методологические модели: **германскую и американскую**, являющиеся прототипами построения систем менеджмент-образования в других странах.

Германская («традиционная», «континентальная») модель основана на четком разделении высшего педагогического образования, с одной стороны, и повышения квалификации кадров по менеджменту в системе дополнительного (послевузовского) образования – с другой.

Для этой модели характерно деление управленческого образования на «доопытное» (pre-experience management education) и «послеопытное» (post-experience management education) в зависимости от того, имел ли обучающийся опыт практической работы в области менеджмента: в первом случае – совсем нет; во втором – он уже находится на управленческой должности. К «доопытному» управленческому образованию относятся разнообразные европейские программы первичной профессиональной подготовки, которые дают специальность, но не дают диплома о высшем образовании. «Послеопытное» (post-experience) управленческое образование в рамках модели

«подготовленный руководитель» фактически складывается из регулярного участия руководителей в специальных краткосрочных и среднесрочных программах повышения квалификации по отдельным проблемам управления. Такие программы широко распространены не только в **Германии**, но и во **Франции, Испании, Голландии, Италии** и других странах.

Американская («новая») модель, называемая «профессиональный менеджер», базируется на создании школ бизнеса как главных центров образования и исследований по бизнесу и менеджменту. В них по разным программам обучаются и студенты после средней школы, и люди с высшим образованием по любым специальностям, уже имеющие опыт практической работы. В рамках этой модели соответствующими учебными центрами осуществляются также разнообразные программы повышения квалификации менеджеров вне зависимости от того, окончили они школу бизнеса или нет.

«Традиционную» модель, характерную для **Германии**, используют **Австрия, Бельгия, Финляндия** и некоторые другие страны. К ней тяготеет **Япония**.

«Новая» модель, кроме Соединенных Штатов Америки, наиболее широко применяется в **Великобритании**, а также используется в некоторых других странах – **Дании, Норвегии, Кипре** и др.

Однако большинство стран **Европы, таких, как Испания, Италия, Нидерланды, Франция и другие**, используют «смешанную» модель, в которой имеются традиционные «европеизированные» и новые «американизированные» секторы менеджмент-образования.

В настоящее время общепризнано, что всякий ведущий университет должен иметь эффективную систему регулярного (достаточно частого) повышения квалификации руководителей всех уровней. В связи с этим, в частности, Организацией за экономическое сотрудничество и развитие (ОЭСД), в которую входят 29 развитых стран мира, создана и реализуется программа «Институциональное управление в высшем образовании», издается журнал «Управление высшим образованием».

Исследования, проведенные Ассоциацией университетов стран Содружества в университетах **Великобритании**, выявили пять наиболее актуальных областей развития и обучения управленческого персонала:

- стратегическое управление;
- операционное управление (включая управление изменениями и оценку качества);
- управление ресурсами и финансами;
- управление персоналом;
- управление информацией.

Опрос администраторов университетов **Южной Америки** показал, что наибольшая потребность испытывается ими также в изучении:

- методов и стиля руководства;
- стратегического планирования;
- управления изменениями;
- принятия решений и организационной структуры;
- управления бюджетом.

В результате многие ведущие университеты мира разработали собственные тренинговые программы и проводят регулярное повышение квалификации всех управленцев. Программы носят обычно модульный характер, проводятся несколько раз в год, касаются отдельных направлений менеджмента и рассчитаны на короткие периоды обучения (1–3 дня), или реализуются в течение более длительного периода с большим уклоном в самостоятельную работу обучающихся: последнее направление активно развивается с применением информационно-коммуникационных технологий.

Почти все зарубежные университеты теперь имеют в своем составе отделы по управлению человеческими ресурсами (персоналом). В таких вузах, как правило, для каждого сотрудника составляется личный план развития и обучения. При этом вузы вводят механизмы, стимулирующие работников на повышение квалификации.

2.15. НЕПРЕРЫВНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ (2 часа)

Цель занятия:

Сопоставление содержания и организационных форм дополнительного образования в зарубежных странах.

Рассмотрение особенностей статуса образовательных учреждений дополнительного образования в зарубежных странах и присваиваемых ими квалификаций.

Предусмотрено обсуждение подготовленных слушателями в процессе самостоятельной работы сообщений и письменных материалов по теме занятий.

Общие вопросы к занятию:

– *Дополнительное образование как основная форма реализации концепций «непрерывного образования» и «образования на протяжении жизни».*

– *Нормативно-правовое обеспечение дополнительного образования (на примере одной из следующих развитых стран или группы стран: США, Великобритания, Германия, Франция, Испания, Швеция, Финляндия).*

– *Организационные формы дополнительного образования (на примере одной из следующих развитых стран или группы стран: США, Великобритания, Германия, Франция, Испания, Швеция, Финляндия).*

– *Содержание и квалификации дополнительного образования (на примере одной из следующих развитых стран или группы стран: США, Великобритания, Германия, Франция, Испания, Швеция, Финляндия).*

Методический материал по теме 2.15.:

Дополнительное образование в зарубежных странах

В образовательном законодательстве зарубежных стран, как правило, отсутствуют нормативные определения дополнительного профессионального

образование как отдельного вида подготовки, представляющего собой составную часть общей системы образования.

Наиболее естественным смысловым аналогом нашему термину «дополнительное» в зарубежных странах является термин «непрерывное», определяемый в образовательном законодательстве этих стран в весьма сходных выражениях. В последнее десятилетие он часто заменяется термином «в течение жизни» («образование в течение жизни») или на «протяжении жизни» («образование на протяжении жизни»).

Поскольку системы образования зарубежных стран отличаются, по сравнению с российской, гораздо большей дифференцированностью и разветвленностью, то в структурах национальных систем образования дополнительное по сути образование реализуется в одной из многочисленных и достаточно распространенных форм получения той или иной квалификации.

Применительно к среднему и особенно высшему профессиональному образованию это означает прохождение курса дополнительной специализации длительностью до 1 года без формального изменения уровня имевшегося образования. Так, например, в **Великобритании**, лица, обладающие степенью бакалавра, могут получить дипломы и свидетельства на последипломном уровне в соответствующей области знаний (Postgraduate Diploma in...; или Postgraduate Certificate in...) в результате прохождения дополнительного курса обучения сроком не менее 6 месяцев. Обучение носит узкопрофессиональный характер. Иногда для поступления на эти программы требуется наличие стажа работы по специальности. Осуществляется обучение в университетах и в вузах последипломного обучения (Манчестерская школа бизнеса, Лондонская школа бизнеса, Королевский колледж искусств и др.).

Получение указанного диплома или свидетельства, подтверждающее повышение квалификации, не повышает академический статус, то есть не дает дополнительных прав при поступлении в магистратуру или докторантуру.

Весьма распространенными формами повышения квалификации, осуществляемыми в рамках национальных систем образования, являются раз-

личные курсы повышения квалификации и специализации учителей начального и среднего образования. Эти курсы, реализуемые, как правило, в течение одного года (иногда двух) на базе основного университетского образования (соответствует бакалавру), организуются, финансируются и контролируются государственными органами управления образованием различного уровня. Соответственно контроль качества этой деятельности, включая ее лицензирование, нормирование, разработку аттестационных и квалификационных требований и контроль за их исполнением, находится в ведении указанных выше органов.

Аналогичным образом, хотя и в меньших масштабах и не повсеместно, осуществляется дополнительное по сути образование и контроль за качеством его исполнения в отношении некоторых категорий государственных служащих. В этом случае функции организатора и контролера выполняет соответствующее ведомство и его уполномоченное подразделение. Например, министерство внутренних дел или сельского хозяйства, или государственная административная служба в отношении своих работников, когда речь идет о любых формах повышения квалификации или дополнительной специализации. В целом можно сказать, что дополнительная подготовка и повышение квалификации подпадают под нормативное регулирование и контроль со стороны соответствующих официальных структур, существующих в конкретной стране, практически всегда в тех случаях, когда речь идет о так называемых регулируемых профессиях, допуск к которым жестко регламентирован внутренним законодательством. Как известно, к таким профессиям относятся, в первую очередь, медицинские профессии, а также профессии, связанные с деятельностью правоохранительных органов и некоторые другие (ветеринария, различные виды государственного инспектирования, проектирование жизненно важных объектов и т.п.), предусматривающие обязательное жесткое следование определенным профессиональным нормам и правилам при выполнении функциональных обязанностей.

Наряду с очерченными выше общими формами дополнительного по сути образования, реализуемого институционально в рамках официальных образовательных структур, большое разнообразие видов дополнительного образования в зарубежных странах осуществляется также вне этих рамок: в производственной сфере, в корпоративных и общественных объединениях и ассоциациях, в частных образовательных учреждениях и т.д. Очень часто при этом сам процесс дополнительного образования может происходить в стенах государственных или признанных государством образовательных учреждений; реализующие его субъекты (образовательные учреждения, их подразделения или преподавательские коллективы) могут также принадлежать к системе образования, но ни содержание этого процесса, ни его организация и технология, ни присваиваемые квалификации, ни, наконец, контроль его качества обычно не подпадают под юрисдикцию национальной образовательной системы и не определяются ее нормами. В лучшем случае, воздействие системы образования ограничивается привлечением ее представителей к решению вопроса о предоставлении лицензии. Как правило, это краткосрочные (от 1–2 недель до 6 месяцев) формы переподготовки и повышения квалификации, хотя имеются и более длительные (до 1 года, в редких случаях – до 2 лет) профессиональные стажировки или курсы переподготовки, осуществляемые вне институциональных рамок национальной системы образования. Последняя форма наиболее распространена, в частности, в США, когда крупные американские фирмы осуществляют повышение квалификации наиболее перспективных своих сотрудников среднего и высшего звена с целью их дальнейшего продвижения.

В последний период за рубежом большое распространение получает перемежающаяся (чередующаяся) форма дополнительного образования, когда курс подготовки длительностью от 6 месяцев до 2 лет осуществляется попеременно в образовательном учреждении и на предприятии. Чередующиеся периоды при этом могут иметь разную длительность (от 1 до 6 месяцев). Каждый период – в образовательном учреждении и на предприятии –

завершается аттестацией, а итоговая аттестация предполагает аккумуляцию (накопление) аттестаций за все периоды. Организационные и финансовые условия реализации данной формы дополнительного образования различны и варьируются в зависимости от уровня подготовки и страны. Так, например, подобная форма перемежающегося обучения представляет собой одну из распространенных и весьма популярных среди молодежи **Швеции** форм продвинутого профессионально-технического образования, которая является составной частью системы среднего образования страны. Здесь происходит взаимодействие в связке «профильная средняя школа – предприятие», и весь процесс обучения, включая обеспечение его качества, находится в ведении соответствующего органа управления образованием, поскольку указанный орган является также и заказчиком по отношению к предприятию.

В США и Великобритании аналогичная схема обычно применяется на последипломном уровне для получения дополнительного высшего профессионального образования. В этом случае взаимодействуют университет (специализированный вуз) и предприятие или фирма. Институциональные рамки этого взаимодействия могут быть различны. Часто оно реализуется по инициативе фирмы в форме контракта, заключаемого фирмой и вузом, когда фирма является заказчиком, а вуз исполнителем. Это может быть и сотрудничество равноправных партнеров, когда вуз и фирма совместно реализуют определенную форму дополнительного образования и предлагают ее как платную услугу любым клиентам, включая иностранных. В любом случае, условия и содержание обучения, то есть образовательная программа, в значительной мере определяется также фирмой. Поэтому квалификации, присваиваемые по окончании подобного курса подготовки, чаще всего представляют собой не национальные дипломы или свидетельства, а специфические квалификации данного вуза, которые далеко не всегда и не везде признаются наравне с общенациональными квалификациями. Следует отметить, что в действительности проблемы с признанием этих квалификаций встречаются

очень редко, так как они изначально предусматривают определенное целевое использование.

В последнее время описанная выше форма дополнительного высшего образования получает все большее распространение в странах континентальной **Европы**. В частности, университеты **Франции**, особенно новые «технологические» университеты, начинают не только широко использовать данную форму в основных подразделениях, но и предлагают ее в своих филиалах и при организации совместных с зарубежными вузами (в частности, с российскими) образовательных программ, прежде всего, в области менеджмента. В отличие от **США**, инициатором этих программ в **Европе** выступают обычно университеты, так что ответственность и контроль за качеством подготовки лежит на государственном образовательном учреждении. Соответственно, хотя получаемый диплом часто не входит в категорию национальных дипломов и строго официально может не признаваться государством (как, например, дипломы МВА, выдаваемые некоторыми университетами **Франции**), реальных проблем с профессиональным признанием подобных дипломов не существует, так как они признаются университетскими или профессиональными объединениями. Однако в академическом плане (при поступлении в докторантуру) проблемы признания могут появиться.

Применительно к начальному и среднему профессиональному образованию для обозначения этих или сопоставимых с ними видов подготовки в нормативной правовой базе стран Западной Европы часто пользуются такими более широкими и не всегда однозначно определяемыми понятиями, как «технологическая подготовка» или «профессиональная подготовка». Так, например, во **Франции** законодательно установлено, что квалификации профессионального образования могут быть также получены посредством ученичества или непрерывной профессиональной подготовки, или посредством подтверждения профессиональных знаний с целью замены ими некоторой части аттестационных испытаний. Изложенные выше положения определяют одну из распространенных во Франции форм профессионально-технического

образования, сочетающую в себе школьные и внешкольные, учебные и внеучебные, нормативные и вненормативные составляющие. Здесь имеет место сочетание элементов первичного и дополнительного профессионального образования, которое в совокупности приводит к осуществляемой под государственным контролем аттестации и получению диплома или свидетельства, для которых, в свою очередь, устанавливаются условия их академического и профессионального признания относительно основных национальных квалификаций соответствующего уровня. Фактически государство контролирует все элементы и этапы данного вида подготовки, включая его организацию, содержание и аттестацию. Можно говорить о применении в неявной форме некоего подобия стандарта. Особый интерес здесь представляет тот факт, что законодательно закреплена возможность для данного вида образования получать его в течение нормативно не зафиксированного срока, аккумулируя последовательно реализуемые части посредством официально удостоверяемых зачетных накопительных единиц. Поскольку все выше описанные элементы и этапы этого вида подготовки контролируются государством, то и само качество подготовки обеспечивается в данном случае соответствующими государственными структурами.

Аналогичным образом обстоит дело во всех тех случаях, когда переподготовка или повышение квалификации, которые по существу можно сопоставить с некоторыми видами российского дополнительного профессионального образования, завершаются получением официально признанной в данной стране квалификации. Речь может идти, например, о весьма распространенных в высшем, в том числе университетском образовании ряда западноевропейских стран (Франция, Бельгия, в меньшей Германия и др.), так называемых «переходах». Они представляют собой образовательные программы, предназначенные для лиц, обладающих определенным уровнем (дипломом или степенью) высшего образования и желающих получить квалификацию того же уровня в близкой или смежной области. Например, выпускник второго цикла французского университета со степенью лиценциата

или «мэтриз» (3 или 4 года высшего образования соответственно) по физике желает получить аналогичную квалификацию по информатике. В этом случае для него будет достаточно пройти одногодичный курс обучения. Если же профиль его предшествующей подготовки более отдален, например, он обладает квалификацией в области менеджмента, то его срок обучения для получения диплома по информатике может составить 2 года.

В **Великобритании**, где организация обучения значительно менее централизована по сравнению с **Францией**, и где студентам предоставлена гораздо большая самостоятельность, получение дополнительного образования может осуществляться практически вне стен образовательного учреждения.

Особая роль в системе дополнительного образования **Великобритании** принадлежит основанному в 1969 году Открытому университету. Главной целью его создания было обеспечение возможностей непрерывного образования взрослых на высшем уровне. Разнообразие предлагаемых курсов, сроков их изучения, форм проводимых занятий, необязательность разного рода формальных требований к уровню предшествующей подготовки, возрасту, месту жительства и т.д. – все это предоставляло большому числу взрослых людей, как работающих, так и не работающих, получить дополнительную профессиональную подготовку или приобщиться к научным знаниям и культурным ценностям. Организация и деятельность такого университета, аналоги которого впоследствии были созданы во многих странах, ознаменовали поворот внимания общества к постоянно меняющимся потребностям населения в дополнительной профессиональной подготовке и повышению своего научного и культурного уровня.

Организационные и содержательные принципы работы Открытого университета были во многом привнесены в деятельность разнообразных курсов повышения квалификации, функционирующих самостоятельно или при высших учебных заведениях. При зачислении на эти курсы все большее внимание стало уделяться не столько предшествующему образованию слушателей, сколько характеру их трудовой деятельности и стоящими перед ни-

ми задачами. Поэтому в одних и тех же учебных группах дополнительного профессионального образования могут быть как дипломированные специалисты, так и практики, не имеющие высшего образования.

Качество дополнительного профессионального образования в зарубежных странах контролируется и оценивается в рамках существующей в каждой стране общей национальной системы контроля качества. При этом, в случае дополнительного профессионального образования, наряду с обычными могут применяться также особые критерии и процедуры, ориентированные на оценку и учет имеющегося профессионального опыта и достижений, и может предусматриваться расширенное участие в этой оценке специалистов-практиков.

2.16. МЕЖДУНАРОДНЫЙ РЫНОК ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ И ВТО (2 часа)

Цель занятия:

Рассмотрение видов образовательных услуг, предоставляемых ведущими развитыми странами, и форм их реализации.

Анализ структуры мирового рынка образовательных услуг и сопоставление стран по масштабам и формам их участия в экспорте образовательных услуг.

Рассмотрение возможных последствий предстоящего вступления России в ВТО для российского высшего образования.

Предусмотрено обсуждение подготовленных слушателями в процессе самостоятельной работы сообщений и письменных материалов по теме занятий.

Общие вопросы к занятию:

– *Структура и общая характеристика мирового рынка образовательных услуг.*

– *Масштабы, формы и условия реализации образовательных услуг в отдельных странах (на примере одной из следующих развитых стран или группы стран: США, Австралия, Канада, Великобритания, Германия, Франция, Испания, Бельгия, Швеция и др.).*

– *Возможные последствия включения образования в перечень услуг, регулируемых Генеральным соглашением Всемирной Торговой Организации (ВТО) по торговле услугами (ГАТС).*

– *Факторы, определяющие возможности экспорта образовательных услуг, и механизмы, способствующие их расширению.*

Методический материал по теме 2.16.:

Международный рынок образовательных услуг и ВТО

Образование является одним из наиболее крупных и быстро развивающихся секторов мировой экономики и мировой торговли услугами. Ежегодные мировые расходы на образование достигли более одного триллиона долларов. Объем торговли образовательными услугами на мировом рынке с учетом косвенных расходов на обучение вырос с 30 млрд долларов в 1999 году до 90 млрд долларов в 2005 году.

Торговля образовательными услугами включает обучение иностранных студентов, создание за рубежом филиалов высших учебных заведений, дистанционное обучение с использованием современных информационных и коммуникационных технологий, мобильность преподавателей. Значительная доля общего объема торговли образовательными услугами по-прежнему приходится на обучение иностранных студентов.

В современном мире существуют разные точки зрения на проблему признания образования в качестве образовательной услуги. Согласно одной из них, наиболее либеральной, образование, особенно высшее и специализированное, представляет собой обычную услугу, которая всегда должна оплачиваться. Вторая позиция (социально-ориентированная) заключается в том, что образование есть общественное благо, которое должно быть общедоступным при условии, что не ущемляются интересы других граждан. И, наконец, третья позиция (технологическая) рассматривает образование и особенно его профессиональную составляющую как один из факторов производства, в соответствии с чем может решаться вопрос о его платности или общедоступности. ВТО настойчиво предлагает рассматривать образование в качестве предмета купли-продажи. Это мотивируется тем, что образование все более, с точки зрения ВТО, предоставляется как услуга, поставка которой включает производство, распределение, маркетинг, продажу и доставку данной услуги.

Переход к рыночным отношениям требует выработки стратегии и механизмов адаптации системы профессионального образования к новой ситуации, которая может сложиться при вступлении страны в ВТО. Это означает для системы профессионального образования и для образовательных учреждений переориентацию их деятельности на формирование способов зарабатывания финансовых средств образовательными учреждениями, необходимых, прежде всего, для обеспечения их функционирования в рыночных условиях.

В связи с тем, что после вступления в ВТО Россия должна будет предоставить всем другим странам-участникам ВТО режим наибольшего благоприятствования в торговле, это будет означать, что каждый иностранный поставщик образовательных услуг, желающий работать в России, будет иметь одинаковые возможности наряду с российскими и другими зарубежными вузами.

Общепризнано, что именно высокое качество образования делает тот или иной вуз более конкурентоспособным по сравнению с другими вузами. Оценивая нынешнее состояние основной массы российских вузов, приходится признать, что с научно-методическим, информационным и материально-техническим обеспечением образовательного процесса имеются очень серьезные проблемы. Остро стоит проблема обеспечения образовательных учреждений лабораторным оборудованием, техническими и информационными средствами обучения, наглядными пособиями, специальной техникой и приборами. Одной из наиболее актуальных является проблема создания учебной литературы нового поколения.

Присоединение России к ВТО поставит перед национальной системой образования вопросы, многие из которых потребуют принятия быстрых и радикальных решений. Прежде всего, необходимо иметь в виду, что многие нормативные положения, которые ВТО относит к препятствиям на пути глобализации образовательной среды и которые вследствие этого потребуются

пересмотреть или устранить, являются на самом деле необходимыми для поддержания и развития национальных систем образования.

При вступлении в ВТО предстоит разработать и принять действенные меры, чтобы защитить отечественную систему образования, гарантировать поддержание качества образовательных программ, их доступность, вернуться к престижному восприятию преподавательской деятельности. Для того, чтобы сдержать процесс «утечки умов» из нашей страны, необходимо активно содействовать учебе и научной стажировке студентов и аспирантов за границей при одновременном «поощрении их к возвращению на родину», как это осуществляется, например, в **Китае**.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представленный выше анализ раскрывает многообразие концептуальных подходов и практических механизмов при реформировании систем образования в зарубежных странах. Это обусловлено объективно существующими различиями стран в социально-экономическом развитии, а также в правовых основах и организационных структурах систем образования, сложившимися в каждой стране практикой и традициями образовательной деятельности.

Выделяется несколько групп острых практических проблем, которые стоят перед правительствами многих развитых стран в настоящий период проведения модернизации систем образования.

Первая проблема для большинства стран состоит в необходимости обновления штата преподавателей. Возрастная структура штата преподавателей такова, что через 5–10 лет большая часть преподавателей должна уходить на пенсию. Вопрос о том, как сохранить академический штат и привлечь новый, остро стоит для Франции, Германии, Нидерландов, Швеции и многих других стран.

Вторая проблема, весьма актуальная в последние годы – это переход вузов на 3-уровневую систему бакалавр-магистр-доктор, особенно ею озадачены Австрия, Германия, Нидерланды, Финляндия, где до недавнего времени была только одноуровневая схема подготовки. Вопрос о статусе неуниверситетских вузов и выдаваемых ими дипломов при этом все чаще включается в повестку дня всех дискуссий. Важное значение придается вопросу о целесообразности и возможности реализации программ магистерского уровня в вузах неуниверситетского сектора. Германия занимает выжидательную позицию в определении соотношения между старыми и новыми структурами квалификаций: им предоставлена возможность конкурентного сосуществования, что будет, однако, создавать препятствия при сопоставимости присваиваемых квалификаций, а также проблемы для трудоустройства выпускников с новыми дипломами.

Третья неотложная проблема – структурная перестройка высшего образования как формы человеческой активности. Это относится к непрерывному высшему образованию и обучению в течение всей жизни. Данная проблема наиболее часто обсуждается на национальных и международных конференциях по будущему развитию высшего образования и его положению в обществе. Большое внимание этим вопросам уделяется в Бельгии, Дании, Финляндии и Франции, однако трудно привести пример системных масштабных действий в этой области, которые могли бы быть рекомендованы в качестве универсальной программы для других стран.

Во главу угла образовательной политики и практики большинства стран все более отчетливо встают *финансовые проблемы*. Общеизвестно, что бюджетные ассигнования на образование, особенно на высшее, достигли возможного предела, и вследствие этого повсеместно рассматривается вопрос о поиске альтернативных источников. В этой связи проводятся или планируются изменения механизма финансирования образования (Великобритания, Бельгия, Германия, Нидерланды, Франция, Швеция).

Весьма напряженной является ситуация с *социальной поддержкой студентов*, системы которой в разных странах существенно различаются. Эти различия касаются следующих параметров: численность студентов, которые нуждаются и пользуются поддержкой, размеры этой поддержки, способы ее предоставления (в виде займа, гранта, косвенно – за счет уменьшения налогов или выделения субсидий и т.д.). Во Франции все упомянутые выше аспекты являются частью большой программы защиты социального положения студента, которая реализуется с 1998 года и периодически обновляется. В Германии и Швеции также уделяется большое внимание вопросу обеспечения поддержки студентов. Важным элементом в образовательной политике является функция студенческой поддержки в виде открытого доступа к высшему образованию для всех. В этой связи в Австрии и Великобритании наиболее серьезной проблемой считается высокий уровень платы за обучение.

В области *управления высшим образованием*, где всегда существует вопрос об оптимальном соотношении между централизованным и автономным подходами, выделяются две проблемы: заключение контрактов между вузами и центральными министерствами и участие студентов в управлении. Во многих странах проблема контрактов является частью дискуссий об отношениях между вузами и центральным правительством. Во Франции вновь пересматривается существующая политика контрактов. В датских университетах контрактная система работает во всех вузах. В Финляндии политика оперативного управления образованием рассматривается в рамках контрактов в отношениях между вузами и Министерством образования.

В условиях глобализации мировой экономики смещаются акценты с *принципа адаптивности на принцип компетентности выпускников* образовательных учреждений, что будет серьезно учитываться при модернизации учебных программ всех уровней образования, в первую очередь, профессионального, и оценки качества подготовки.

Определенное влияние на *содержание и структуру* высшего образования будут оказывать и уже оказывают такие международные акты в области образования, как Лисабонская конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе (1997 г.) и Болонская декларация (1999 г.), предусматривающие введение более удобной в плане сравнимости системы уровней (ступеней) образования и упрощения признания квалификаций в целях содействия продолжению образования и трудоустройству граждан.

Международная мобильность студентов и аспирантов (по прогнозным оценкам ЮНЕСКО, число студентов, обучающихся не в своих странах, в ближайшие 10–25 лет достигнет около 5 млн чел.) также является существенным фактором, который необходимо учитывать при разработке стандартов и учебных программ. Уже сейчас такой показатель, как число иностранных студентов в вузе, имеет значительный вес при определении рейтинга вузов, определении их конкурентоспособности.

В современных условиях все возрастающие масштабы *интернационализации* многих сфер общественной деятельности, образования в том числе, обуславливают интернационализацию университетов и других учреждений высшего образования и тех учебных программ, которые они предлагают, а также форм и методов оценки качества образования и уровней научной и практической профессиональной подготовки (лицензирование, аккредитация, сертификация, аудит и т.п.).

Решение приведенных выше проблем предопределяет существенные изменения в *организации и содержании образования и методах оценки его качества*. Особая ответственность при этом ложится на высшую школу. Всемирная конференция по высшему образованию «Высшее образование в XXI веке: подходы и практические меры» (ЮНЕСКО, Париж, 5–9 октября 1998 года) высказалась за расширение миссии высшего образования. Помимо такой традиционной миссии, как обучение, подготовка и проведение научных исследований, важная роль отводится *просветительской миссии* высшего образования, заключающейся в том, чтобы благоприятствовать всестороннему развитию личности и воспитывать ответственных и информированных граждан. Высшее образование призвано также играть более действенную роль в решении крупных проблем глобального, регионального и местного масштаба (борьба с международным терроризмом, усугубление неравенства, ухудшение окружающей среды и т.д.).

Если сформулировать в самом общем виде основную задачу, которая стоит сегодня перед системой образования России, равно как и перед системами образования других стран СНГ, Центральной и Восточной Европы, находящимися в стадии быстрых и радикальных преобразований, то эта задача заключается в том, как, с одной стороны, сохранить все положительное в области образования, чего удалось добиться за предшествующие десятилетия, а с другой, – как наиболее быстро и безболезненно внедрить в рамках общего переустройства экономики и общества в целом новые подходы в сфере образования.

В современном быстро меняющемся мире высшее образование, само находящееся в процессе интенсивных преобразований, является одновременно и объектом, и субъектом происходящих изменений. Важно, чтобы при этом не только не принижалась, но возрастала субъектная роль высшего образования в целом, роль каждого высшего учебного заведения, роль преподавателей и студентов как активных и ответственных участников процесса перемен. Это должно проявляться в общем плане в государственной политике и институциональных отношениях и находить конкретное адекватное отражение в финансировании, расширении и укреплении автономии академических свобод, дальнейшей демократизации высшего образования. Основным критерием доступа к высшему образованию, в том числе к его наиболее элитным секторам и уровням, должно быть соответствие личных способностей и достоинств кандидатов академическим требованиям. *Демократизация доступа* к высшему образованию должна естественно дополняться демократизацией самого процесса обучения на принципах партнерства с полноправным участием студентов и преподавателей в управлении высшим учебным заведением.

Совершенно очевидно, что наряду с совершенствованием *законодательной и нормативной базы*, призванной гарантировать гражданам России право на получение образования в соответствии с перечисленными выше принципами, реальное осуществление этого права возможно в комплексе с проведением взаимосвязанных мероприятий, затрагивающих не только организацию и содержание обучения, но и сферу занятости, и взаимоотношения с другими секторами народного хозяйства.

Особенность настоящего периода заключается в том, что общий социально-экономический кризис, который еще недавно охватывал все общественные и производительные сферы России, не мог не распространиться на ее систему высшего образования, но в силу накопленного ранее огромного внутреннего ресурса и характерной для этого системы инерционности она сохранила и продолжает сохранять значительную устойчивость. Это позволяет, с одной стороны, избежать возможных в подобной ситуации деструк-

тивных проявлений, но с другой стороны, поддерживает иллюзию о возможности дальнейшего развития без проведения существенных преобразований.

Высшая школа России играет важную роль в процессах *демократизации*, передавая молодому поколению самые актуальные знания об обществе, его организации и развитии. Прежде всего это выражается в быстром внедрении новых программ обучения, введении новых дисциплин и глубоком изменении содержания целого ряда ранее преподаваемых предметов с целью подготовки студентов к деятельности в социальных условиях, характеризующихся открытостью и многообразием взглядов, возможностью выбора и необходимостью соблюдения законов, проявлением индивидуальности и адекватного признания личных достижений.

Движение к *открытости экономики и интегрированности в мировое хозяйство* вызывает необходимость насыщения хозяйственной сферы профессионалами, способными осваивать и использовать новейшие технологии, принимать и осуществлять решения в динамике рыночного хозяйства. Высшая школа не только вырабатывает и предлагает обществу конкретные рекомендации по решению этих вопросов, но и активно участвует в их осуществлении.

В этой связи важнейшим приоритетом высшей школы является полномасштабное участие в подготовке и реализации наиболее оптимального варианта стратегии устойчивого экономического роста и повышения социального благополучия за счет совершенствования и развития человеческих ресурсов, составляющих главное национальное богатство.

Достижение этой общей цели предполагает реализацию следующих принципиальных положений:

– Осуществление условий для непрерывного пожизненного обучения и формирование «обучающегося общества», в котором работник в процессе практической деятельности проявляет заинтересованность в новых знаниях и имеет доступ к ним.

– Массовое создание рабочих мест с высокой производительностью труда и соответствующей заработной платой, основанных прежде всего на использовании современных знаний и технологий.

– Ориентация заключительных этапов программ профессионального образования на получение студентами прикладных знаний, соответствующих изменяющимся требованиям рынка труда.

– Создание условий для быстрого расширения диапазонов вертикальной и горизонтальной профессиональной мобильности, а также привитие вузом будущему специалисту способности менять при необходимости сферу деятельности, место работы и даже профессию или осваивать несколько профессий.

Важнейшим элементом *развития человеческих ресурсов* становится рационализация взаимодействия между изменяющимися в ходе реформ системами образования и занятости.

Предоставление большей части нового поколения возможности через высшее образование стать конкурентоспособными работниками высокой квалификации позволит России, помимо экономических выгод, существенно расширить «средний класс» населения, что является действенной гарантией социальной стабильности, прочности государственных и общественных институтов.

Следует сохранить российские традиции подготовки специалистов широкого профиля, при постоянном учете в учебных планах быстро меняющейся конъюнктуры рынка труда. Необходимо постоянно помнить, что во всех развитых странах система высшего образования не только решает задачи подготовки специалистов, но и выполняет функцию обеспечения социальной стабильности в обществе. Это обстоятельство нельзя упускать из виду, ибо в России чисто рыночный подход к образованию может привести к тому, что будет потеряна стратегическая перспектива как образования, так и страны в целом.

Обычно много говорится о целесообразности использования передового зарубежного опыта, однако при этом часто имеются в виду второстепен-

ные, поверхностные элементы и игнорируются вещи существенные, глубокие, понимание которых чрезвычайно важно для ориентации осуществляемых в нашей стране преобразований. Так, в частности, европейский опыт организации высшего образования свидетельствует об активной роли государства. В Европе чисто рыночные принципы в образовании не получили массового распространения. Вместе с тем, при сохранении государственного финансирования и регулирования вузы в своей деятельности имеют возможности для маневра с учетом изменяющейся обстановки. Уровень университетской подготовки должен достигаться не путем переименования вузов в университеты, а комплексным изменением всей работы вуза.

Провозглашенные *академические свободы университетов* не должны носить декларативный характер. Их следует представить в виде перечня конкретных направлений работы вуза, в которых полностью или частично отсутствует контроль со стороны министерства. С другой стороны, необходимо четко определить перечень конкретных направлений деятельности, по которым вуз должен отчитываться перед государством в лице министерства образования.

Следует разработать и реализовать комплекс мер, призванных организовать *национальную систему контроля качества образования*, включающую в себя федеральный и региональные центры контроля качества и тестирования. Это предполагает повышение роли ученых и педагогических советов, усовершенствование системы лицензирования, аттестации и аккредитации образовательных учреждений, формирование попечительских советов и советов учредителей и т.д. Было бы весьма целесообразным сделать нормой широкое привлечение *профессиональных сообществ* к оценке качества специалистов и выработке правил аккредитации вузов, которые должны быть едиными и обязательными для всех вузов (государственных и негосударственных).

Для России, как и для всех стран, существует единая проблема проведения *экспертизы образовательной деятельности независимыми эксперта-*

ми, способными объективно и на высоком профессиональном уровне оценить качество подготовки специалистов по тому или иному направлению и предоставить соответствующую информацию в Министерство образования и науки. В этой связи представляет интерес опыт создания в Великобритании Агентства по оценке качества и опыт работы Национального комитета по оценке высших учебных заведений во Франции. Следует разработать и внедрить внутривузовские постоянно действующие структуры контроля за качеством учебного процесса на всех уровнях (на курсах, на факультетах, на кафедрах, по специальностям и направлениям подготовки, в вузе в целом).

Заимствование зарубежных учебных планов, методик обучения, уровней подготовки и присваиваемых степеней и дипломов должно производиться с учетом сложившихся традиций и достижений отечественной системы высшего образования, ее материальных возможностей. Одним из основных критериев целесообразности изменений должно быть обеспечение соответствия качества подготовки и уровней дипломов с зарубежными аналогами, а также соблюдение требований подготовки для профессиональной деятельности в реальных условиях российского рынка труда. Надо активно устанавливать международные связи вузов путем обмена преподавателями, исследователями, студентами и учебными программами. Российским вузам необходимо с большей активностью выходить на международный рынок образовательных услуг, особенно в тех областях, где мы имеем неоспоримые достижения (физика, математика, биология и т.д.). Эту работу необходимо осуществлять по специально разработанной программе привлечения зарубежных абитуриентов в российские вузы естественно-научной направленности. Именно по этим направлениям российская высшая школа может быть наиболее конкурентоспособной, ибо затраты российских вузов на подготовку таких специалистов значительно ниже, чем в развитых странах.

Требуется содействие *интернационализации образования* прежде всего по следующим направлениям:

- углубленное изучение иностранных языков, в первую очередь, английского;
- расширение университетских обменов студентами и преподавателями;
- увеличение потока студентов для прохождения отдельных периодов обучения, курсов или полных учебных программ за рубежом;
- расширение приемов иностранных студентов для обучения в российских вузах;
- расширение связей и взаимодействия с зарубежным профессиональным сообществом;
- обеспечение доступа преподавателей и студентов к иностранной учебной и научной информации.

Для того, чтобы четко ориентироваться в многообразии проблем, стоящих как перед российской системой высшего образования, так и перед каждым отдельным вузом, и обоснованно принимать назревшие решения, необходимо повседневно изучать зарубежный опыт модернизации образования, прежде всего опыт ведущих развитых стран, необходимо развивать сравнительные исследования, в частности, в рамках научного направления «сравнительная образовательная политика». Ознакомление с этими результатами исследований работников российской системы образования, преподавателей и студентов является главной целью настоящего пособия, в котором представлены наиболее существенные для современного периода характеристики и тенденции развития образования в мире с акцентом на основные направления модернизации высшей школы в развитых странах.

ЛИТЕРАТУРА

Обязательная литература

1. Закон Российской Федерации «Об образовании» (в ред. Федерального закона от 13 января 1996 года № 12-ФЗ).
2. Федеральный закон Российской Федерации «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (с изменениями на август 2007 года).
3. «Белая книга» Российского образования / Министерство образования Российской Федерации; ЕС. – М.: Изд-во МЭСИ, 2000 (ТАСИС: Управление образованием). Ч.1. 2000. – 251 с. Ч.2. 2000. – 112 с.
4. «Белая книга» Российского образования. Доклад российских и европейских экспертов. 2001
5. *Вульфсон Б.Л.* Стратегия развития образования на Западе на пороге XXI века. – М.: УРАО, 1999. – 208 с.
6. Высшее образование в Российской Федерации / Науч.-исслед. ин-т высш. образов.: Под ред. Филиппова В.М. – М.: Науч.-исслед. ин-т высш. образования, 2000. – 156 с.
7. Образование в странах с переходной экономикой: задачи развития. Доклад Всемирного Банка. 2002.
8. Развитие систем высшего образования государств – участников СНГ: Национальные доклады. – М.: Изд-во РУДН, 2003. – 111с.
9. *Филиппов В.М.* Модернизация российского образования // Вестник образования. – 2003, март. – 96 с.
10. Модернизация российского образования: документы и материалы. Научное издание. – М.: ГУ – ВШЭ, 2002. – 332 с.
11. Реформы образования / Под ред. В.М. Филиппова. – М.: Минобр-ования РФ, ЦСОП, 2003.
12. Организация, уровни и квалификации образования в зарубежных странах / Под ред. В.М. Филиппова. – М.: Минобр-ования РФ, ЦСОП, 2004.

13. Всемирный доклад по образованию 2006. Сравнение мировой статистики в области образования. – Институт статистики ЮНЕСКО. – Монреаль, 2006.
14. *Филиппов В.М.* Модернизация образования // Федеральный справочник. – 2000, январь-июнь. – Вып. 7. – С.483-486.
15. *Филиппов В.М.* Высшая школа России перед вызовами XXI века // Высшее образование в России. – М., 2001. – № 1.– С. 5-15.
16. *Филиппов В.М.* Задачи модернизации образования на современном этапе // Высшее образование сегодня. – 2003. – № 3. – С. 2-5.
17. Законодательство об образовании. Т. 1. Документы международного права по вопросам образования. – М.: Готика, 2003.
18. Законодательство об образовании. Т. 2. Образовательное законодательство государств – участников СНГ. – М.: Готика, 2003.
19. Законодательство об образовании. Т. 3. Образовательное законодательство зарубежных стран. – М.: Готика, 2003.
20. Кодекс образования Франции. – М.: Статут, 2003.
21. Международные правовые акты и документы по развитию европейской интеграции в образовании и исследованиях: Европейское образовательное пространство. – М.: Готика, 2004.
22. Актуальные вопросы развития образования ОЭСР. – М.: Изд. ГУ ВШ, 2005.
23. Высшее образование в XXI веке: подходы и практические меры. Всемирная конференция по высшему образованию. Заключительный доклад ЮНЕСКО. – П., 1999.
24. Ежегодник российского образовательного законодательства 2006. Ежегодник Федерального центра образовательного законодательства / Под ред. В.В. Насонкина. – М., 2006 – 409 с.
25. Образовательное законодательство и образовательные системы зарубежных стран / Федеральный центр образовательного законодательства / Под ред. А.Н. Козырина – М.: Academia, 2007. – 432 с.

26. Предпринимательство и преобразование российских университетов / Под. ред. М. Шатток и др. – Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. ун-та, 2003. – 272 с.

27. Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе. Лиссабон, 1997. – Paris Publishing, 1997. (Изд. на англ., франц., исп. и русск. языках.)

28. Национальная доктрина образования в РФ, утвержденная Постановлением Правительства № 751 от 4 октября 2000 г.

29. Распоряжение Правительства РФ от 26 июля 2000 г. № 1072-р «Об утверждении плана действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы» (многие его положения продолжают действовать и после 2001 г.).

30. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. № 1756-р.

Дополнительная литература

1. *Кумбс Ф.Г.* Кризис образования в современном мире: системный анализ. – М.: Наука, 1970.

2. *Вульфсон Б.Л.* Стратегия развития образования на Западе на пороге XXI века. – М.: УРАО, 1999.

3. *Вульфсон Б.Л.* Сравнительная педагогика. История и современные проблемы. – М.: УРАО, 2003.

4. *Байдено В.И.* Болонский процесс: Структурная реформа высшего образования Европы. – М., 2002.

5. Системы высшего образования стран Запада. Ч. 1 и 2. – М.: Изд-во УДН, 1991.

6. Системы образования развивающихся стран. – М.: Изд-во УДН, 1989.

7. Образование в странах Содружества Независимых Государств. Сборник докладов о развитии национальных систем образования государств – участников СНГ. – Минск, 2001.
8. Системы аккредитации за рубежом. – М., 1998.
9. Пояснительный доклад к Конвенции о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе. Лиссабон, 1997. – Paris Publishing, 1997. (Изд. на англ., франц., исп. и русск. языках.)
10. Высшее образование: вызовы Болонского процесса и ВТО / Под ред. В.П. Колесова, Е.Н. Жильцова, П.Н. Ломанова. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2007. – 409 с.
11. Глобализация: Контуры XXI века. Реф. сб. / РАН ИНИОН. Центр научно-информ. исслед. глобальных и региональных пробл. Отд. Восточной Европы. – М., 2004 – 264 с.
12. Экономика образования, № 6 (31), ноябрь-декабрь 2005. Современный гуманитарный университет. – М., 2005 – 174 с.
13. *Филиппов В.М.* Образование в России: предпосылки и направления развития в XXI веке // Федеральный справочник. – 1999, январь-июнь. – Вып. 5. – С. 537-540
14. *Филиппов В.М.* Интеграция науки и образования // Федеральный справочник. – 1999, июль-декабрь. – Вып. 6. – С. 673-674
15. *Филиппов В.М.* Программа развития российского образования. Федеральный справочник, январь-июнь, 2000 г., вып.7, стр.483-486
16. *Филиппов В.М.* Модернизация образования: цели и пути реализации // Федеральный справочник. – 2000, июль-декабрь. – Вып. 8. – С. 609-612
17. *Филиппов В.М.* Российское образование: вчера, сегодня, завтра // Федеральный справочник. – 2001, январь-июнь. – Вып. 9. – С. 491-495
18. *Филиппов В.М.* Образование – человеческий капитал // Федеральный справочник. 2002, июль-декабрь. – Вып. 12. – С. 447-456
19. *Филиппов В.М.* Образование для новой России // Высшее образование в России. – 2000. – № 1. – С. 7-13.

20. *Филиппов В.М.* Высшая школа России перед вызовами XXI века // Высшее образование в России. – М., 2001. – № 1. – С. 5-15
21. *Филиппов В.М.* Задачи модернизации образования на современном этапе // Высшее образование сегодня.–М., 2003. – № 3. –С. 2
22. World Data on Education. A guide to structure of national systems. V Ed., – UNESCO, IAU., 2003.
23. Education at a Glance. OECD Indicators. OECD, 2005, 2007.
24. World Guide of Higher Education: Degrees and Qualifications Survey. – UNESCO.P., 2002 (1999).
25. The legitimacy of quality assurance in higher education. Council of Europe higher education series № 9, November 2007 – 158 p.
26. Higher education in Europe. UNESCO-CEPES Special Issue Published on the Occasion of the Thirtieth Anniversary of UNESCO–CEPES, 1972-2002 / Volume XXVII, Number 1-2. 2002 – 168 p.
27. Higher education in Europe. Globalization: a new paradigm for higher education policy. UNESCO-CEPES, Volume XXVI, Number 1, 2001 – 141 p.
28. L' Education tout au long de la vie au service de l'equité et de la cohe-
sion sociale: un nouveau defie à l'enseignement supérieur. Le Conseil de l'Europe.
Paris, 15-17, November 2001 – 103 p.
29. Trends and Learning Structures in Higher Education III: report reflect-
ing Bologna process between the Ministerial meeting in Prague in 2001 and Berlin,
2003 by Sybille Reichert and Christian Tauch.
30. Trends and Learning Structures in Higher Education IV: report reflect-
ing Bologna process between the Ministerial meeting in Berlin in 2003 and Ber-
gen, 2005 by Sybille Reichert and Christian Tauch.
31. From Berlin to Bergen. General report from the BFUG to the
Ministerial Conference in Bergen 19-20 May 2005.
32. Focus on the structure of higher education in Europe – 2004/05.
EURIDICE. 2005.

33. Focus sur les structures de l'enseignement supérieur en Europe – 2006/2007. Euridice. 2007.

34. На пути к европейскому пространству высшего образования: ответы на вызовы глобализованного мира. Лондонское коммюнике. 18 мая 2007 г.

35. London Communique 18 May 2007. Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world. <http://www.dfes.gov.uk/londonbologna/uploads/documents/LondonCommuniquefinalwithLondonlogo.pdf>.

36. Higher Education Systems. – International Association of Universities (IAU) 2003: <http://www.unesco.org/iau/whed.html>

37. National descriptions of education system in Europe 2002.

http://www.eurydice.org/Eurydice/frameset_eurydice.html

38. Reform in higher education in Europe: 1980-1988. 2000

http://www.eurydice.org/Doc_intermediaires/descriptions/en/thematicreport/ref_20/frameset_ref20_en.html

39. Education at a Glance 2007: OECD indicators www.oecd.org/rights/

ОПИСАНИЕ КУРСА И ПРОГРАММА

1. ОБЩЕЕ ОПИСАНИЕ КУРСА

1.1. Название курса

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ И РЕФОРМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В МИРЕ

1.2. Цели и задачи курса

Основная цель курса заключается в формировании у обучающихся знаний об основных тенденциях развития образования в мире и приоритетных направлениях модернизации национальных систем образования ведущих развитых стран и отдельных регионов.

Достижение поставленной цели осуществляется в процессе реализации УМК посредством решения следующих основных задач:

- обобщенный обзор состояния образования в мире с выделением ключевых параметров его развития и с дифференциацией по основным регионам и ведущим странам;
- рассмотрение факторов, определяющих модернизацию образования и приоритетов образовательной политики с учетом особенностей современного этапа социально-экономического развития и интеграционных процессов в сфере образования;
- анализ основных направлений модернизации образовательного законодательства и систем финансирования;
- рассмотрение основных тенденций развития среднего, высшего и послевузовского образования, включая подготовку педагогических кадров и дополнительное образование;
- рассмотрение современных подходов к оценке качества образования, к управлению образованием и управлению в высшем учебном заведении;

– изучение масштабов и структуры рынка образовательных услуг, условий и форм их реализации.

Область знаний (профиль)

Экономика и управление, образование и педагогика, гуманитарные науки, социальные науки.

Уровни обучения

Дополнительное образование, магистратура, аспирантура.

Направления и специальности

Дополнительное образование – учебно-методический курс дополнительной профессиональной подготовки научно-педагогического и административного персонала системы ВПО, ответственного за решение вопросов экспорта образовательных услуг и международное образовательное сотрудничество.

Магистратура – учебный курс цикла образовательных специальных дисциплин или цикла дисциплин по выбору для следующих направлений магистратуры:

520500 «Менеджмент»

050400 «Социально-экономическое образование»

050700 «Педагогика»

030700 «Международные отношения»

080100 «Экономика»

030500 «Юриспруденция»

Аспирантура – курс кандидатского минимума по специальностям аспирантуры в области педагогики и менеджмента.

Характер курса

Теоретический.

1.3. Инновационность курса

Курс является инновационным по:

Содержанию – курс не имеет аналогов или близких по содержанию курсов в перечнях изучаемых дисциплин, установленных Государственными стандартами ВПО и Требованиями к специалистам для получения дополнительных квалификаций. Курс разработан на основе современных научных представлений, социально-экономических подходов и информационных баз данных о приоритетных направлениях развития образования в мире.

Методике преподавания – изложение лекционного материала по методу сравнительного системного анализа, проведение занятий в интерактивной форме с инициацией дискуссионных ситуаций, широкое использование современных средств визуальной коммуникации, непрерывный текущий контроль усвоения материала, учет индивидуальных особенностей и запросов обучающихся.

Литературе – предлагаются учебные пособия и другие публикации, подготовленные авторами УМК по тематике курса; публикации отечественных и зарубежных специалистов по проблеме модернизации и реформирования образования, аналитические и информационные материалы авторитетных международных и национальных организаций и учреждений.

Организации учебного процесса – активизация самостоятельной работы и оптимизация контроля и оценки результатов обучения за счет использования балльно-рейтинговой системы оценки знаний с непрерывным текущим контролем выполнения учебного плана и акцентом на активные формы усвоения материала.

1.4. Объем дисциплины и виды учебной работы

№	Виды учебной работы	Трудоемкость	
		Всего час./зач. единиц	аудиторные занятия / самостоят. занятия
1	Общая трудоемкость курса	80/2	36/44
2	Лекции	36	18/18
3	Практические занятия	36	18/18
4	Курсовая работа (реферат)	8	0/8
5	Итоговая аттестация (защита курсовой работы и экзамен)		

1.5. Структура курса

№ Темы	Тематика лекций и практических занятий	Количество аудиторных часов	
		Лекции	Практ. занятия
1	Образовательная политика	2	–
2	Интернационализация и глобализация образования	2	–
3	Состояние, проблемы и пути развития дошкольного и общего (среднего) образования	2	–
4	Основные направления изменений в высшем образовании	2	–
5	Послевузовское образование (докторантура) и подготовка исследовательских кадров	2	–
6	Общие принципы и механизмы управления образованием	2	–
7	Современные тенденции в управлении системами высшего образования	2	–

8	Оценка и контроль качества образования	2	–
9	Модернизация образовательного законодательства	2	–
10	Сопоставительный обзор развития образования в мире по странам и регионам	–	4
11	Состояние и тенденции в финансировании образования различных уровней	–	2
12	Изменения в начальном и среднем профессиональном образовании	–	2
13	Болонский процесс и его роль в модернизации образования	–	4
14	Управление в высшем учебном заведении	–	2
15	Непрерывное образование	–	2
16	Международный рынок образовательных услуг и ВТО	–	2
	Всего аудиторных занятий	18	18

1.6. Описание системы контроля знаний

Общие правила выполнения контрольных заданий

Система контроля знаний включает в себя текущий контроль и итоговую аттестацию.

Текущий контроль осуществляется в форме:

- письменных экспресс-тестов,
- письменных домашних заданий,
- заслушивания выступлений на практических занятиях.

Итоговая аттестация включает в себя:

- защиту курсовой работы,
- письменный экзамен по тематике курса,
- выставление итоговой оценки по совокупности всех видов контроля знаний.

Формы письменного и устного контроля

Задание для текущего письменного экспресс-тестирования, которое проводится в течение 10 минут в начале лекции, включает 4 вопроса, на которые предлагается дать краткие ответы в форме определения, приведения фактических данных, а также утверждения или отрицания согласно поставленному вопросу.

Письменное домашнее задание выполняется в рамках самоподготовки к очередному практическому занятию и предусматривает написание развернутого ответа на заранее выбранный вопрос с обязательными ссылками на использованные источники.

Устный контроль осуществляется в ходе практического занятия при рассмотрении домашнего задания слушателя и при обсуждении домашних заданий других слушателей, при этом учитываются как содержательность и обоснованность высказываний, так и активность участия.

Оценивание курсовой работы, текст которой представляется на бумажном и электронном носителях, заключается в выведении интегральной оценки за содержание текста (письменная работа) и за его обоснование (устная защита).

Письменный экзамен по курсу, рассчитанный на 2 часа, предусматривает написание в тезисной форме ответов на 5 вопросов по тематике курса.

Шкала оценок, итоговые оценки (методика выставления)

Используется балльно-рейтинговая система (БРС), баллы которой находятся в следующем соответствии с традиционной российской системой оценок:

Баллы БРС	86-100	69-85	51-68	0-50
Традиционные оценки РФ	5	4	3	2

Предлагается следующее распределение баллов БРС по всем предусмотренным видам контроля знаний

№	Вид контроля	Форма контроля	Количество заданий	Баллы БРС (мин.- макс.)	
				За 1 задание	За все задания
1	Текущий контроль по темам лекций	Письменный экспресс-тест	9 (4 вопроса в задании)	0-4 (0-1 за каждый вопрос)	0-36
2	Текущий контроль по темам практических занятий	Письменное домашнее задание и выступление на занятии	8	0-3	0-24
3	Итоговая аттестация: – защита курсовой работы	Письменный и устный контроль	1	0-20	0-20
4	– экзамен	Письменный	1	0-20	0-20
5	Все виды контроля		19		0-100

На заключительном занятии подводится суммарный результат выполнения учебной программы в баллах БРС, на основании которого в соответствии с таблицей соотношения БРС и традиционной системы оценок определяется итоговая оценка по данному курсу.

Отражение результатов обучения, с использованием единой Европейской системы зачетных единиц и оценок

Вводимая в РУДН и в отдельных российских вузах кредитно-модульная система оценивания результатов обучения может рассматриваться

как синтетическая, соединяющая в себе элементы трех используемых в России и в зарубежных странах систем: традиционной (русской), балльно-рейтинговой и ECTS. В ее основе лежит балльно-рейтинговая система, шкала которой привязывается к кредитной оценке того или иного курса, напрямую связанной с его учебной трудоемкостью. Каждый кредит соответствует 36 часам общего (аудиторного и внеаудиторного) учебного времени обучающегося, которое необходимо ему для успешного прохождения соответствующего учебного курса. Общие правила, касающиеся применения системы оценивания академической успеваемости, зафиксированы в «Положении об организации учебного процесса в рамках эксперимента по переходу на обучение по системе зачетных единиц (кредитов)», реализуемом в РУДН.

Соответствие систем оценок (используемых ранее оценок итоговой академической успеваемости, оценок ECTS и балльно-рейтинговой системы (БРС) оценок текущей успеваемости):

Баллы БРС	Традиционные оценки в РФ	Баллы для перевода оценок	Оценки	Оценки ECTS
86 - 100	5	95 - 100	5 +	A
		86 - 94	5	B
69 - 85	4	69 - 85	4	C
51 - 68	3	61 - 68	3+	D
		51 - 60	3	E
0 - 50	2	31 - 50	2+	FX
		0 - 30	2	F
51 – 100	Зачет		Зачет	Passed

Описание оценок ECTS

А	<p>“Отлично” – теоретическое содержание курса освоено полностью, без пробелов, необходимые практические навыки работы с освоенным материалом сформированы, все предусмотренные программой обучения учебные задания выполнены, качество их выполнения оценено числом баллов, близким к максимальному.</p>
В	<p>“Очень хорошо” – теоретическое содержание курса освоено полностью, без пробелов, необходимые практические навыки работы с освоенным материалом в основном сформированы, все предусмотренные программой обучения учебные задания выполнены, качество выполнения большинства из них оценено числом баллов, близким к максимальному.</p>
С	<p>“Хорошо” – теоретическое содержание курса освоено полностью, без пробелов, некоторые практические навыки работы с освоенным материалом сформированы недостаточно, все предусмотренные программой обучения учебные задания выполнены, качество выполнения ни одного из них не оценено минимальным числом баллов, некоторые виды заданий выполнены с ошибками.</p>
D	<p>“Удовлетворительно” – теоретическое содержание курса освоено частично, но пробелы не носят существенного характера, необходимые практические навыки работы с освоенным материалом в основном сформированы, большинство предусмотренных программой обучения учебных заданий выполнено, некоторые из выполненных заданий, возможно, содержат ошибки.</p>
Е	<p>“Посредственно” – теоретическое содержание курса освоено частично, некоторые практические навыки работы не сформированы, многие предусмотренные программой обучения учебные задания не выполнены, либо качество выполнения некоторых из них оценено числом баллов, близким к минимальному.</p>

FX	<p>“Условно неудовлетворительно” – теоретическое содержание курса освоено частично, необходимые практические навыки работы не сформированы, большинство предусмотренных программой обучения учебных заданий не выполнено, либо качество их выполнения оценено числом баллов, близким к минимальному; при дополнительной самостоятельной работе над материалом курса возможно повышение качества выполнения учебных заданий.</p>
F	<p>“Безусловно неудовлетворительно” – теоретическое содержание курса не освоено, необходимые практические навыки работы не сформированы, все выполненные учебные задания содержат грубые ошибки, дополнительная самостоятельная работа над материалом курса не приведет к какому-либо значимому повышению качества выполнения учебных заданий.</p>

Положительными оценками, при получении которых курс (курсовая работа) засчитывается обучаемому в качестве пройденного, являются оценки А, В, С, D и Е.

Обучаемый, получивший оценку **FX** по дисциплине (*курсовой работе*) образовательной программы, обязан после консультации с соответствующим преподавателем в установленные учебной частью сроки успешно выполнить требуемый минимальный объем учебных работ, предусмотренных программой обучения, и представить результаты этих работ этому преподавателю. Если качество работ будет признано удовлетворительным, то итоговая оценка FX повышается до Е и обучаемый допускается к дальнейшему обучению.

В случае, если качество учебных работ осталось неудовлетворительным, итоговая оценка снижается до F и обучаемый представляется к отчислению. В случае получения оценки F или FX обучаемый представляется к отчислению независимо от того, имеет ли он какие-либо еще задолженности по другим дисциплинам.

Академическая этика, соблюдение авторских прав

При разработке концепции, структуры и программы курса, при написании его текста, а также в отношении авторских прав других лиц авторы данного курса руководствовались общепринятыми нормами академической этики.

2. ПРОГРАММА КУРСА

2.1. Аннотированное содержание лекционного курса

Тема 1. Образовательная политика – 2 часа.

Образовательная политика как принятие решений и их реализация в контексте взаимодействия интересов государства, регионов и других субъектов социально-политической и экономической сфер деятельности. Место и роль международных организаций, учреждений и институтов международного права в формировании образовательной политики, в разработке направлений и механизмов модернизации и реформирования образования.

Факторы, определяющие развитие и модернизацию образования. Глобальные тенденции современного этапа развития образования. Основные направления модернизации и реформ.

Тема 2. Интернационализация и глобализация образования – 2 часа.

Выяснение и разграничение понятий интернационализации и глобализации применительно к образованию. Масштабы и конкретные формы интернационализации и глобализации. Вызовы глобализации. Транснациональное образование. Региональные и общемировой процессы интеграции образования и науки.

Тема 3. Состояние, проблемы и пути развития дошкольного и общего (среднего) образования – 2 часа.

Дошкольное образование. Общее среднее образование. Сроки обучения. Структура общего образования. Организация учебного процесса. Образовательные стандарты. Профильный характер обучения. Особенности оценки знаний. Системы выпускных испытаний.

Тема 4. Основные направления изменений в высшем образовании – 2 часа.

Эволюция типов, видов высшего образования и соответствующих им образовательных учреждений. Преобразования уровней высшего образования, их соотношения и преемственности. Изменения организационно-правовых форм. Новые подходы к формированию образовательных стандартов. Образовательные стандарты. Модернизация систем приёма в вузы и систем итоговой аттестации выпускников.

Тема 5. Послевузовское образование (докторантура) и подготовка исследовательских кадров – 2 часа.

Организационные формы и масштабы послевузовского образования. Особенности содержания докторской подготовки. Условия поступления на докторские программы и проведение итоговой аттестации. Основные проблемы и направления модернизации докторантуры в развитых странах. Докторская степень в единой структуре квалификаций Европейского пространства высшего образования.

Тема 6. Общие принципы и механизмы управления образованием – 2 часа.

Соотношение центрального, регионального и местного управления. Распределение полномочий и функций. Органы управления образованием и управленческий персонал. Формы общественного участия в управлении на разных уровнях образования. Участие экономических субъектов и профессиональных сообществ в управлении образованием.

Тема 7. Современные тенденции в управлении системами высшего образования – 2 часа.

Особенности управления высшим образованием в различных странах. Централизация, децентрализация и автономия. Различия в управлении университетским и неуниверситетским секторами высшего образования. Основные механизмы управления высшей школой. Соотношение административного и финансового механизмов управления.

Тема 8. Оценка и контроль качества образования – 2 часа.

Общие принципы и особенности современных подходов к оценке качества образования. Компетентностный подход в оценке качества выпускников. Особенности систем оценки качества образования в отдельных странах. Основные международные механизмы и формы оценки и обеспечения качества образования. Формирование международной инфраструктуры по оценке качества высшего образования.

Тема 9. Модернизация образовательного законодательства – 2 часа.

Общая характеристика предпосылок и основных направлений модернизации образовательного законодательства. Особенности формирования образовательного законодательства в отдельных странах. Кодификация образования. Реформирование нормативно-правовой базы высшего образования в странах – участницах Болонского процесса.

2.2. Аннотированное содержание практических занятий

Тема 10. Сопоставительный обзор развития образования в мире по странам и регионам – 4 часа.

Вопросы к занятиям (в каждом случае должно быть проведено сопоставление по группам стран из основных регионов мира по типу: развитые

страны – страны с переходной экономикой – слаборазвитые страны или Азия – Африка – Латинская Америка, или США – Европа):

– Основные количественные и качественные параметры, характеризующие развитие образования, их эволюция и современные значения. Сопоставление по регионам и странам.

– Грамотность населения. Охват образованием по возрастным группам и по уровням обучения.

– Доступность образования.

– Распределение выпускников разных уровней по областям обучения и направлениям подготовки.

– Расходы на образование. Распределение по основным статьям. Источники финансирования.

Тема 11. *Состояние и тенденции в финансировании образования различных уровней – 2 часа.*

Вопросы к занятию:

– Модели финансирования образования.

– Ограниченность государственного финансирования и необходимость оптимизации расходов.

– Системы финансирования образовательных учреждений.

– Поиск и привлечение альтернативных источников финансирования образования.

– Плата за образование.

– Финансовая поддержка студентов.

– Финансово-экономическая деятельность вузов и её регулирование.

Тема 12. *Изменения в начальном и среднем профессиональном – 2 часа.*

Вопросы к занятию:

– Организационные формы.

- Диверсификация образовательных учреждений по уровням подготовки и степени профессионализации.
- Особенности содержания и организации учебного процесса.
- Наличие общеобразовательной составляющей.
- Возможности и условия доступа выпускников к образовательным программам более высокого уровня.

Тема 13. Болонский процесс и его роль в модернизации образования – 4 часа.

Вопросы к занятиям:

- Предпосылки и причины усиления интеграционных процессов в сфере образования в Европе.
- Концептуальные установки и организационно-правовые механизмы формирования единого Европейского пространства высшего образования.
- Основные положения Болонской декларации.
- Структура квалификаций высшего образования, реализуемого в рамках Болонского процесса.
- Основные инструменты осуществления академической мобильности и сопоставимости систем образования.
- Оценка хода реализации положений Болонской декларации в странах Европы.
- Участие Российской Федерации в Болонском процессе.
- Эволюция исходных содержательно-целевых рамок Болонского процесса.
- Воздействие Болонского процесса на направленность и темпы образовательных реформ в странах европейского региона и в мире.

Тема 14. Управление в высшем учебном заведении - 2 часа.

Вопросы к занятию:

- Современные тенденции модернизации системы управления в вузе.

- Миссия высшего учебного заведения.
- Политика высшего учебного заведения.
- Внутривузовский менеджмент и подготовка менеджеров образования.
- Участие студентов в управлении вузом.

Тема 15. *Непрерывное образование -2 часа.*

Вопросы к занятию:

- Дополнительное образование как основная форма реализации концепций «непрерывного образования» и «образования на протяжении жизни».
- Нормативно-правовое обеспечение дополнительного образования (на примере одной из следующих развитых стран или группы стран: США, Великобритания, Германия, Франция, Испания, Швеция, Финляндия).
- Организационные формы дополнительного образования (на примере одной из следующих развитых стран или группы стран: США, Великобритания, Германия, Франция, Испания, Швеция, Финляндия).
- Содержание и квалификации дополнительного образования (на примере одной из следующих развитых стран или группы стран: США, Великобритания, Германия, Франция, Испания, Швеция, Финляндия).

Тема 16. *Международный рынок образовательных услуг и ВТО – 2 часа.*

Вопросы к занятию:

- Структура и общая характеристика мирового рынка образовательных услуг. -Масштабы, формы и условия реализации образовательных услуг в отдельных странах (на примере одной из следующих развитых стран или группы стран: США, Австралия, Канада, Великобритания, Германия, Франция, Испания, Бельгия, Швеция и др.).
- Возможные последствия включения образования в перечень услуг, регулируемых Генеральным соглашением Всемирной Торговой Организации (ВТО) по торговле услугами (ГАТС).

– Факторы, определяющие возможности экспорта образовательных услуг, и механизмы, способствующие их расширению.

2.2. Темы курсовых работ

(Темы 3 ÷ 20 рассматриваются в сравнительном аспекте для 2-3 стран по выбору из числа развитых стран: Австралия, Великобритании, Германии, Канада, Республика Корея, США, Франции, Швеция, Япония).

1. Социально-экономические и политические факторы, определяющие образовательную политику на современном этапе.

2. Плюсы и минусы воздействия глобализации на развитие образования.

3. Внешнее и внутреннее управление высшими учебными заведениями. Автономия вузов.

4. Участие преподавательского состава и студентов в управлении вузом и принятии решений.

5. Статус, права и обязанности работников системы образования.

6. Руководящий состав вузов. Статус, квалификационные требования, назначаемость и выборность, полномочия.

7. Статус, права и обязанности студентов. Студенческие организации и самоуправление.

8. Материальное обеспечение студентов. Затраты на обучение. Стипендии. Образовательные ссуды и кредиты.

9. Учреждения и организации, ответственные за контроль и обеспечение качества образования. Содержание и процедура контроля качества.

10. Содержание и процедура итоговой аттестации выпускников средних (полных) учебных заведений.

11. Условия допуска к высшему образованию. Требования и механизмы приема в вузы.

12. Структура и содержание образовательных программ высшего образования первой ступени (уровень бакалавра).

13. Структура и содержание образовательных программ высшего образования второй ступени (уровень специалиста, магистра).

14. Условия и содержание текущей и итоговой аттестации выпускников вузов.

15. Негосударственный сектор образования и его роль на современном этапе интернационализации образования.

16. Университетский и неуниверситетский секторы образования, их соотношение и взаимодействие.

17. Организация инженерно-технического образования. Структура уровней подготовки и присваиваемые квалификации.

18. Особенности организации высшего педагогического образования. Квалификационные требования и условия допуска к профессиональной деятельности.

19. Особенности организации высшего медицинского образования. Квалификационные требования и условия допуска к профессиональной деятельности.

20. Особенности организации высшего образования по направлениям и специальностям искусства и культуры. Квалификационные требования и условия допуска к профессиональной деятельности.

2.3. Учебный тематический план курса (календарный план, структурированный по видам занятий)

2.3.1. При семестровой организации обучения, рассчитанной на 18 учебных занятий по 2 часа каждое:

Лекции – 18 часов

Практические занятия – 18 часов

Всего – 36 часов

*Инновационная образовательная программа
Российского университета дружбы народов*

**«Создание комплекса инновационных образовательных программ
и формирование инновационной образовательной среды,
позволяющих эффективно реализовывать государственные
интересы РФ через систему экспорта образовательных услуг»**

Экспертное заключение –
проректор по международным связям Московского автомобильно-дорожного
института, доктор педагогических наук, профессор *А.Н. Ременцов*

Ткач Г.Ф., Филиппов В.М., Чистохвалов В.Н.

Тенденции развития и реформы образования в мире: Учеб. пособие –
М.: РУДН, 2008. – 303 с.

Современный этап развития образования в мире характеризуется особой интенсивностью и масштабами преобразований, обусловленных не только актуальными потребностями социально-экономического развития конкретных стран, но и вовлеченностью их систем образования в интеграционные процессы, происходящие в условиях интернационализации и глобализации. Масштабные преобразования, осуществляемые в рамках программ модернизации или реформ образования, как правило, не ограничиваются одним направлением, а затрагивают фактически все аспекты образовательной деятельности: целевые установки и содержание образования, его организационные и управленческие структуры, методы и технологии обучения, источники и механизмы финансирования, условия и формы международного образовательного сотрудничества.

Указанные обстоятельства определяют междисциплинарный характер курса и обуславливают необходимость сопоставительного подхода при его изучении. Основная цель курса заключается в формировании у обучающихся знаний об основных тенденциях развития образования в мире и о приоритетных направлениях модернизации национальных систем образования ведущих развитых стран и отдельных регионов.

Учебное пособие выполнено в рамках инновационной образовательной программы Российского университета дружбы народов, направление «Формирование службы обеспечения экспорта образовательных услуг на базе модернизации существующей инфраструктуры международного образования РУДН», и входит в состав учебно-методического комплекса, включающего описание курса, программу и электронный учебник.

Недели / Занятия	Лекции	Число часов	Практические занятия	Число часов
1 неделя/занятие	Тема 1	2		
2 неделя/занятие			Тема 10	2
3 неделя/занятие	Тема 2	2		
4 неделя/занятие			Тема 10	2
5 неделя/занятие	Тема 3	2		
6 неделя/занятие			Тема 11	2
7 неделя/занятие	Тема 4	2		
8 неделя/занятие			Тема 12	2
9 неделя/занятие	Тема 5	2		
10 неделя/занятие			Тема 13	2
11 неделя/занятие	Тема 6	2		
12 неделя/занятие			Тема 13	2
13 неделя/занятие	Тема 7	2		
14 неделя/занятие			Тема 14	2
15 неделя/занятие	Тема 8	2		
16 неделя/занятие			Тема 15	2
17 неделя/занятие	Тема 9	2		
18 неделя/занятие			Тема 16	2

2.3.2. При организации обучения, рассчитанной на 6 учебных занятий по 6 часов каждое:

Лекции – 18 часов

Практические занятия – 18 часов

Всего – 36 часов

Занятия	Лекции	Число часов	Коллоквиумы, практические занятия	Число часов
1 ^{ое} занятие	Темы 1, 2	4	Тема 10	2
2 ^{ое} занятие	Тема 3	2	Темы 10, 11	4
3 ^{ье} занятие	Темы 4, 5	4	Тема 12	2
4 ^{ье} занятие	Тема 6	2	Тема 13	4
5 ^{ье} занятие	Темы 7, 8	4	Тема 14	2
6 ^{ье} занятие	Тема 9	2	Темы 15, 16	4